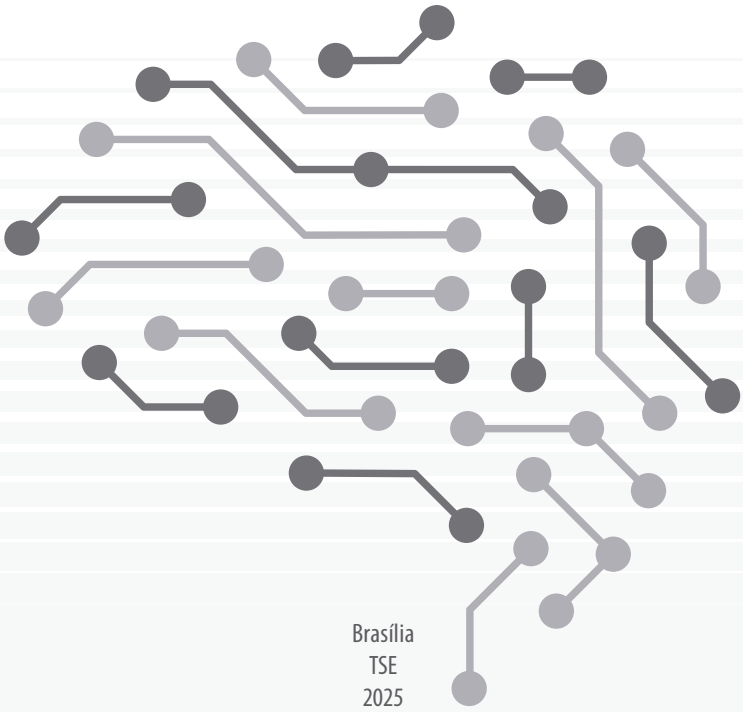
ISSN 1414-5146

Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 18

Número 1 | Janeiro/Junho 2024



Brasília
TSE
2025

© 2025 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa das autoras e 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

Secretária-Geral da Presidência
Andréa Maciel Pachá

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal
Miguel Ricardo de Oliveira Piazzi

Secretário de Gestão da Informação e do Conhecimento
Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações
Washington Luiz de Oliveira

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)
Cristiano Zanin Martins

Unidade responsável pelo conteúdo
EJE/TSE

Capa e projeto gráfico
Wagner Castro
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGIC)

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

Revisão
Harrison da Rocha, Leide Viana, Mariana Lopes, Patrícia Jacob e Rayane Martins Carvalho
Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGIC)

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

Est. Eleit.	Brasília	v. 18	n. 1	p. 1-531	jan./jun. 2024

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>
Catálogo de Publicações.
<https://revistaeje.tse.jus.br/estudoseleitorais> Página da revista.
ISSN 1414-5146

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

CDD 342.810 705
CDU 342.8(81)(05)

Bibliotecária: Sabrina Ruas Lopes – CRB-1/1865

Missão

A revista *Estudos Eleitorais* é uma publicação semestral produzida pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE). É um periódico de fluxo contínuo (*rolling pass*), de acesso aberto (*open acess*), arbitrado por pares, que divulga artigos inéditos, nacionais e internacionais, nas áreas de Direito Eleitoral, Direito Político, Direito Partidário e suas interlocuções com as ciências sociais e humanas. Sua missão é estimular a produção intelectual sobre as questões do processo democrático, da cidadania e temas correlatos.

Fundadores: Ministro Walter Ramos Costa Porto (1997) e Ministro André Ramos Tavares (2008).

Editor-Chefe: João Andrade Neto.
Editora Adjunta: Roberta Maia Gresta.
Gestão editorial: Caroline Sant'Ana Delfino, Jillian Roberto Servat, Sabrina de Paula Braga e Sarah Fernandes Navega de Aguiar.

Indexadores: Scholar Google, Biblioteca Digital da Justiça Eleitoral (BDJE), Catálogo Coletivo Nacional de Publicações Seriadas (CCN IBICT) e Rede Virtual de Bibliotecas do Senado Federal (RVBI).

A revista *Estudos Eleitorais* adota uma Licença Creative Commons – Atribuição 4.0 Internacional.

As opiniões emitidas em artigos ou notas assinadas são de exclusiva responsabilidade dos respectivos autores.

EDITOR-CHEFE
João Andrade Neto

EDITORA ADJUNTA
Roberta Maia Gresta

CONSELHO EDITORIAL

Anahi Guedes de Mello – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil; **Bruno Reis** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, Brasil; **Edilene Lôbo** – Universidade de Itaúna, Itaúna/MG, Brasil; **Fernanda de Carvalho Lage** – Universidade de Brasília, Brasília/DF, Brasil; **Flávio Luiz Yarshell** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil; **Georgina Helena** – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS, Brasil; **José Jairo Gomes** – Ministério Público Federal, Brasília/DF, Brasil; **Juliana Rodrigues de Freitas** – Centro Universitário do Pará, Belém/PA, Brasil; **Lorenzo Córdova** – Instituto Nacional de Educação(INE), Ciudad de México, México; **Luciana Panke** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, Brasil; **Luís Virgílio Afonso da Silva** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil; **Marcelo Weick** – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, Brasil; **Maria do Socorro Braga** – UniversidadeFederal de São Carlos, São Carlos/SP, Brasil; **Marilda de Paula Silveira** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF, Brasil; **Renato Barros de Carvalho** – Tribunal Superior Eleitoral, Brasília/DF, Brasil; **Rodolfo Viana Pereira** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, Brasil; **Salete Maria da Silva** – Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, Brasil; **Vânia Siciliano Aieta** – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, Brasil; **Walber de Moura Agra** – Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, Brasil.

PARECERISTAS

Adilson Cunha Silva – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Tocantins/TO; **Adriana Campos Silva** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Adriano Oliveira dos Santos** – Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE; **Ana Claudia Santano** – Centro Universitário UniBrasil, Curitiba/PR; **Aparecida Luzia Alzira Zuin** – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho/RO; **Bruna Camilo de Souza Lima e Silva** – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Bruno Camilloto Arantes** – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto/MG; **Bruno Cezar Andrade de Souza** – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ; **Caroline Maria Vieira Lacerda** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Clara Cardoso Machado Jaborandy** – Universidade Tiradentes, Aracaju/SE; **Clarissa Fonseca Maia** – Universidade Estadual do Piauí, Teresina/PI; **Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF; **Danilo Nascimento Cruz** – Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI; **Danyelle da Silva Galvão** – Centro de Extensão e Pesquisa do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília/DF; **Denise Goulart Schlickmann** – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC; **Diogo Rais Rodrigues Moreira** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP; **Eduardo Henrique Lolli** – Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO; **Elaine Harzheim Macedo** – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS; **Emerson Urizzi Cervi** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Fabio Francisco Esteves** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP; **Fernanda de Carvalho Lage** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Fernanda Natasha Bravo Cruz** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Flávio Cheim Jorge** – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória/ES; **Frederico Franco Alvim** – Universidade de Fortaleza, Fortaleza/CE; **Gabriel Augusto Mendes Borges** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Georgina Helena Lima Nunes** – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS; **Jane Felipe Beltrão** – Universidade Federal do Pará, Belém/PA; **José Guerra de Andrade Lima Neto** – Universidade Católica de Pernambuco, Recife/PE; **Jessica Hind Ribeiro Costa** – Universidade Católica do Salvador, Salvador/BA; **Juliana Rodrigues Freitas** – Centro Universitário

do Pará, Belém/PA; **Julianna Moreira Reis Garcia Guedes** – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo/RS; **Luciana Panke** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Luiz Carlos dos Santos Gonçalves** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP; **Luiz Carlos Garcia** – Universidade Federal do Tocantins, Palmas/TO; **Manoel dos Reis Morais** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Maria do Socorro Braga** – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP; **Marilda de Paula Silveira** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF; **Olivia Cristina Perez** – Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI; **Patrícia Gasparro Sevilha Greco** – Universidade Estadual de Londrina, Londrina/PR; **Paulo Alkmin Costa Júnior** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Pedro Augusto Lopes Sabino** – Universidade do Estado da Bahia, Valença/BA; **Rafael Silveira e Silva** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF; **Ramon Mapa da Silva** – Universidade Presidente Antônio Carlos, Itabirito/MG; **Raphael Rodrigues Ferreira** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Raquel Cavalcanti Ramos Machado** – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE; **Reinaldo dos Santos** – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS; **Ricardo Manoel de Oliveira Morais** – Faculdade Milton Campos, Nova Lima/MG; **Rodolfo Viana Pereira** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Rogério Bastos Arantes** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP; **Roseli Rêgo Santos Cunha Silva** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Salete Maria da Silva** – Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA; **Samantha Ribeiro Meyer Pflug Marques** – Universidade Nove de Julho, São P a ulo/SP; **Samara Carvalho Santos** – Samara Pataxó, Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Sandro Marcelo Kozikoski** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Silvana Batini Cesar Góes** – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro/RJ; **Vitor de Andrade Monteiro** – Universidad Complutense de Madrid, Madrid/ES; **Volgane Carvalho** – Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI; **Wagner Wilson Deiró Gundim** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Diretor

Cristiano Zanin Martins

Vice-Diretora

Vera Lúcia Santana Araújo

Assessor-Chefe

Jillian Roberto Servat

Assessora e Assessor

Caroline Sant'Ana Delfino

Pedro Oliveira Mascarenhas

Servidoras e servidores

Carla Andréa Farias Meireles de Faria

Letícia Passos Priante

Sabrina de Paula Braga

Soraya Cáritas Brasil Correia Berquó

Colaboradoras e colaboradores

Ana Clara Pereira da Conceição

Cristianne Sampaio de Oliveira

Erick Luiz Souza Silva

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

Juliana Zumagline de Oliveira

Maria Eduarda Ramos de Almeida

Romulo Ribeiro Valadares

Sarah Fernandes Navega de Aguiar

Estagiários

João Paulo Rodrigues Freire

Lucas Rodrigues de Sousa

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente
Ministra Cármen Lúcia

Vice-Presidente
Ministro Nunes Marques

Ministros
Ministro André Mendonça
Ministra Isabel Gallotti
Ministro Antonio Carlos Ferreira
Ministro Floriano de Azevedo Marques
Ministro Ramos Tavares

Procurador-Geral Eleitoral
Paulo Gonet Branco

sumário

Editorial 16

Desafios da democracia brasileira e a experiência dos Grupos de Pesquisa do TSE 26

Challenges of brazilian democracy and the experience of TSE Research Groups

Rogério Bastos Arantes
Polianna Pereira dos Santos

Missões de Observação Eleitoral na América Latina: uma análise a partir da perspectiva dos organismos eleitorais 66

Election Observation Missions in Latin America: an analysis from the perspective of electoral bodies

Cristina Bohrer
Gilberto Soares Ferreira
Vitor de Andrade Monteiro

Adjudication of electoral competition in Dominican Republic and Brazil: two different paths 101

Adjudicação da competição eleitoral na República Dominicana e no Brasil: dois caminhos diferentes

Ary Jorge Aguiar Nogueira

Gestão eleitoral comparada: formas de cadastro de eleitores no Cone Sul 143

Comparative electoral management: methods of voter registration in the Southern Cone

Nísia Pudwell
Maria Cláudia Bedotti

Primórdios da Justiça Eleitoral entre 1930-1937: primeiros achados 180

Origins of Electoral Justice between 1930-1937: first findings

Débora do Carmo Vicente
Juliana de Freitas Dornelas
Maurício Augusto Chiaramonte Vieira

Sumário

Os *tetos de vidro*: sub-representação feminina nas máquinas partidárias 210

Glass ceilings: female underrepresentation in party machines

Adriana Soares Alcântara
Daniela de Cássia Wochnicki
Marina Martins Santos
Pedro Floriano Ribeiro

As organizações partidárias à luz dos dados sobre a prestação de contas anual: uma análise exploratória 234

Political parties under the annual accountability data: an exploratory analysis

Bruno Wilhelm Speck
Alexandre Velloso de Araújo
Leandro Luiz Cardoso
Luís Alberto Paz Delgado Filho

Novas dinâmicas, novas regras: a propaganda eleitoral digital e o seu marco regulatório em perspectiva comparada 263

New dynamics, new rules: digital electoral propaganda and its regulatory framework in a comparative perspective

Nathália Viviani Bittencourt
Elder Goltzman

Enfrentamento à desinformação pelo TSE nas eleições de 2022: análise de julgados de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023 288

Confronting disinformation by the TSE in the 2022 elections: analysis of judgments from January 1, 2022 to December 31, 2023

Adriana Martins Ferreira Festugatto
Pedro Augusto Lopes Sabino

Capacitação eleitoral no enfrentamento à desinformação: por uma abordagem que supere a competência crítico-informacional 310

Electoral training in combating disinformation: for an approach that goes beyond critical-informational competence

Lígia Vieira de Sá e Lopes
Maurício da Silva Duarte

A propaganda eleitoral digital no Brasil e a transparência no impulsionamento de campanha 340

Digital electoral advertising in Brazil and transparency in campaign boosting

Marcia Pereira Lopes
Miriam Souza Britto Neta

Uma fotografia da representação feminina preta na Câmara dos Deputados: composição e ações 376

A photograph of black female representation in the Chamber of Deputies: composition and actions

Karen Fernandes da Rosa Fróes
Marcos Youji Minami
Olivia Cristina Perez

Aumento de candidaturas de mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+ e as alterações nas regras eleitorais 406

Increase in candidacies of women, black people and LGBTQIA+ and changes in electoral rules

Gildene Pequeno Evangelista
Gláucia Bertocchi Faria Berg
Marcos Heleno Lopes Oliveira
Olivia Cristina Perez

Sub-representação da mulher negra na política brasileira e o impacto das ações afirmativas em prol de candidaturas negras implementadas pela Justiça Eleitoral: avanços e desafios 430

Underrepresentation of black women in Brazilian politics and the impact of affirmative actions in favor of black candidates implemented by the Electoral Justice system: advances and challenges

Regina Rufino
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Alistamento eleitoral de imigrantes naturalizados: balizas para o protocolo de atendimento na perspectiva dos direitos humanos..... 475

Voter registration of naturalized immigrants: guidelines for service protocol from a human rights perspective

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Adnan Assad Youssef Neto

Sumário

Autodeclaração racial e efetividade da política pública de ação afirmativa de reserva de recursos de campanha para pessoas negras nas eleições 502

Racial self-declaration and effectiveness of public affirmative action policy reserving campaign resources for black people in elections

Fernanda Portela Ferreira

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Editorial

Editorial

Entre 2023 e 2024, a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) patrocinou iniciativa inovadora em seu eixo dedicado à pesquisa, ao promover a formação dos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (GPs/TSE). A primeira edição dos GPs/TSE foi concebida pela EJE quando estava sob a direção do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto e presidência do TSE pelo Ministro Alexandre de Moraes, e teve continuidade sob a direção do Ministro Cristiano Zanin e presidência da Ministra Cármen Lúcia. Graças ao apoio e desígnios dessas gestões, esta edição tem seus principais resultados apresentados neste número especial da *Estudos Eleitorais*.

Lançado por meio de edital, o projeto recebeu 85 candidaturas de servidoras, servidores, magistradas e magistrados de 17 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), interessadas no desenvolvimento de pesquisas sobre temas relevantes da democracia brasileira e orientados por critérios acadêmicos. O edital estabeleceu quatro linhas de investigação – Governança Eleitoral, Partidos Políticos, Democracia em Redes e Inclusão e Diversidade – e cerca de 40 pessoas foram selecionadas para o desenvolvimento de projetos de pesquisa em torno desses grandes temas, combinando, assim, métodos e técnicas de pesquisa científicos com o conhecimento baseado na experiência institucional das(os) participantes.

A iniciativa pioneira da EJE/TSE buscou combinar a necessidade de permanente aprimoramento do Direito e da Justiça Eleitoral com o interesse em pesquisa acadêmica e desenvolvimento intelectual de seus(as) integrantes. Embora as quatro linhas suscitadas pelo edital mirassem ampla agenda de temas e problemas nacionais, foi no interior da própria Justiça Eleitoral que os Grupos de Pesquisa encontraram a maior fonte de dados empíricos a serem explorados, atestando que esse ramo especial da justiça brasileira não apenas desempenha papel essencial para o funcionamento da democracia como

também produz, organiza e armazena extraordinário conjunto de informações úteis à pesquisa e reflexão sobre seus grandes desafios contemporâneos.

Num prazo curto de 8 meses de trabalho, as equipes, formadas em torno das quatro linhas de pesquisa, desenvolveram os artigos que compõem o presente número da *Estudos Eleitorais*. As atividades de pesquisa envolveram leitura e sistematização da bibliografia pertinente, levantamento de dados, dentro e fora da Justiça Eleitoral, pesquisa em arquivos históricos, elaboração de *surveys* e questionários aplicados nos TREs e nos organismos eleitorais de outros países, além de outras técnicas de investigação científica. Ao longo do trabalho, autoras e autores se beneficiaram do contato e de trocas de informação em *workshops* com setores do TSE, tais como SJD, Sedjur, SGIP, SPCA, Asepa, AIN, além das Comissões Permanentes de Acessibilidade e Inclusão, de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação, Assessoria de Inclusão e Diversidade e TSE Mulheres. Sem o apoio decisivo desses setores, dificilmente as pesquisas teriam chegado a bom termo. Seus resultados também foram expostos e submetidos a debate público em dois encontros patrocinados pelo TSE, em 13 e 14 de março e em 15 e 16 de maio de 2024. O êxito não poderia ter sido maior, e os artigos que o leitor tem em mãos expressam a qualidade e a relevância das pesquisas desenvolvidas.

Sob a coordenação da professora Gabriela Tarouco (UFPE) e do professor Paolo Ricci (USP), a Linha 1, Governança Eleitoral, elegeu como tema geral.

> O arranjo institucional responsável pelo conjunto de atividades relativas à organização e execução das eleições, desde o registro de eleitores, candidatos e partidos, passando pela regulação e gerenciamento dos pleitos, fiscalização e controle de campanhas, recepção e contagem dos votos, anúncio dos resultados e diplomação de eleitos, bem como a adjudicação e resolução de denúncias e litígios eleitorais, além dos crimes conexos.[1]

[1] Essa e as demais definições das linhas de pesquisa que se seguem, entre aspas, reproduzem as descrições oferecidas no Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID, elaboradas a várias mãos pela coordenação geral, pela coordenação científica e pelos respectivos coordenadores dos GPs/TSE.

Recebidas as inscrições e selecionados(as) as pesquisadoras e os pesquisadoras, a linha se subdividiu em duas abordagens, a comparativa internacional e a histórica. No âmbito da primeira, Cristina Bohrer (TRE-RS), Gilberto Soares Ferreira (TRE-MG) e Vitor de Andrade Monteiro (TRE-AL) desenvolveram artigo sobre *Missões de Observação Eleitoral na América Latina: uma análise a partir da perspectiva dos organismos eleitorais*, com base, dentre outras fontes, em *survey* aplicado a organismos eleitorais de países latino-americanos e respondido por nove deles. O artigo apresenta, de maneira inédita, as principais características das Missões de Observação Eleitoral (MOEs) e realiza reflexão instigante sobre sua importância nas democracias. O artigo de Ary Jorge Aguiar Nogueira (TRE-RJ) trata da "adjudicação da competição eleitoral na República Dominicana e no Brasil". O autor compara os dois modelos de governança eleitoral e o perfil das demandas levadas à adjudicação, mostrando sobretudo as diferenças significativas entre os dois países. Nisia Pudwell e Maria Cláudia Bedotti (TRE-SP), no artigo *Gestão eleitoral comparada: formas de cadastro de eleitores no Cone Sul*, realizaram análise inédita sobre a forma como Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai organizam seus cadastros de eleitores e, com base no conhecimento desses casos, elaboram reflexão crítica sobre a experiência brasileira. Finalmente, no âmbito da abordagem histórica da Linha 1, Débora do Carmo Vicente (TRE-RS), Juliana de Freitas Dornelas (TRE-MG) e Maurício Augusto Chiaramonte Vieira (TSE) desbravaram material histórico presente nos registros das reuniões do antigo Tribunal Superior da Justiça Eleitoral (TSJE), divulgados nos Boletins Eleitorais publicados pela Corte entre 1932 e 1934. O artigo traz vários achados relevantes e alguns curiosos sobre a fase crucial de implantação da Justiça Eleitoral.

Sob a coordenação dos professores Bruno Speck (USP) e Pedro Floriano Ribeiro (UFSCAR), a Linha 2, Partidos Políticos, adotou "a perspectiva dos partidos políticos como organizações, voltando sua atenção para aspectos endógenos das organizações partidárias, mas que se conectam

com a administração da Justiça Eleitoral. Constitui particular objeto de interesse o impacto das mudanças recentes e tentativas de regulação sobre os seguintes aspectos da vida partidária: financiamento e fundo eleitoral; cotas de candidaturas femininas e de pessoas negras; prestação de contas (partidárias e eleitorais); formação de federações; filiados e dirigentes; configuração das estruturas partidárias; registro e informações sobre candidaturas; democracia intrapartidária. A intenção é que tais elementos sejam examinados na interação com a Justiça Eleitoral." Recebidas as inscrições e selecionados(as) as pesquisadoras e os pesquisadores, a linha se subdividiu em dois grupos. No artigo *Os tetos de vidro: subrepresentação feminina nas máquinas partidárias*, Adriana Soares Alcântara (TRE-CE), Daniela de Cássia Wochnicki (TRE-RS), Marina Martins Santos (TSE) e Pedro Floriano Ribeiro (UFSCAR) examinaram o problema da baixa representatividade feminina na política, evidenciando que ele tem origem nos estágios anteriores à competição eleitoral, localizados no interior das próprias organizações partidárias. A desproporção da presença feminina na política começa na quantidade de filiados(as) aos partidos e vai se agravando conforme se passa das direções partidárias estaduais às nacionais, sendo ainda mais significativa nas agremiações com maior número de comissões provisórias, isto é, estruturadas de modo menos democrático e participativo. Já o segundo grupo da Linha 2 elaborou o artigo *As organizações partidárias à luz dos dados sobre a prestação de contas anual: uma análise exploratória*. Neste, Bruno Wilhelm Speck (USP), Alexandre Velloso de Araújo (TSE), Leandro Luiz Cardoso (TRE-RJ) e Luís Alberto Paz Delgado Filho (TRE-SP) analisam a prestação de contas anual dos partidos políticos em quatro municípios do país (Itararé/SP, Bom Sucesso de Itararé/SP, Cordeiro/RJ e Macuco/RJ), revelando variações na presença, desempenho e conformidade com as exigências de prestação de contas dos partidos locais.

Sob a coordenação da professora Marisa von Büllow (UnB) e do professor Frederico Batista (University of North Carolina), a Linha 3, Democracia em Redes, partiu da definição de que "as democracias

contemporâneas sofreram grande impacto com o advento das novas tecnologias digitais e com as novas formas de produção e circulação de informação. As eleições, em especial, têm sido profundamente afetadas por esses fenômenos e sua regulação e controle representam grandes desafios para a Justiça Eleitoral. Essa linha de pesquisa busca compreender a dinâmica da mobilização e da comunicação política nos meios digitais, suas causas e efeitos, com foco nos contextos eleitorais. Além disso, busca contribuir para o desenho e implementação de ferramentas e estratégias que poderiam ser adotadas pelas instituições, visando democratizar o acesso a recursos pelos atores políticos, aumentar a qualidade da informação circulante na democracia brasileira e apoiar as ações de promoção da integridade eleitoral de forma geral.

> Estamos interessados em analisar o papel de um conjunto amplo de empresas e plataformas de Internet que são utilizadas para comunicação e para a mobilização de eleitores, inclusive plataformas de redes sociais, serviços de mensageria privada, serviços de busca, e plataformas digitais de compartilhamento de conteúdo e jogos.

A linha subdividiu-se em quatro pesquisas mais específicas. Nathália Viviani Bittencourt (TRE-PE) e Elder Goltzman (TRE-SP) trataram das *Novas dinâmicas, novas regras: a propaganda eleitoral digital e o seu marco regulatório em perspectiva comparada*. No artigo, a autora e o autor examinaram o marco regulatório da propaganda em seis países e no bloco Europeu (Brasil, Chile, México, Índia, Canadá, Reino Unido e União Europeia), contribuindo especialmente para o conhecimento de quatro aspectos principais: i) a definição de propaganda digital; ii) a imposição de responsabilidades às plataformas digitais; iii) regras de transparência quanto ao financiamento e segmentação de mensagens publicitárias; e iv) órgãos de supervisão. O resultado geral sugere que ainda faltam regras sólidas de transparência e de *accountability* nas propagandas digitais, um grave problema que desafia as democracias contemporâneas. Adriana Martins

Ferreira Festugatto (TRE-SC) e Pedro Augusto Lopes Sabino (TRE-BA) trataram do *Enfrentamento à desinformação pelo TSE nas eleições de 2022: análise de julgados de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023*, por meio da análise dos julgados do Tribunal entre 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023. O artigo revela que, para além dos esforços realizados pela Justiça Eleitoral na esfera administrativa, o TSE foi fortemente demandado por ações judiciais em torno das quais pôde reafirmar "o direito do eleitor à informação verdadeira, não fraudulenta, não descontextualizada", buscando equilibrar uma intervenção mínima da Justiça no debate político e a qualidade do ambiente informativo, nos marcos em disputa da liberdade de expressão. Lígia Vieira de Sá e Lopes (TRE-CE) e Maurício da Silva Duarte (TRE-RJ) trataram da *Capacitação eleitoral no enfrentamento à desinformação: por uma abordagem que supere a competência crítico-informacional*. O artigo examinou especialmente as comunicações pedagógicas sobre desinformação realizadas pelos TREs nos anos de 2022 e 2023, concluindo pela necessidade de reenquadramento dessas comunicações, no sentido de superar o foco na competência crítico--informacional e de abarcar mecanismos publicitários de funcionamento das plataformas digitais, dentre outras sugestões relevantes trazidas pela autora e pelo autor. Finalmente, Marcia Pereira Lopes e Miriam Souza Britto Neta (TRE-BA) examinaram *A propaganda eleitoral digital no Brasil e a transparência no impulsionamento de campanha*, sem dúvida um dos maiores problemas das campanhas eleitorais contemporâneas. O artigo examina a legislação, os recursos administrativos e as ferramentas desenvolvidas pela Justiça Eleitoral nessa área, mas conclui pela necessidade de incrementar a capacidade de verificação pela sociedade da regularidade da aplicação de recursos de campanha, bem como dos métodos de segmentação de conteúdo patrocinado.

Sob a coordenação da Ministra Edilene Lôbo (TSE) e das professoras Elda Coelho de Azevedo Bussinguer (FDV) e Olivia Cristina Perez (UFPI), a Linha 4, Inclusão e Diversidade, partiu da definição de que estas "representam grandes desafios para as democracias contemporâneas.

No âmbito eleitoral e especialmente da representação política, medidas têm sido adotadas no sentido da ampliação da diversidade e na garantia da inclusão de grupos mais sujeitos a opressões sociais da sociedade brasileira, ainda que de forma incipiente. De que maneira tais medidas têm impactado a organização das eleições, os atores políticos e a própria Justiça Eleitoral? Qual a efetividade dessas medidas no que diz respeito à redução das desigualdades políticas e do déficit de representação dos grupos com mais dificuldade de acesso a direitos? Interessa a essa linha a produção de diagnósticos sobre o tema e sobre os esforços realizados até agora, bem como a prospecção de outras medidas, procedimentos e políticas capazes de apoiar a inclusão e diversidade no âmbito eleitoral e da representação política". A linha se organizou em várias frentes de trabalho. Karen Fernandes da Rosa Fróes (TRE-RS), Marcos Youji Minami (TRE-CE) e Olivia Cristina Perez (UFPI) produziram o artigo *Uma fotografia da representação feminina preta na Câmara dos Deputados: composição e ações*, no qual examinam a evolução da composição da casa legislativa ao longo das eleições de 2014, 2018 e 2022, bem como as ações desenvolvidas pelas congressistas pretas na atual legislatura, tendo em vista as principais pautas defendidas por autoras e autores dos feminismos negros. O artigo mostra que houve aumento da presença de mulheres pretas na Câmara dos Deputados e que essas dedicam suas atuações a temas que dialogam com os feminismos negros. Seguindo nessa linha, Gildene Pequeno Evangelista (TSE), Gláucia Bertocchi Faria Berg (TRE-SP), Marcos Heleno Lopes Oliveira (TSE) e Olivia Cristina Perez (UFPI) examinaram o *Aumento de candidaturas de mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+ e as alterações nas regras eleitorais* sob o impacto de mudanças das regras eleitorais. O artigo investiga a relação entre o aumento da representação política desses grupos nas eleições para a Câmara dos Deputados de 2014, 2018 e 2022 e o aumento do financiamento de campanha a eles(as) destinado. Regina Rufino (TRE-SP) e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer (FDV) trataram da *Sub-representação da mulher negra na política brasileira e o impacto das ações afirmativas em prol de candidaturas negras*

implementadas pela Justiça Eleitoral: avanços e desafios. O artigo, baseado em pesquisa bastante abrangente, avalia se as ações afirmativas previstas na legislação eleitoral têm levado de fato, e sob a ótica interseccional de raça e gênero, a alterações na conhecida sub-representação das mulheres negras no legislativo. As autoras concluem que o quadro permanece problemático e com mudanças pouco expressivas, podendo ser melhorado a partir dos mecanismos de controle a serem adotados pela Justiça Eleitoral nas eleições de 2024. Elda Bussinguer (FDV) e Adnan Assad Youssef Neto (TRE-RR) trataram do *Alistamento eleitoral de imigrantes naturalizados: balizas para o protocolo de atendimento na perspectiva dos direitos humanos*. O artigo fala da importância e impacto dos fluxos migratórios e seus desafios para a Justiça Eleitoral brasileira, especialmente no que diz respeito ao alistamento de estrangeiras e estrangeiros naturalizados(as) como eleitoras e eleitores. Sob a perspectiva dos Direitos Humanos, o trabalho aponta lacunas e propõe o aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral nessa área, como a criação de um protocolo de atendimento para as brasileiras e os brasileiros naturalizados(as), entre outras propostas. Por fim, Fernanda Portela Ferreira (TRE-BA) e Elda Bussinguer (FDV) trataram da *Autodeclaração racial e efetividade da política pública de ação afirmativa de reserva de recursos de campanha para pessoas negras nas eleições*. Além de fundamentado na literatura sobre a temática racial na política institucional e nas análises clássicas sobre a formação racial brasileira, a pesquisa foi engenhosa ao submeter as candidatas e os candidatos autodeclarados(as) negros(as) eleitos(as) para a Câmara de Deputados e o Senado Federal nas eleições de 2022 a uma banca simulada de heteroidentificação. O experimento demonstrou expressiva falta de correspondência entre as autodeclarações e a heteroidentificação racial, concluindo pela necessidade de revisão da forma atual de promoção da ação afirmativa racial na arena eleitoral.

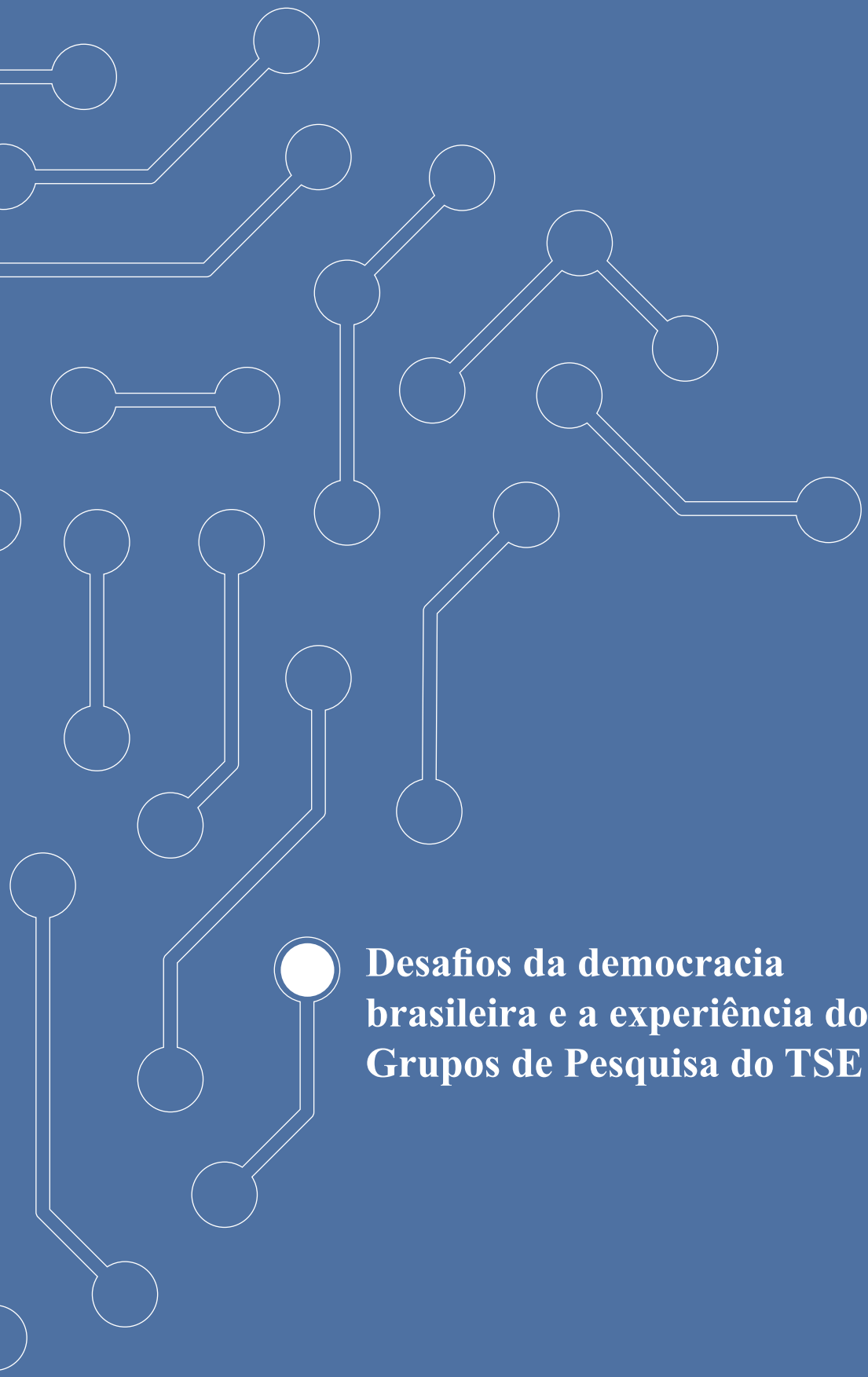
Portanto, neste número especial da *Estudos Eleitorais*, o leitor encontrará um conjunto de trabalhos conduzidos por meio de diversos métodos e técnicas de pesquisa acadêmica, que recorreram a inúmeras fontes de dados

e a análises quantitativas e qualitativas de temas candentes da democracia e relativos a missões institucionais da Justiça Eleitoral. É importante registrar que os trabalhos desenvolvidos pelos GPs/TSE não resultaram apenas em artigos acadêmicos mas também em um conjunto de propostas de aperfeiçoamento e/ou criação de ferramentas de acesso a dados e de rotinas a cargo do TSE, destinadas a pesquisa acadêmica e a consultas e acompanhamento por parte da sociedade mais ampla. Esperamos que tais sugestões sejam efetivamente consideradas e incorporadas pelo Tribunal. Outro desdobramento dos GPs/TSE foi a produção de bancos de dados úteis para a Justiça Eleitoral e para a continuidade das pesquisas acadêmicas, tais como os de registros históricos inéditos do período 1932-1937, de questionários aplicados a organismos eleitorais de outros países e, também, dos TREs, além de normas legais e de jurisprudência sobre os temas pesquisados. Essa rica experiência é detalhada e explorada como estudo de caso no artigo de Rogério Bastos Arantes e Polianna Pereira dos Santos, que traz o cenário mais amplo dos desafios da democracia brasileira (em perspectiva comparada) e o contexto no qual foram concebidos e implementados os GPs/TSE.

Finalmente, pode-se afirmar categoricamente que o projeto dos GPs/TSE alcançou pleno êxito e espera-se que ele tenha continuidade ao longo do tempo. Ademais, o modelo poderá ser exportado para todo o Sistema EJE. Alguns TREs já deram passos nessa direção, inspirados não apenas nestes resultados relevantes mas também, especialmente, na experiência de muitos de suas servidoras e de seus servidores que participaram, com grande sucesso, dessa primeira oportunidade.

Rogério Bastos Arantes

Coordenador Científico dos Grupos de Pesquisa do TSE (2023-2024)
Editor convidado



Desafios da democracia brasileira e a experiência dos Grupos de Pesquisa do TSE

Desafios da democracia brasileira e a experiência dos Grupos de Pesquisa do TSE[*]

Challenges of brazilian democracy and the experience of TSE Research Groups

Rogério Bastos Arantes[**]
Polianna Pereira dos Santos[***]

Recebido em: 17/10/2024
Aprovado em: 22/10/2024

Resumo

O artigo apresenta o cenário dos desafios da democracia brasileira em perspectiva comparada e como se deu, neste contexto, a experiência dos Grupos de Pesquisa (GPs) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ressaltando o papel da Justiça Eleitoral na defesa e funcionamento do regime democrático. Como estudo de caso, são descritas as fases do trabalho desenvolvido pelos GPs, abordando a definição das linhas de pesquisa, a metodologia adotada, os produtos gerados, as dificuldades enfrentadas e os resultados obtidos. O estudo destaca a relevância do diálogo entre as instituições políticas, a Justiça Eleitoral e a academia, com foco nas quatro linhas temáticas dos GPs: Governança

[*] Este é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a Coordenação-Geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, Coordenação Adjunta da Ministra Edilene Lôbo e Coordenação Científica do Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). As informações que compõem o histórico dessa experiência que são aqui reproduzidas foram apresentadas em primeira versão no volume *Grupos de Pesquisa: primeiros resultados*. Tribunal Superior Eleitoral, Escola Judiciária Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

[**] Doutor em Ciência Política e professor da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: rarantes@usp.br.

[***] Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Direitos Políticos pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora de pós-graduação em Direito Eleitoral da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas e IDP). Diretora Editorial da Associação Visibilidade Feminina. Membra fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). *E-mail*: poliannasantos@gmail.com.

Eleitoral, Partidos Políticos, Democracia em Redes e Inclusão e Diversidade. A experiência demonstrou a importância do intercâmbio entre especialistas, servidoras e servidores da Justiça Eleitoral para aprimorar suas atividades e fortalecer a confiança pública nas instituições democráticas, especialmente diante de constantes e desafiadoras transformações.

Palavras-chave: democracia; Justiça Eleitoral; pesquisa; governança; inclusão e diversidade.

Abstract

The article presents the challenges of Brazilian democracy in a comparative perspective and how the experience of the Research Groups (GP's) of the Superior Electoral Court (TSE) has taken place in this context, highlighting the role of the Electoral Justice in defending and operating the democratic regime. As a case study, the phases of the work carried out by the GP's are described, covering the definition of the research fields, the methodology adopted, the products generated, the difficulties faced and the results. The study emphasizes the importance of dialogue between political institutions, the Electoral Court and academia, focusing on the four thematic issues of the GP's: Electoral Governance, Political Parties, Democracy in Networks, and Inclusion and Diversity. The experience demonstrated the importance of exchanges between specialists and Electoral Justice officials in order to improve their activities and strengthen public confidence in democratic institutions, especially in the face of constant and challenging transformations.

Keywords: democracy; Electoral Justice; research; governance; inclusion and diversity.

Introdução

A Justiça Eleitoral brasileira possui estrutura, composição e responsabilidades singulares se comparadas aos demais órgãos do Poder Judiciário, ao qual está vinculada. Além da composição diversa e temporária das cortes eleitorais, temos a soma das responsabilidades relativas à organização das eleições, do eleitorado, das candidaturas e, em alguma medida, dos partidos políticos e das filiações partidárias, com a atividade jurisdicional, e as funções consultiva e normativa. Trata-se de uma instituição essencial para a democracia, que está em todo território nacional, considerando não só os tribunais, mas as zonas eleitorais e os cartórios eleitorais para atendimento de toda população.

Na literatura especializada, já é lugar-comum a afirmação de que a Justiça Eleitoral brasileira se destaca em perspectiva comparada por abranger inúmeras funções que, em outros países, estão separadas em diferentes órgãos. Desde que Mozaffar e Schedler (2002) sistematizaram o conceito de governança eleitoral como o conjunto de atividades e o arcabouço institucional responsáveis por conduzir a competição eleitoral, a Justiça Eleitoral brasileira é apresentada como exemplo de órgão que reúne as três funções básicas de *rule application* (administração eleitoral), *rule adjudication* (contencioso judicial) e até mesmo o *rule making* (definição das regras eleitorais), funções que, na maior parte do mundo, estão distribuídas entre diferentes instituições.

Para cumprir tantas atribuições, a Justiça Eleitoral demanda um corpo de servidoras e servidores com áreas de formação e atuação diversas, sempre atualizados(as), e uma interlocução permanente com a comunidade e a classe política. A capacitação e a qualificação permanentes desse quadro e a interlocução da Justiça Eleitoral com a comunidade acadêmica e científica estão entre as atividades de responsabilidade das Escolas Judiciárias Eleitorais (EJEs), presentes no TSE e em cada Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Juntas, elas formam o Sistema EJE.

A EJE/TSE foi criada em 2002, com o escopo de se tornar "um centro de difusão de conhecimentos em Direito Eleitoral" não limitado à formação e capacitação de magistrados, mas "de todos aqueles interessados em Direito Eleitoral" (Brasil, 2023, p. 16). A EJE/TSE é uma unidade administrativa do Tribunal vinculada à Presidência, regulamentada a partir da Resolução-TSE n. 23.620, de 10 de junho de 2020, e atua com base em três eixos temáticos: i) capacitação, que compreende a formação de agentes públicos envolvidos na aplicação da legislação eleitoral; ii) cidadania, que consiste no desenvolvimento de projetos para a educação do eleitor e o fortalecimento da democracia; e iii) aprimoramento das práticas eleitorais, com fins de estudo e produção científica em matéria eleitoral.

É no bojo do eixo temático "aprimoramento das práticas eleitorais" que nasceram os grupos de pesquisa em 2023, no TSE. Os Grupos de Pesquisa são uma iniciativa da Corte, por meio da EJE, da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e da Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) e constituem uma das principais "ações de estímulo ao estudo, à discussão, à pesquisa e à produção científica em matéria eleitoral", nos termos do art. 1º, III, da Resolução-TSE n. 23.620/2020. Inaugurado em 2023, o projeto dos GPs/TSE tem sido desenvolvido em parceria com universidades e grupos de pesquisa para propor soluções de problemas que interessam especialmente à Justiça Eleitoral, em parceria com a SGP, com a AID e com instituições acadêmicas e de fomento à pesquisa.

A primeira edição dos GPs/TSE elegeu quatro linhas temáticas de investigação: i) Governança Eleitoral, ii) Partidos Políticos, iii) Democracia em Redes e iv) Inclusão e Diversidade. Tais escolhas se deram em sintonia com os grandes desafios da democracia contemporânea e da Justiça Eleitoral em particular. Nesse sentido, a mobilização de pesquisadoras e pesquisadores em torno destes temas procurou conjugar interesses de ponta da investigação acadêmica com a necessidade de produzir conhecimento qualificado destinado ao enfrentamento dessas questões.

Este artigo se destina a apresentar o contexto no qual se inserem essas preocupações e a descrever a criação, o modo de funcionamento e os principais resultados alcançados pela experiência dos GPs/TSE.

1 O contexto dos desafios da democracia contemporânea e o papel da Justiça Eleitoral

Embora o conceito de democracia possa variar de acordo com diferentes tradições do pensamento político e diferentes escolas do Direito e da Ciência Política, o elemento da escolha de representantes para o exercício da autoridade política costuma estar presente na maioria das definições. Exigências normativas e práticas têm sido elencadas como condições necessárias para a realização de eleições limpas e justas, capazes de promover a verdade do voto e a competição livre e igualitária entre os contendores (Dahl, 1997). Até poucas décadas atrás, havia certo otimismo no sentido de que a terceira grande onda de democratização política (Huntington, 1994) universalizaria o regime democrático no mundo, bem como suas condições de pleno funcionamento. Todavia, nos anos recentes, aquele otimismo cedeu lugar a profundas preocupações, não apenas com a diminuição das chances de instalação de novas democracias, mas com os riscos de retrocesso daquelas consideradas consolidadas. De fato, a questão da "crise da democracia" passou a ocupar a atenção dos acadêmicos, da mídia e do debate público em nível nacional e internacional, resultando em larga e assustada produção sobre o tema (Levitsky; Ziblatt, 2018, 2023; Przeworski, 2020; Runciman, 2018; Huq; Ginsburg, 2018).

Quando os países da terceira onda da democratização iniciaram a decolagem na direção de se tornarem poliarquias, nas décadas de 1970 e 1980, a análise comparada voltou-se para o estudo das transições políticas e passou a sistematizar seus principais desafios. Na visão de O'Donnel (1994), as novas democracias não tiveram bom início de trajetória, pois permaneceram acentuadamente "delegativas" (termo usado pelo autor

para descrever os poderes excessivamente concentrados no executivo). Por essa razão, tornou-se importante defender que a consolidação democrática dependeria de mecanismos eficazes de *accountability* horizontal (O'Donnel, 1998a) e de *enforcement* do Estado de Direito (O'Donnel, 1998b). Análises posteriores ampliaram o conjunto de reformas institucionais recomendadas para assegurar o caminho da democracia onde ela corajosamente se instalou. Diamond e Morlino (2005), no trabalho talvez mais abrangente organizado a respeito, analisaram a qualidade das novas democracias e chamaram a atenção para a necessidade de seu aperfeiçoamento em oito dimensões principais, sendo cinco chamadas de procedimentais (Estado de direito, participação, competição, *accountability* horizontal e *accountability* vertical), duas de substantivas (respeito às liberdades civis e políticas e crescente igualdade política, social e econômica) e uma última que faria a ligação entre as primeiras: responsividade ou a qualidade das instituições políticas e das políticas públicas de corresponderem efetivamente às preferências dos cidadãos (Diamond; Morlino, 2005, p. xii).

Antes que as novas democracias avançassem nessas dimensões e alcançassem uma órbita de estabilidade e segurança, democracias consolidadas começaram a apresentar sinais de fadiga e brechas abriram-se para ameaças autoritárias também nesses lugares. Na Europa e nos Estados Unidos, a atenção dos analistas voltou-se, nos últimos anos, para os problemas da polarização política, do surgimento de novos populismos, da erosão das bases sociais dos modelos social-democratas e dos efeitos negativos da globalização e do neoliberalismo. Do ponto de vista especificamente político, a deserção do apoio à democracia em diversos setores da sociedade, a crise de representatividade dos partidos políticos tradicionais e a ascensão de líderes antidemocráticos, por meio de eleições democráticas, despertaram o alerta para o risco de mergulhos autoritários onde não se imaginava que seriam possíveis.

Nesse cenário em que as novas democracias ainda não alcançaram pleno êxito e as tradicionais se veem ameaçadas de desestabilização e retrocesso, o estudo comparativo dos regimes políticos e, neles, das regras

e instituições que presidem os processos eleitorais tem se tornado cada vez mais importante. Ao lado da dimensão institucional, novos temas substantivos como o problema da desinformação e *fake news* e os desafios da inclusão e diversidade nos âmbitos da participação e representação políticas também têm chamado a atenção dos analistas. É neste contexto, portanto, que se inseriu a iniciativa dos GPs/TSE, em ano especialmente desafiador para a democracia, não apenas no Brasil mas também em boa parte do mundo.

Em 2024 mais da metade da população mundial se envolveu ou ainda se envolverá em eleições nacionais e locais em mais de 60 países (The Economist, 2023). Desde os maiores eleitorados dos Estados Unidos, da Índia, da União Europeia, da Indonésia, do Paquistão, do Brasil, de Bangladesh, da Rússia e do México aos menores existentes na Islândia, nas Maldivas e em Comores, eleitoras e eleitores estão sendo chamados(as) às urnas. Em alguns desses lugares, a eleição se limita à rotineira escolha de governantes; em outros, a própria sorte da democracia está em jogo.

Segundo o último relatório comparativo dos regimes políticos produzido pelo Instituto V-Dem, nada menos do que 42 países estavam em franco processo de autocratização ou apresentaram episódios nessa direção em 2023[1], pois é no interior desse grupo que 31 eleições foram ou serão realizadas em 2024, com destaque para os casos críticos da Índia, da Indonésia, da Venezuela, de El Salvador, da Nicarágua e do México. Na Índia, o Primeiro-Ministro Narendra Modi e seu Partido do Povo Indiano não apenas buscaram a recondução para um terceiro mandato como apontaram para o recrudescimento de suas ações nacionalistas, centralizadoras e que vieram agravando as relações étnicas, religiosas e culturais no país. Uma vitória esmagadora poderia ter levado à confirmação da hipótese de Levitsky e Ziblatt (2018), segundo a qual o maior risco da democracia não está na eleição que leva o líder autoritário ao poder, mas nas seguintes que o confirmam. Modi não alcançou o êxito esperado, a oposição

[1] NORD, Marina *et al*. *Democracy report 2024:* democracy winning and losing at the ballot. Gothenburg. University of Gothenburg: V-Dem Institute, 2024.

conquistou mais cadeiras do que o previsto, e esses resultados talvez levem o governo à moderação e à negociação.

Já na Venezuela, o processo foi marcado por tamanhas distorções que até parceiros diplomáticos tradicionais como o Brasil não reconheceram o resultado das eleições. Mais do que isso, missão da Organização das Nações Unidas (ONU) destinada a investigar o caso concluiu que o governo praticou graves violações contra os direitos humanos, já que a repressão aos grupos de oposição "envolveu assassinatos, tortura, prisão arbitrária e violência sexual"[2]. Na Nicarágua, Daniel Ortega e sua Frente Sandinista de Libertação Nacional confirmaram seu poder de maneira esmagadora nas urnas, mas sob forte desconfiança internacional e também com denúncias de violações de direitos humanos.

Em El Salvador, o controverso Presidente Nayib Bukele não apenas se reelegeu como seu apoio no Congresso subiu para 54 num universo de 60 cadeiras. Em seguida, nas eleições municipais, os partidos que apoiam Bukele conquistaram 43 das 44 municipalidades. Por lá, a hipótese da autocratização, mediante sucessivas conquistas eleitorais, passará por importante teste empírico. No México, ainda que a oposição tenha reconhecido a derrota para o partido governista, não deixou de acusar a competição desigual nessa que foi também uma das eleições mais violentas da história do país, com inúmeros assassinatos. Confirmada a vitória do partido Morena e de sua candidata presidencial Claudia Sheinbaum, o receio recai agora sobre a agenda de reformas constitucionais do governo, que inclui a eleição direta de todos os juízes do Judiciário, no contexto em que o partido já domina o Executivo e o Legislativo.

Em metade dos lugares com eleições previstas para 2024, ou não há democracia de fato, ou ela está sob risco. Nesse contexto, eleições deixam de representar o mecanismo essencial das democracias para se converter em seu

[2] Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2024/10/15/maduro-comet eu-crimes-contra-a-humanidade-na-eleicao-conclui-missao-da-onu.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

coveiro ou funeral. O cenário global é muito preocupante, considerando que apenas 29% da população mundial vivem hoje em democracias, enquanto 71% vivem sob regimes autoritários. Os 42 países que em 2023 registraram processos ou episódios de autocratização reúnem 35% da população mundial, com destaque para a Índia, que já foi a maior democracia do planeta e hoje é classificada pelo V-Dem como uma autocracia eleitoral. Vários países que superaram regimes autoritários no passado mergulharam novamente em autocracias no presente[3].

Especialmente no que diz respeito ao papel dos órgãos responsáveis por organizar e zelar pelas eleições (os *Election Management Body's* – EMB), o V-Dem identificou, em 2023, o enfraquecimento significativo dos EMBs em pelo menos 24 países, com efeitos danosos sobre a competição eleitoral e o funcionamento da democracia. Não por coincidência, considerando o indicador V-Dem de eleições limpas e justas, a qualidade das eleições vem se deteriorando em 35 países. Quase sempre, essa piora vem acompanhada da degradação de outros indicadores como a liberdade de expressão ou o agravamento em outros como a intimidação governamental e a desinformação, para citar alguns exemplos[4].

Ao contrário dos clássicos golpes de Estado, a análise política contemporânea tem destacado que a derrubada de regimes democráticos, ainda que mais lenta e nem sempre claramente perceptível, tem ocorrido por meio da erosão endógena das instituições da democracia e do Estado de direito, acompanhada pelo surgimento de líderes populistas e autoritários que alcançam o poder por meio de eleições. O paradoxo da democracia funcionando contra si mesma se torna ainda mais perturbador quando tais líderes conseguem controlar os demais poderes e, com amplo apoio popular, aplicam esse grande capital político em reformas constitucionais e institucionais destinadas a enfraquecer o sistema de *checks and balances*,

[3] *Idem*.

[4] *Idem*.

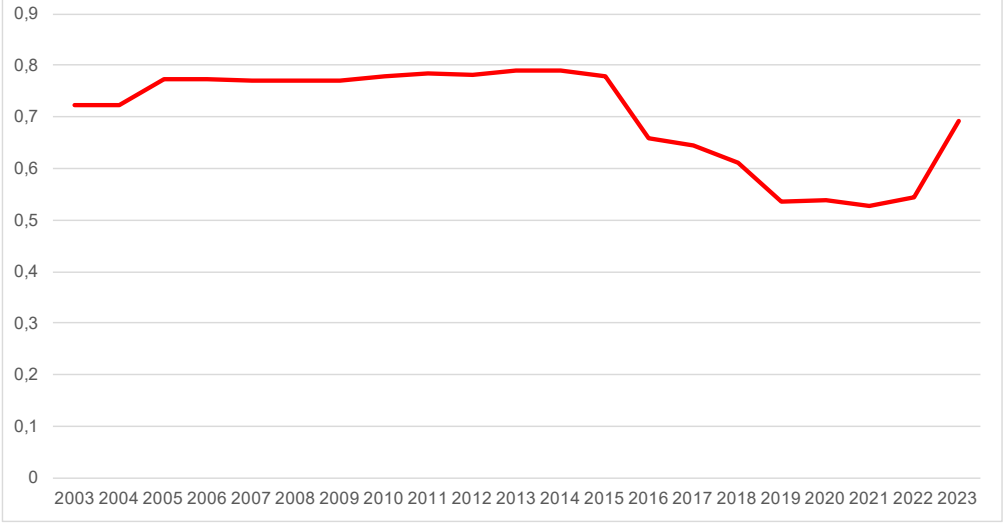
naquilo que tem sido chamado por alguns de "executive aggrandizement" (Bermeo, 2016; Lührmann; Lindberg, 2019; Laebens, 2023). São exemplos nesse sentido os processos ocorridos na Hungria (do Primeiro-Ministro Viktor Orbán e seu partido Fidesz) e nos já citados casos de El Salvador, Índia, México e Nicarágua. Nos casos mais dramáticos, a investida pode alcançar não apenas o desenho e as funções das instituições políticas e judiciais mas também a mídia e organizações da sociedade civil, comprometendo a liberdade e a igualdade em nome da permanência plebiscitária no poder.

Por razões que estudiosos da polarização política têm demonstrado, clivagens sociais profundas podem levar setores da sociedade a apoiar lideranças que prometem realizar seus interesses sectários, ainda que ao preço de sacrificar a democracia (Svolik, 2019). Foi o que Przeworski (2020) chamou de "populismo delegativo" no prefácio à edição brasileira de seu *Crises da Democracia*, justamente para designar o cenário no qual o povo prefere a permanência do governante ainda que este se mostre autoritário e coloque em risco as eleições competitivas, os direitos políticos e o Estado de direito (Przeworski, 2020, p. 17-18).

Num cenário de deterioração global da democracia, o *Democracy Report 2024* do V-Dem registrou o Brasil como um caso auspicioso, por ter revertido a tendência de autocratização que vinha ameaçando o país nos últimos anos. A eleição brasileira de 2022 foi considerada pelos pesquisadores do V-Dem como um "*critical event*" capaz de interromper aquela tendência e de recolocar o país na trilha democrática, conforme mostra o Gráfico 1. Além do Brasil, outros oito países apresentaram trajetória em "U" ("*U-turn democratizers*"), isto é, de recuperação da democracia depois de terem passado por período autoritário. Mas o caso brasileiro foi especialmente comemorado pelo V-Dem por trazer de volta 5% da população mundial à condição democrática. O combate à desinformação realizado pela Justiça Eleitoral, os inquéritos do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as milícias digitais e os atos antidemocráticos, a resiliência do TSE frente aos ataques, durante o período eleitoral, além do apoio internacional antes e depois das

eleições, foram destacados pelo V-Dem como lições a serem aprendidas pelos países que estão ou que venham a se colocar nesse tipo de encruzilhada[5].

Gráfico 1 – Índice de Democracia Liberal Brasil (2003-2023)

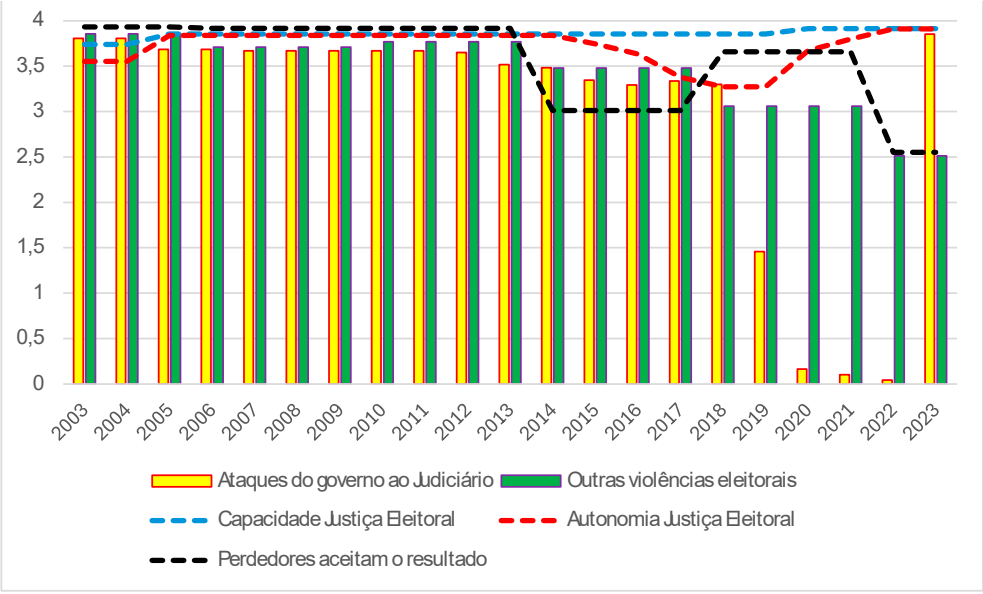


Fonte: elaborado pela autora e pelo autor com base em dados do V-Dem (disponível em: https://v-dem.net/graphing/graphing-tools/).

O Gráfico 2 detalha algumas dimensões específicas da experiência brasileira das duas últimas décadas. A escala varia de zero (avaliação mais negativa) a quatro (avaliação mais positiva). Até por volta de 2013, todos os indicadores estavam acima de 3,5 pontos, indicando a boa saúde da democracia brasileira. Em 2014 perdemos quase um ponto no indicador relativo à aceitação dos resultados eleitorais, que passaram a ser questionados por perdedores. A linha se recupera nos anos seguintes, porém volta a cair para 2,5 nas eleições de 2022, o menor patamar da série histórica.

[5] *Idem*, p. 36-37.

Gráfico 2 – Avaliação V-Dem para dimensões selecionadas Brasil (2003-2023)



Fonte: elaborado pela autora e pelo autor com base em dados do V-Dem (https://v-dem.net/graphing/graphing-tools/).

Segundo avaliação do V-Dem, embora a capacidade da Justiça Eleitoral tenha se mantido estável por todo o período, inclusive nas fases mais críticas, sua autonomia sofreu abalos entre 2015 e 2022. Se democracia é o regime que consegue o êxito de afastar a violência como instrumento de resolução de conflitos políticos, a coluna respectiva do Gráfico 2 indica o perigoso retorno do fenômeno nas eleições brasileiras dos últimos anos. Por fim, mas não menos dramático, os ataques do governo ao Judiciário se intensificaram de tal modo a partir de 2019 que a coluna respectiva do Gráfico 2 desceu ao pior cenário em 2022, expressando as condições que levaram à invasão do STF e demais edifícios na Praça dos Três Poderes no fatídico 8 de janeiro de 2023.

Uma combinação de resiliência institucional, competição política e mobilização de parte significativa da sociedade evitou, ao menos por ora, a ruptura do equilíbrio democrático, que é sempre contingente e dependente das

escolhas das forças políticas relevantes acerca de sua sustentação ou de sua deserção. Afinal, numa das definições mais difundidas do regime democrático como *self-enforcing*, Przeworski argumenta que uma democracia somente está consolidada "quando ninguém consegue imaginar-se agindo fora das instituições democráticas e quando tudo o que os perdedores desejam é tentar outra vez, no quadro das mesmas instituições sob as quais acabaram de ser derrotados" (Przeworski, 1994, p. 46). Assim, das eleições de 2022 pode-se dizer que recolocaram o país na esteira democrática, não pelos resultados substantivos, mas pelo fato de terem afastado outras formas de conquista e manutenção do poder político. Digno de nota é ver no Gráfico 2 como a Justiça Eleitoral também restabeleceu sua autonomia com as eleições de 2022, depois de ter sido ameaçada nos anos precedentes.

Ainda que o estado de saúde da democracia brasileira tenha se recuperado, os desafios de sua manutenção e aperfeiçoamento permanecem e foi nesse contexto que o TSE, por meio da EJE, da SGP e da AID, tomou a iniciativa de organizar os GPs/TSE, cujos resultados são apresentados neste número de *Estudos Eleitorais*. Mais precisamente, os grupos se organizaram em torno de quatro linhas temáticas: Governança Eleitoral, Partidos Políticos, Democracia em Redes, Inclusão e Diversidade. Cada uma delas contemplou questões relevantes que afetam o funcionamento da democracia brasileira contemporânea e da Justiça Eleitoral em particular. Na próxima seção, descrevemos a organização, os perfis das pesquisadoras e dos pesquisadores, as fases de trabalho e os principais temas e resultados de pesquisas conduzidas pelos GPs/TSE.

2 Criação, experiência e principais resultados dos Grupos de Pesquisa do TSE

A primeira experiência dos GPs/TSE foi desenvolvida no período entre outubro de 2023 e agosto de 2024 e pode ser considerada um caso de sucesso. Foram estabelecidas parcerias acadêmicas, desenvolvida uma metodologia

específica para viabilizar o aproveitamento máximo das atividades e da orientação científica dos docentes contratados e da expertise das servidoras e dos servidores escolhidos(as) por meio de um processo seletivo simplificado.

Nesta seção serão apresentadas as fases do processo de criação dos grupos de pesquisa[6]. Na primeira fase, houve a delimitação do escopo de diretrizes da pesquisa, a elaboração do edital de processo seletivo, a análise da documentação e seleção das pesquisadoras e pesquisadores, as orientações iniciais e acompanhamento. Na segunda fase, além do processo de orientação e produção, foi realizado o 1º Encontro dos Grupos de Pesquisa do TSE, com conferências e *workshops* relacionados à pesquisa e à coleta de dados, além de atividades de integração.

A terceira fase englobou a produção das atividades de pesquisa consolidadas na publicação *Grupos de Pesquisa: Primeiros Resultados* (Brasil, 2024) e na exposição dos resultados no 2º Encontro dos Grupos de Pesquisa do TSE. Na última fase, pesquisadoras e pesquisadores realizaram encontros virtuais de acompanhamento e orientação e finalizaram o produto de suas pesquisas, divulgados nessa edição especial da Revista *Estudos Eleitorais*.

Ao apresentar as fases do trabalho desenvolvido pelos GPs/TSE, serão destacados a metodologia adotada, os produtos desenvolvidos, as dificuldades enfrentadas e os ganhos obtidos nesse processo, a fim de demonstrar a importância do diálogo entre as instituições políticas, a Justiça Eleitoral e a academia. Por meio do presente estudo de caso, buscamos demonstrar os benefícios do aprimoramento das atividades desenvolvidas pela Justiça Eleitoral a partir do intercâmbio entre professoras e professores doutores com notório saber científico e os servidores e servidoras da Justiça Eleitoral com ampla experiência e conhecimento em sua área de atuação, versados nas dificuldades e nas capacidades da instituição.

[6] A apresentação do projeto, a partir da divisão em quatro fases, se baseia no texto da publicação Portfólio EJE/TSE, disponível em: https://heyzine.com/flip-book/8d1c0090f9.html#page/1. Acesso em: 15 out. 2024.

2.1 Fase 1: Delimitação de escopo e diretrizes da pesquisa

No contexto de grandes desafios da democracia contemporânea e da Justiça Eleitoral em particular, a primeira edição dos grupos de pesquisa foi estruturada em torno de quatro linhas temáticas: i) Governança Eleitoral, ii) Partidos Políticos, iii) Democracia em Redes e iv) Inclusão e Diversidade. Para elaborar definições básicas e tópicos de pesquisas relevantes, foram convidados(as) pesquisadoras e pesquisadores com destacada trajetória acadêmica para atuar como coordenadora ou coordenador das respectivas linhas[7].

Inicialmente, as coordenações trabalharam nas definições de cada linha de pesquisa e na especificação de possíveis tópicos de investigação, partindo da literatura especializada e do estado da arte da pesquisa empírica nos respectivos campos mas também das preocupações de fundo com os dilemas da democracia contemporânea e a missão institucional da Justiça Eleitoral.

A Linha 1, sobre Governança Eleitoral, foi apresentada por seus coordenadores da seguinte forma:

> Diz respeito ao arranjo institucional responsável pelo conjunto de atividades relativas à organização e execução das eleições, desde o registro de eleitores, candidatos e partidos, passando pela regulação e gerenciamento dos pleitos, fiscalização e controle de campanhas, recepção e contagem dos votos, anúncio dos resultados e diplomação de eleitos, bem como a adjudicação e resolução

[7] A Linha 1, com o tema Governança Eleitoral, contou com a professora doutora Gabriela Tarouco (Universidade Federal de Pernambuco – UFPE) e com o professor doutor Paolo Ricci (Universidade de São Paulo – USP). A Linha 2, Partidos Políticos, com os professores doutores Bruno Speck (USP) e Pedro Floriano Ribeiro (Universidade Federal de São Carlos – UFSCar). Na Linha 3, Democracia em redes, estiveram a professora doutora Marisa von Bülow (Universidade de Brasília – UnB) e o professor doutor Frederico Batista (University of North Carolina at Charlotte). Por fim, a Linha 4, Inclusão e Diversidade, contou com a Ministra Edilene Lôbo (TSE) e as professoras doutoras Olivia Cristina Perez (Universidade Federal do Piauí – UFPI) e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer (Faculdade de Direito de Vitória – FDV). A qualificação para a função de todos pode ser atestada pelos respectivos currículos *lattes*, disponíveis em https://eadeje.tse.jus.br/pluginfile.php/197547/mod_label/intro/lattesdocentesgps.pdf.

> de denúncias e litígios eleitorais, além dos crimes conexos. Essa linha subdivide-se em duas abordagens: i) Perspectiva Comparada: compara a governança eleitoral em diferentes países, explorando relações dos diferentes modelos institucionais com outras características dos países estudados. A comparação pode ser entre todos os países para os quais existam dados acessíveis ou entre países de alguma região específica; ii) Perspectiva Histórica: busca examinar os processos que marcaram a criação e o desenvolvimento do modelo brasileiro de governança eleitoral, centrado na Justiça Eleitoral[8].

A partir dessa definição básica, foram apresentados oito tópicos possíveis de pesquisa para a Linha 1.

Para as coordenadoras e os coordenadores, a Linha 2, Partidos Políticos, "adota a perspectiva dos partidos políticos como organizações, voltando sua atenção para aspectos endógenos das organizações partidárias, mas que se conectam com a administração da Justiça Eleitoral. Constitui particular objeto de interesse o impacto das mudanças recentes e tentativas de regulação sobre os seguintes aspectos da vida partidária: financiamento e fundo eleitoral; cotas de candidaturas femininas e de pessoas negras; prestação de contas (partidárias e eleitorais); formação de federações; filiados e dirigentes; configuração das estruturas partidárias; registro e informações sobre candidaturas; democracia intrapartidária. A intenção é que tais elementos sejam examinados na interação com a Justiça Eleitoral". A partir dessa definição básica, foram apresentados 13 tópicos possíveis de pesquisa.

Na Linha 3, Democracia em Redes, as coordenadoras e os coordenadores ponderaram que

> As democracias contemporâneas sofreram grande impacto com o advento das novas tecnologias digitais e as novas formas de produção e circulação de informação.

[8] Conforme explica a nota 1 do Editorial deste número de Estudos Eleitorais, essa e as demais definições das linhas de pesquisa que vêm a seguir, entre aspas, reproduzem as descrições oferecidas no Edital n. 1/2023 EJE-SGP-ADI, elaboradas a várias mãos pela coordenação geral, pela coordenação científica e pelos respectivos coordenadores dos GPs/ TSE.

> As eleições, em especial, têm sido profundamente afetadas por esses fenômenos, e sua regulação e controle representam grandes desafios para a Justiça Eleitoral. Esta linha de pesquisa busca compreender a dinâmica da mobilização e da comunicação política nos meios digitais, suas causas e efeitos, com foco nos contextos eleitorais. Além disso, busca contribuir para o desenho e implementação de ferramentas e estratégias que poderiam ser adotadas pelas instituições, visando democratizar o acesso a recursos pelos atores políticos, aumentar a qualidade da informação circulante na democracia brasileira e apoiar as ações de promoção da integridade eleitoral de forma geral. Estamos interessados em analisar o papel de um conjunto amplo de empresas e plataformas de internet que são utilizadas para comunicação e para a mobilização de eleitores, inclusive plataformas de redes sociais, serviços de mensageria privada, serviços de busca, e plataformas digitais de compartilhamento de conteúdo e jogos.

A partir dessa definição básica, foram apresentados 13 tópicos possíveis de pesquisa.

As coordenadoras da Linha 4, Inclusão e Diversidade, firmaram que

> Inclusão e diversidade representam grandes desafios para as democracias contemporâneas. No âmbito eleitoral e especialmente da representação política, medidas têm sido adotadas no sentido da ampliação da diversidade e na garantia da inclusão de grupos mais sujeitos a opressões sociais da sociedade brasileira, ainda que de forma incipiente. De que maneira tais medidas têm impactado a organização das eleições, os atores políticos e a própria Justiça Eleitoral? Qual a efetividade dessas medidas no que diz respeito à redução das desigualdades políticas e do déficit de representação dos grupos com mais dificuldade de acesso a direitos? Interessa a essa linha a produção de diagnósticos sobre o tema e sobre os esforços realizados até agora, bem como a prospecção de outras medidas, procedimentos e políticas capazes de apoiar a inclusão e diversidade no âmbito eleitoral e da representação política.

A partir dessa definição básica, foram apresentados 13 tópicos possíveis de pesquisa.

As definições das 4 linhas e dos 47 tópicos de pesquisa a elas associados constaram no Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID, elaborado em conjunto pelas coordenações e com o apoio da equipe da EJE/TSE, da SGP e da AID, destinado a servidoras, servidores, magistradas e magistrados da Justiça Eleitoral, com vistas ao preenchimento de vagas para a formação dos grupos de pesquisa[9].

A primeira decisão tomada na elaboração do edital foi limitar o público-alvo do processo seletivo a servidoras, servidores, magistradas e magistrados da Justiça Eleitoral, mas abrangendo todo o território nacional. Considerando-se tratar da primeira experiência com grupos de pesquisa, a opção de restringir a participação ao público interno da Justiça Eleitoral foi importante, inclusive para analisar a viabilidade de, em edições futuras, expandir para pessoas interessadas além dos quadros da Justiça Eleitoral.

Um grande desafio nesse processo foi o tempo. A Justiça Eleitoral lida com um evento certo de alta complexidade a cada dois anos, as eleições. Todo e qualquer projeto que seja pensado para a Justiça Eleitoral que envolva suas servidoras e seus servidores deve ter em conta o período eleitoral. Desse modo, o cronograma foi desenvolvido com vistas à finalização das atividades do grupo no primeiro semestre do ano eleitoral.

Por essa razão, o período de divulgação do edital e das inscrições foi limitado, resultando em período curto para as pessoas interessadas apresentarem a documentação necessária para o processo seletivo. Desse modo, a SGP ajudou a identificar os elementos necessários para habilitação das pessoas ao processo seletivo, os benefícios que poderiam decorrer dessa participação – no caso, optou-se pela certificação das

[9] Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID: Processo seletivo simplificado para participação em grupos de pesquisa. Disponível em: https://eadeje.tse.jus.br/pluginfile.php/194364/mod_label/intro/Edital_Grupos%20de%20Pesquisa_EJE-TSE%20-%20COMPLETO.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

horas de pesquisa para fins de adicional de qualificação –, além de eventuais impeditivos como os casos de pessoas usufruindo de licenças ou afastamento para servir a outro órgão.

Como o edital abrangeu todo o território nacional e contou com previsão de encontros presenciais na sede do TSE em Brasília, previu-se a apresentação pelas pessoas selecionadas oriundas dos TREs ou de cartórios eleitorais, no momento do registro definitivo, de declaração de anuência da Presidência e/ou Diretoria-Geral do Tribunal de origem, com assunção dos custos com as despesas relativas às diárias e passagens necessárias para as reuniões presenciais previstas (três), conforme cronograma prévio.

Outros pontos muito importantes do edital foram a disponibilização de vagas com critério de paridade de gênero e a reserva de vagas para pessoas negras, pessoas com deficiência, quilombolas, indígenas e pessoas trans (transgêneros, transexuais e travestis). A colaboração da AID foi fundamental para a definição dos critérios necessários e para firmar a importância dessa ação afirmativa na construção do projeto de pesquisa, com o fim de buscar maior diversidade na composição dos grupos em cada linha de investigação.

Foram previstas 10 vagas por linha, das quais metade se destinava à ampla concorrência e metade para ações afirmativas (sendo 20% das vagas reservadas a candidaturas de pessoas negras, 20% para Pessoas com Deficiência – PCD e 10% para quilombolas, indígenas e pessoas trans). As vagas reservadas poderiam ser redistribuídas na ausência de candidaturas ou pessoas aprovadas em determinada cota. Com essa iniciativa, asseguraram-se a participação paritária de pesquisadoras e pesquisadores, e um perfil diverso em cada linha de pesquisa.

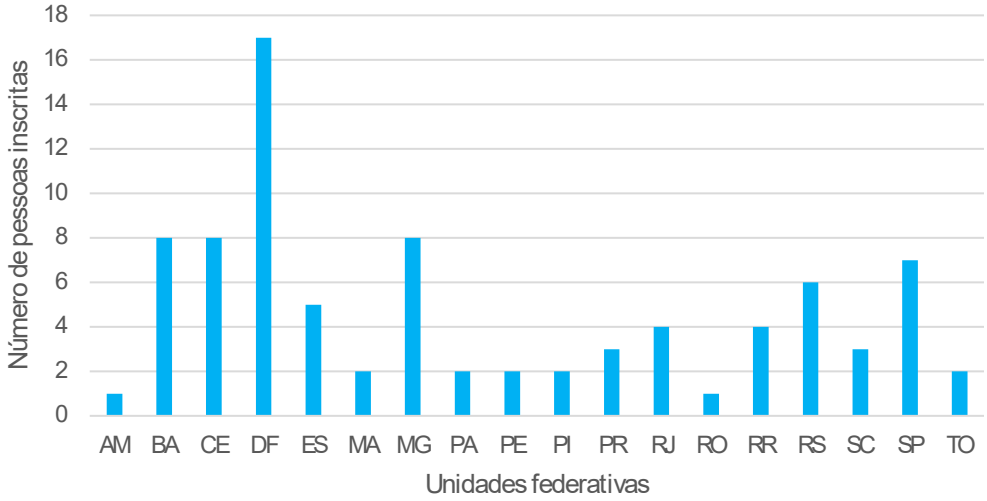
Para lidar com a complexidade de apresentar um projeto novo, com alcance nacional em curto prazo, e para as pessoas conhecerem o projeto e se sensibilizarem a participar do processo seletivo, adotou-se estratégia de comunicação de múltiplas vias. Foram produzidos vídeos explicativos, apresentando os grupos de pesquisa, as Linhas e os coordenadores, divulgados amplamente nas redes sociais da EJE/TSE. Além disso, o

Sistema EJE, composto por todas as Escolas Judiciárias Eleitorais do Brasil, foi mobilizado e convidado a divulgar, nos respectivos territórios, o processo seletivo, além de auxiliar as pessoas interessadas no levantamento das informações necessárias.

Todavia, o processo de sensibilização começou antes da elaboração e divulgação do processo seletivo simplificado. A EJE/TSE iniciou um processo interno destinado a todas as áreas do TSE, que envolveu os setores administrativos e de gestão do processo eleitoral e os setores jurisdicionais, incluindo os gabinetes dos ministros, solicitando indicações de temas-problemas que merecessem aprofundamento teórico e científico e que pudessem ser objeto de estudos coordenados pela Escola. Assim, quando o edital foi publicizado, os setores do Tribunal já tinham conhecimento da iniciativa nesse sentido, e já haviam sido chamados a contribuir com sugestões. Adicionalmente, a Assessoria de Comunicação do TSE (Ascom/TSE) movimentou as assessorias e núcleos de comunicação de todos os TREs. A SGP mobilizou as estruturas regionais de gestão de pessoas e incorporou em seu informativo a publicação do edital.

Desse modo, no curto período de 10 dias, o Edital n. 1/2023 teve o êxito de receber 85 inscrições, alcançando igualdade de gênero – 42 homens e 43 mulheres – e excelente representatividade nacional – 18 Unidades Federativas, cobrindo as 5 regiões do país (ver Gráfico 3). Dentre os(as) inscritos(os), 80% pertenciam aos TREs e 20%, ao TSE, incluindo 82 servidoras e servidores e 3 magistradas e magistrados. Do total, 12 pessoas se autodeclaram negras, uma Pessoa com Deficiência (PCD) e nenhuma nas demais condições.

Gráfico 3 – Origem das pessoas inscritas no Edital n. 1/2023 (Grupos de Pesquisa EJE/TSE 2023-2024)



Fonte: elaborado pela autora e pelo autor.

Esses números não espantam, sobretudo quando considerado o perfil sociodemográfico das pessoas que trabalham no Poder Judiciário. Na magistratura e entre servidoras e servidores, o quadro é majoritariamente composto por pessoas brancas, cisgênero, heterossexuais, que não possuem deficiência. É o que atesta o Relatório com Resultados Parciais do Censo do Poder Judiciário de 2023, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que envolveu toda a Justiça (Conselho Nacional de Justiça, 2023)[10].

[10] Neste censo, "70,2% dos(as) servidores(as) indicaram ser brancos(as), 26,5% apontaram ser negros(as), sendo, dentre eles, 23,5% pardos(as) e 3,0% pretos(as). Dois por cento indicaram ser amarelos(as) e 0,3% se autodeclararam indígenas". As palavras *quilombo* ou *quilombola* sequer aparecem no documento. Entre magistradas e magistrados, "96,4% se identificam com o sexo biológico com o qual nasceram (cisgênero) e 2,7% dos(as) respondentes preferem não informar, 0,3% se declaram agênero e 0,1% dos(as) magistrados(as) se identifica com o gênero fluído". Entre as servidoras e servidores, o padrão é semelhante: "em 95,9% dos casos são cisgênero. Há um grupo que preferiu não informar: 2,8%; e ainda outra parte que indicou outra identidade que não as reunidas como opções da pergunta (0,7%)" (Conselho Nacional de Justiça, 2023, p. 24, 80 e 82).

Na Justiça Eleitoral a realidade não é diferente[11]. Por essa razão as ações afirmativas são importantes, e assegurar a diversidade na composição dos grupos de pesquisa promove qualidade e sensibilidade aos temas objeto de investigação. Nessa perspectiva, o tema Inclusão e Diversidade não compareceu no projeto dos GPS/TSE apenas como objeto de estudo, mas como uma política a ser observada, na linha do que estabelecem os planejamentos estratégicos do TSE e do Poder Judiciário. Com efeito, a maior parte das pessoas autodeclaradas negras buscaram inscrição para a Linha 4, Inclusão e Diversidade, embora, numa próxima edição dos GPs/TSE, seja desejável que o efeito da ação afirmativa se estenda igualmente para outras linhas de pesquisa.

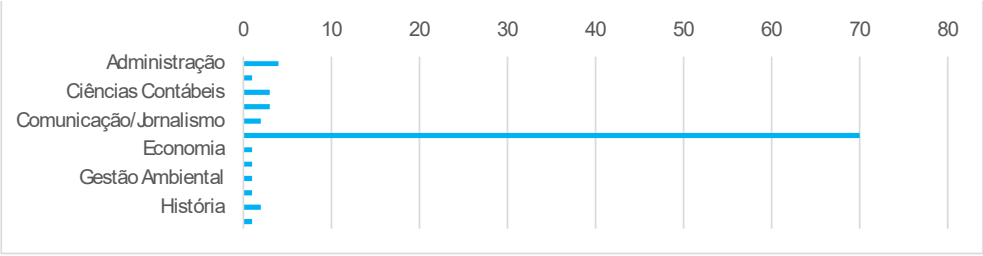
A seleção foi composta de duas fases de igual peso: análise de currículo e de carta de intenção. Para análise de currículo, foi elaborado um barema, considerando formação acadêmica, produção acadêmica e experiência profissional, assegurando-se à produção acadêmica a maior pontuação possível (40)[12]. Na carta de intenção, os interessados deveriam responder à pergunta "Por que você deseja participar desse grupo de pesquisa?", indicando a linha escolhida e, dentro dela, um ou mais tópicos de interesse, com ideias/sugestões para o seu desenvolvimento. Análise de currículo e carta de intenção receberam o mesmo peso para que pessoas que ainda não tivessem uma trajetória acadêmica e demostrassem boas ideias na carta de intenção pudessem ter chances de participação.

[11] Sobre o tema sugerimos a leitura do artigo FACHIN, Luiz Edson; SANTOS, Polianna Pereira dos. Por uma Cidadania Democrática. *In:* BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais*: Eixo Temático 1: direitos políticos e temas correlatos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. (Coleção SNE. Fase 2; v. 2). p. 23-49. DOI: https://doi.org/10.57025/9786587461236_fac.lui.

[12] As pessoas inscritas deveriam apresentar, dentre os documentos exigidos, formulário de autodeclaração de avaliação curricular, com a pontuação de seu currículo a partir do barema, que seria considerado e, em todo caso, verificado durante o processo de avaliação. A autodeclaração foi uma estratégia utilizada para conferir maior agilidade no processo de seleção e ocorreu em outros momentos, como para atestar a ausência dos impedimentos listados no item 2.6 do edital.

Quanto à formação acadêmica, naturalmente a maioria dos que se apresentaram tem graduação em Direito, mas outras 11 áreas estiveram representadas, enriquecendo o processo seletivo, que atraiu saberes e especialidades importantes para o desenvolvimento das pesquisas (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Cursos de graduação das pessoas inscritas (n=90) (Grupos de Pesquisa EJE/TSE 2023-2024)

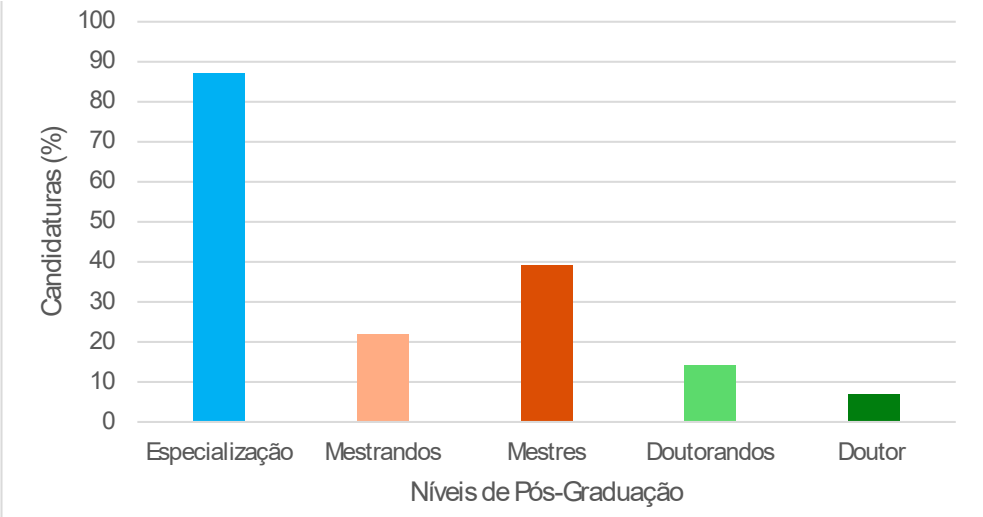


Fonte: elaborado pela autora e pelo autor.

** As colunas somam mais de 85 casos por conta das candidaturas que apresentaram mais de uma graduação*

Embora o edital não exigisse títulos de pós-graduação, o elevado nível das candidaturas pode ser aferido também pela formação pós-graduada de boa parte delas. Cerca de 87% realizaram cursos de especialização, e quase 40% tinham título de mestre, com outros 22% inscritos atualmente em programas para obtenção dessa titulação. O edital recebeu ainda a inscrição de 6 doutores e 12 doutorandos (Gráfico 5). Dentre os inscritos, nada menos do que 65% contavam com publicações registradas no CV *Lattes*, sendo muitos casos com quantidade expressiva de artigos, capítulos e livros. Quase 30% dispunham de experiência docente, pouco mais de 20% apresentavam produção técnica e mais de 10% já haviam orientado trabalhos acadêmicos de graduação ou pós-graduação.

Gráfico 5 – Candidaturas com pós-graduação (%)
(Grupos de Pesquisa EJE/TSE 2023-2024)

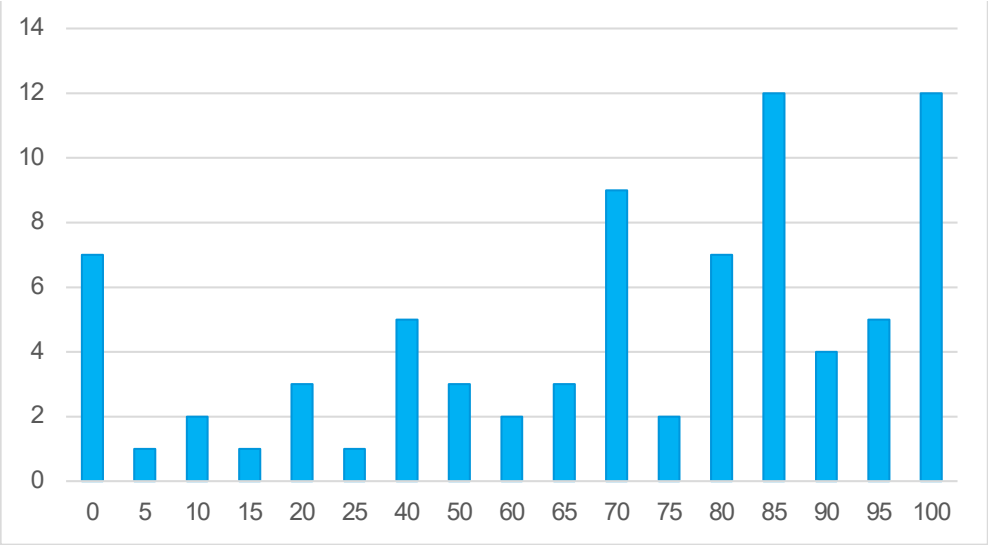


Fonte: elaborado pela autora e pelo autor.

Enquanto a avaliação curricular foi balizada no barema, as cartas foram avaliadas considerando os elementos exigidos na resposta apresentada (indicação da linha, tópicos de interesse, ideias e sugestões para o desenvolvimento), em perspectiva comparada. Para melhor alinhamento e análise das candidaturas foram realizadas reuniões com todas as coordenadoras e todos os coordenadores para consideração dos casos e trocas de impressões entre as linhas. Essas reuniões foram essenciais para a devida avaliação dos(as) inscritos(as), sem prejuízo de cumprimento do prazo previsto.

As cartas de intenção forneceram elementos valiosos, não apenas para a identificação das motivações das candidatas e candidatos mas também para a antecipação de tópicos de pesquisa de interesse. A avaliação foi bastante criteriosa, conforme mostra o Gráfico 6, mas ainda assim 65% das candidatas e dos candidatos obtiveram nota igual ou acima de 70 pontos e 15% alcançaram a nota máxima de 100.

Gráfico 6 – Pontuação das cartas de intenção (0-100)
(Grupos de Pesquisa EJE/TSE 2023-2024)



Fonte: elaborado pela autora e pelo autor.

Ao final, foram selecionados 40 candidatas e candidatos, na sua maioria servidoras e servidores de 12 Unidades Federativas (UFs), pertencentes aos quadros dos TREs e do TSE. Foram respeitadas a paridade de gênero e as reservas de vagas para candidatas e candidatos autodeclarados(as) negros(as) e com deficiência. É importante considerar que a média de pontos na avaliação de currículos dos(as) selecionados(as) foi de 39,5 (tendo variado entre mínimo de 2 e máximo de 100) e, na avaliação das cartas, a média foi de 84,6 (tendo variado entre mínimo de 15 e máximo de 100), a demonstrar que a avaliação não privilegiou apenas currículos mais desenvolvidos, contemplou e deu oportunidade a pessoas que ainda não avançaram em títulos e publicações, mas que almejam experiência e desenvolvimento em pesquisa acadêmica, além de estarem mobilizadas por questões sensíveis da sociedade e da democracia brasileiras.

Embora futuros editais possam ser aperfeiçoados, este primeiro produziu, portanto, uma combinação de efeitos positivos que envolveu mérito acadêmico, interesses, mobilização por questões relevantes, inclusão e

diversidade. Para seleções futuras identificamos basicamente a necessidade de ampliação do prazo para divulgação do edital, inscrição e seleção e a previsão de atribuição de número de inscrição para as pessoas candidatas, a fim de facilitar a divulgação dos resultados preliminares sem a identificação nominal. O processo realizado nessa primeira experiência demandou força tarefa para o adequado cumprimento do cronograma. Com a primeira experiência e os aprendizados dela decorrentes, as próximas podem considerar um cenário com maior prazo para todas as etapas.

2.2 Fase 2: Organização e orientação dos quatro Grupos de Pesquisa e 1º Encontro

Dentre as 40 pessoas selecionadas, 5 não puderam seguir adiante por razões pessoais. Sob a coordenação das professoras e professores especialistas, as primeiras reuniões dos GPS foram dedicadas à identificação dos tópicos de pesquisa a serem desenvolvidos, à elaboração de planos de trabalho individuais ou em subgrupos e ao cronograma básico. Cada linha teve autonomia para organizar seus trabalhos, mas as atividades envolveram, na maioria das vezes, a leitura e a sistematização de bibliografia básica sobre os temas, a identificação da pergunta de pesquisa, o levantamento preliminar de dados com vistas ao estudo de viabilidade da proposta e, mediante sucessivas reuniões virtuais, a definição final do desenho de pesquisa.

Cada grupo de pesquisa pôde especificar os objetos de investigação, mesclando a experiência prévia de suas membras e seus membros, interesses acadêmicos e de aperfeiçoamento institucional da própria Justiça Eleitoral e orientações das coordenações acerca dos temas mais relevantes e das contribuições potencialmente mais significativas. O ambiente virtual da EJE/TSE também foi utilizado nessa etapa, como repositório de pesquisa e canal de comunicação com as pesquisadoras e pesquisadores. As coordenações podiam inserir arquivos, referências bibliográficas e orientações diversas no ambiente virtual, além de estabelecer comunicação direta com os grupos de pesquisa. A utilização desse canal também foi importante para atestar a

participação das pesquisadoras e dos pesquisadores e viabilizar a emissão de certificado, no modelo adotado pela Escola.

Todavia, nem todos utilizaram a ferramenta, alegando certo "custo de entrada" e optando por meios próprios e alternativos de comunicação. Com mais tempo, seria possível realizar treinamento sobre o uso da ferramenta (Moodle) para os envolvidos na pesquisa. Para tentar contornar essas dificuldades, a equipe da EJE/TSE elaborou documento com informações básicas para acesso e utilização da plataforma virtual.

Desse modo, prosseguiram os trabalhos entre dezembro de 2023 e fevereiro de 2024, quando demos início também à preparação do 1º Encontro dos Grupos de Pesquisa do TSE. O edital previa a realização de até três encontros presenciais na sede do TSE, mas, em vista do cronograma apertado, foram realizados dois. O primeiro foi pensado e construído conjuntamente pelas coordenações dos GPs/TSE, pesquisadoras, pesquisadores e equipe da EJE/TSE, para que, além da integração entre as pessoas e do desenvolvimento das atividades de pesquisa, pudesse haver, de fato, a produção de conteúdo e de conhecimento para público amplo, valorizando a ciência, integrando os temas de pesquisa planejados, os processos de trabalho e a realidade identificada na Justiça Eleitoral.

Assim, o 1º Encontro dos Grupos de Pesquisa da EJE/TSE, realizado nos dias 13 e 14 de março de 2024, reuniu presencialmente coordenadoras, coordenadores, pesquisadoras e pesquisadores em torno de três atividades principais: a realização de conferências sobre os temas centrais das linhas de pesquisa; reuniões de trabalho dos respectivos grupos de pesquisa para discussão e orientação e para participar de *workshops* com setores especializados do TSE.

O encontro foi dividido em duas partes, a primeira aberta ao público amplo, com transmissão ao vivo pelo canal do YouTube da Justiça Eleitoral[13],

[13] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=-zN9-rJJswI&t=2468s. Acesso em: 15 out. 2024.

e a segunda fechada para os(as) participantes dos GPs/TSE. O vídeo, que contou com mais de mil visualizações, apresenta a seguinte descrição:

> Os Grupos de Pesquisa têm como objetivo melhorar a governança institucional, aprimorar a gestão do processo eleitoral e integrar o Tribunal com a sociedade e a comunidade acadêmica, além de incentivar estudos em Direito Eleitoral por meio da pesquisa científica. O Encontro é uma etapa do projeto com três metas principais: apresentar ao público as linhas de pesquisa e projetos em desenvolvimento, aproximar a Justiça Eleitoral do universo da pesquisa científica e capacitar pessoas em metodologia da pesquisa de dados (Justiça Eleitoral, 2024).

O primeiro dia contou com mesa de abertura, na qual foram apresentados os GPs/TSE, as linhas de pesquisa, destacando-se o pioneirismo e a importância do projeto e sua correlação com o fortalecimento da democracia e a defesa das instituições democráticas.

No mesmo dia, foram realizadas quatro mesas temáticas: a primeira sobre Governança Eleitoral em Perspectiva Histórica e Comparada, a segunda sobre Inclusão e Diversidade, a terceira sobre Partidos Políticos: Desafios e Perspectivas, e a quarta sobre Democracia em Redes. Entre as mesas temáticas, foi realizado *workshop* sobre Metodologia de Pesquisa e Análise de Dados: oportunidades de pesquisa com dados abertos do TSE. Os temas tratados dialogaram com as linhas de pesquisa e foram definidos pelas coordenadoras e pelos coordenadores de cada linha.

O *workshop* teve a finalidade de apresentar a pesquisadoras e a pesquisadores, participantes ou não dos GPs/TSE, informações sobre Metodologia da Pesquisa e, especificamente, sobre a utilização dos dados abertos do TSE[14], formas de acesso, tipos de dados disponíveis e possibilidades de atuação e pesquisa quantitativa, utilizando dados acessíveis ao público.

[14] O Portal de Dados Abertos do TSE está disponível em: https://dadosabertos.tse.jus.br/. Acesso em: 15 out. 2024.

As informações foram prestadas por Leonardo Ferreira de Oliveira, chefe da seção de dados estratégicos gerencias do TSE.

No segundo dia de encontro, as pesquisadoras e os pesquisadores dos grupos puderam acompanhar a sessão de julgamento no TSE, enquanto as coordenações realizaram duas reuniões. A primeira teve o objetivo de alinhamento e troca de percepções, inclusive para o encaminhamento das fases seguintes.

A segunda reunião foi realizada com as coordenadoras do Projeto Diretrizes de Cidadania, para apresentação e possível alinhamento entre dois grandes projetos em andamento na EJE/TSE[15]. Essa interlocução foi muito produtiva, pois permitiu a identificação de elementos comuns entre as ações e viabilizou a realização dos Encontros Itinerantes: Cidadania e Pesquisa, que levaram a três TREs encontros de intercâmbio entre os projetos[16]. Ainda na parte da manhã, as coordenadoras e os coordenadores dos GPs/TSE gravaram vídeos institucionais sobre as respectivas linhas de pesquisa e as atividades em desenvolvimento.

Para a tarde do dia 14 de março, foram preparados *workshops* apresentados por servidoras e servidores do TSE destinados à apresentação, interação e diálogo sobre o funcionamento de setores específicos do Tribunal, de utilidade para o desenvolvimento das pesquisas. As coordenações identificaram as necessidades específicas dos grupos e fizeram sugestões nesse sentido, cabendo à Equipe EJE/TSE o mapeamento dos setores e das pessoas mais indicadas para conduzir os *workshops*. Ao final, a programação executada, com cerca de uma hora para apresentação e debates em cada sala, foi esta:

[15] Sobre o Projeto Diretrizes Nacionais de Cidadania indicamos a leitura de BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Diretrizes nacionais para ações de cidadania das EJEs*: fundamentos, caminhos e desafios. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. 113 p.

[16] Maiores informações sobre os eventos Cidadania e Pesquisa: Encontros Itinerantes realizados em Macapá/AM, Vitória/ES e Fortaleza/CE podem ser obtidas no Portifólio EJE/TSE, disponível em: https://heyzine.com/flip-book/8d1c0090f9.html#page/37. Acesso em: 15 out. 2024.

1) Como Otimizar a Consulta Pública Unificada (PJe) – Bruney Guimarães Brum (SJD).
2) Pesquisa de Acórdãos Antigos (1946-1964) – Gabriel Menezes (Sedjur).
3) Sistema de Prestação de Contas Anual (SPCA) – Eron Pessoa (Asepa).
4) Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP) – Wilton Freire (SJD).
5) Criação de Banco de Jurisprudência sobre Desinformação e *Fake News* – apresentação do Programa *Notion* – Gabriel Menezes (Sedjur).
6) Como Consultar o "Divulgacandcontas" – Bruney Guimarães Brum (SJD).

Como pesquisadoras e pesquisadores se interessaram por diferentes *workshops* que ocorreram simultaneamente, a EJE/TSE tomou a iniciativa de gravar todas as oficinas e disponibilizá-las no ambiente virtual para as membras e os membros dos GPs/TSE assistirem ou reverem conforme o caso.

Além dos *workshops*, integrantes da linha 1 realizaram visita ao arquivo do TSE, com acervo constituído pelos documentos referentes às eleições e julgamentos de matéria eleitoral, além da documentação que dá suporte à realização das atividades-fim do Tribunal. A Linha 4 realizou encontros com membras e membros das comissões existentes no TSE relacionadas à temática da inclusão: a Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão do TSE; a Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação; a Assessoria de Inclusão e Diversidade; e a Comissão Gestora de Política de Gênero do Tribunal Superior Eleitoral (TSE Mulheres).

O 1º Encontro foi comemorado por todos(as) os(as) participantes, que reportaram às equipes envolvidas os benefícios decorrentes da ação formativa do primeiro dia e das trocas realizadas durante os *workshops*. O ponto negativo foi o curto tempo de duração, que levou à realização de oficinas com duração limitada a apenas uma hora, sem possibilidade de extensão em razão das atividades simultâneas.

O encontro foi desenhado para duração de dois dias, considerando o deslocamento das servidoras e dos servidores de outros estados para Brasília, o tempo de afastamento das atividades ordinárias nos respectivos postos de trabalho e as demais atividades em curso no TSE. No entanto, essa primeira experiência indica a necessidade de mais um dia para a realização de todas as atividades em busca de um aproveitamento máximo por todos os envolvidos.

2.3 Fase 3: Os primeiros resultados e o 2º Encontro dos GPs/TSE

A terceira fase teve início logo após o 1º Encontro dos GPs/TSE. A coordenação de cada linha de pesquisa seguiu trabalhando na dinâmica de orientação, revisão e reuniões com pesquisadoras e pesquisadores. Em paralelo, a Coordenação-Geral optou por realizar apenas dois encontros gerais, em vez dos três inicialmente considerados no edital, com intenção de aproveitar o tempo para a produção das pesquisas e redação dos artigos científicos.

A partir dessa definição, passou-se à preparação e organização do 2º Encontro dos Grupos de Pesquisa do TSE, oportunidade em que seriam apresentados os resultados para a Presidência do TSE e para o público interno e externo ao Tribunal. Para tanto, a coordenação científica dos GPs/TSE desenvolveu um *template* para organização e apresentação das atividades de pesquisa desenvolvidas entre dezembro de 2023 e o segundo encontro, em maio de 2024. Desse modo, pesquisadoras e pesquisadores se empenharam em organizar apresentação geral da pesquisa, contemplando metodologia aplicada, achados iniciais e os próximos passos da pesquisa, além das referências utilizadas.

Com isso, foi possível produzir e apresentar, no segundo encontro, a publicação *Grupos de Pesquisa: Primeiros Resultados* (Brasil, 2024), que conta com uma introdução geral, apresentações elaboradas pelas coordenadoras e pelos coordenadores de cada linha, seguidas das pesquisas desenvolvidas e os resultados obtidos até àquela altura. O resultado das pesquisas e as informações gerais sobre o projeto também foram objeto de exposição no *foyer* da sede

do Tribunal, com uma série de 12 totens que apresentaram o histórico do projeto, desde o processo seletivo até a apresentação dos primeiros resultados, com informações metodológicas e linguagem acessível para as pessoas não familiarizadas com a produção acadêmica[17].

O 2º Encontro dos Grupos de Pesquisa foi realizado nos dias 15 e 16 de maio de 2024, aberto ao público, transmitido ao vivo no canal do Youtube da Justiça Eleitoral[18] e dividido em dois momentos. No primeiro, tivemos uma manhã institucional, com Mesa de Abertura e Mesa com o tema A pesquisa Aplicada na Justiça Eleitoral, contando com participação das coordenadoras e dos coordenadores dos GPs/TSE, Ministra Edilene Lôbo e Professor Rogério Arantes e servidoras e servidores do TSE que participaram do projeto na construção do edital e nos *workshops*. No segundo momento, as pesquisadoras e pesquisadores envolvidos no projeto tiveram oportunidade de apresentar suas pesquisas para o público e para os(as) participantes de outras linhas, a fim de promover intercâmbio entre elas e compartilhar seus resultados.

Assim como no primeiro encontro, o tempo foi limitado. O 2º Encontro foi realizado no dia 15 e na manhã do dia 16 de maio de 2024. Desse modo, a dinâmica foi desenvolvida para viabilizar a apresentação de todas as pesquisas, organizadas por linhas, em mesas compostas por coordenadora ou coordenador e uma debatedora ou um debatedor, de linha de pesquisa diversa, que, ao final das exposições, trouxeram suas impressões e colaborações. O material desenvolvido foi disponibilizado previamente entre as coordenações dos GPs/TSE, de forma que os 15 minutos de apresentação de que cada pesquisa dispunha não eram o único elemento para o diálogo e a contribuição dos debatedores. Ao final do encontro,

[17] É possível ver registros da exposição no Instagram da EJE/TSE, disponível em: https://www.instagram.com/p/C-szyBCOEGS/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRlODBiNWFlZA==. Acesso em: 15 out. 2024.

[18] O primeiro dia está disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=iYglsxrrFKA, e o segundo dia, em: https://www.youtube.com/watch?v=59G6KuQMnR8&t=16s. Acesso em: 15 out. 2024.

pesquisadoras e pesquisadores receberam orientações para a produção dos textos finais na forma de artigos para publicação.

2.4 Fase 4: Os resultados e produtos finais

De meados de maio a início de julho, os GPs/TSE trabalharam na produção final dos 15 artigos que compõem este número especial de Estudos Eleitorais. Autoras e autores foram orientadas(os) a observar as normas de publicação da revista e as primeiras versões passaram por cuidadosa revisão, de forma e conteúdo. Sugestões de aprimoramento foram feitas e acatadas, para além da padronização de estilos a cargo da equipe de revisão da revista. Alguns trabalhos desenvolveram questões teóricas importantes, outros produziram bancos de dados originais que serão disponibilizados publicamente, enquanto outros terminaram abrindo novas questões de pesquisa.

Os artigos alcançaram elevado padrão de qualidade acadêmica, mas sua principal contribuição reside nos temas e problemas enfrentados. Da história da criação da Justiça Eleitoral à comparação com outros organismos e práticas de gestão eleitoral de outros países, a Linha 1 forneceu contribuições muito valiosas, abrindo inclusive novas possibilidades de pesquisa histórica e comparativa sobre o tema da Governança Eleitoral. Como discutimos na Seção 1, os EMBs enfrentam grandes desafios em vários países, seja na defesa de sua autonomia e capacidade de gerir as eleições frente às ameaças autoritárias do nosso tempo, seja na necessidade de aperfeiçoar constantemente seu trabalho para assegurar eleições limpas e justas.

A visão histórica demonstra que a Justiça Eleitoral brasileira enfrentou desafios desde os primórdios e, em perspectiva comparada com outros países, logrou uma trajetória de institucionalização que a torna hoje resiliente diante de tentativas de retrocessos. A bem da verdade, enquanto muitas democracias ainda convivem com eleições inteiramente questionadas e colocadas *sub judice* com frequência, o contencioso judicial brasileiro concentra-se em conflitos individuais e denúncias corriqueiras que envolvem candidaturas e

partidos. Não que estes sejam desimportantes, mas é digno de destaque que o Brasil não apresenta mais os problemas de institucionalização das eleições que muitos países ainda enfrentam. Aqui, do registro de eleitoras, eleitores, candidatas e candidatos ao rápido processamento dos resultados – muitas vezes com diferenças mínimas entre os que ganham e os que perdem – e diplomação dos(as) eleitos(as), tudo se passa com relativa normalidade quando comparado a outros contextos.

Da Linha 2 deve-se destacar que os partidos políticos brasileiros, examinados como organização, são agentes da democracia, mas nem tanto da democratização. A desigualdade da representação de gênero, por exemplo, que vem sendo enfrentada por ações afirmativas de cunho eleitoral, é fenômeno que se inicia no interior dos partidos, em que a participação das mulheres em cargos de direção é inversamente proporcional à hierarquia partidária, considerando sua organização do local ao nacional. Este foi um dos principais achados da Linha 2. Outro foi demonstrar como a prestação de contas pelos partidos políticos ainda não alcançou padrão uniforme e de qualidade, algo desafiador nos marcos do financiamento que se tornou maciçamente público.

A desinformação e a produção/circulação de *fake news* são outros fenômenos que assolam as democracias contemporâneas, enquanto a propaganda digital também as desafia. A Linha 3 mostrou como a Justiça Eleitoral vem enfrentando essas questões, inclusive em perspectiva comparada com outros países. Ainda que aclamado pelo V-Dem como bom exemplo nessa área (conforme mostramos na Seção 1), o enfrentamento destes fenômenos no Brasil ainda carece de regras mais claras e de instrumentos mais efetivos, segundo mostraram as pesquisas da Linha 3. Em contexto como esse, a existência de um EMB estruturado e com histórico de aperfeiçoamento permanente, diante de novidades tecnológicas e de comunicação que surgem a cada eleição, é algo alvissareiro, mas a pesquisa demonstrou como a capacitação de servidoras e servidores dos Tribunais Eleitorais nessa matéria ainda é precária e carente de mais investimentos.

Ainda que os valores da Inclusão e da Diversidade tenham orientado reformas recentes da legislação eleitoral e partidária, a Linha 4 mostrou que há muito o que fazer no sentido de tornar a representação política mais diversa e inclusiva, do ponto de vista de gênero, raça e dos grupos mais suscetíveis a opressões sociais. A ampliação do número de mulheres, negras e negros nos cargos políticos representativos tem se dado de maneira incremental, mas muito devagar. E antes que as políticas de ação afirmativa surtam efeitos mais significativos, novos problemas delas decorrentes surgem. Pesquisa da Linha 4 mostra que a autoidentificação para fins de obtenção de financiamento eleitoral, por exemplo, tem suscitado dúvida, quando não denúncias de fraudes, sobre a forma de apoiar a população negra a ampliar sua presença nos cargos legislativos. A necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de identificação é algo que se impõe, mas há dúvida se cabe à Justiça Eleitoral ou aos partidos políticos a responsabilidade dessa tarefa.

Conclusão

No Brasil, o enfrentamento dos desafios da democracia contemporânea tem na Justiça Eleitoral um grande aliado. Ainda que sua atuação não seja imune a críticas e à necessidade de aperfeiçoamentos, mais vale destacar seus êxitos no sentido da gestão eficiente da competição política, dimensão crucial do funcionamento e equilíbrio do regime democrático. Quando jogadoras e jogadores entram em campo, a hipótese de conflito generalizado nunca pode ser descartada. A presença de uma árbitra ou um árbitro, preferencialmente imparcial, leva as contendoras e os contendores a optarem pelo jogo dentro das regras e, enquanto o preço de subvertê-las for mais alto do que o de aceitar a derrota e aguardar a próxima partida, o apito final encerrará pacificamente a disputa.

Nesse cenário, vale destacar que o Plano Estratégico do TSE para o período 2021-2026 apresentou como missão da Justiça Eleitoral a promoção da cidadania e a garantia da legitimidade do processo eleitoral e da efetiva

prestação jurisdicional, com o fim de fortalecer a democracia, ao mesmo tempo em que buscou se consolidar como "instituição transparente, garantidora da legitimidade do processo eleitoral e impulsionadora de inovação na prestação de serviços à cidadã e ao cidadão de forma segura, acessível e sustentável" (Brasil, 2021, p. 15-16).

Nessa toada e alinhado com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, instituída pela Resolução-CNJ n. 325, de 29 de junho de 2020, o Plano Estratégico do TSE tem como destaque o fortalecimento da credibilidade no processo eleitoral, entre outros, por meio da promoção de ações educativas visando ao envolvimento da sociedade no processo eleitoral, o que implica diretamente a atuação da EJE.

A EJE/TSE desempenha papel central na qualificação de magistradas, magistrados, servidoras, servidores e demais atores do sistema eleitoral. Sua contribuição se expande para além da formação técnica, abarcando a promoção de valores democráticos, a disseminação de boas práticas e o desenvolvimento de competências que assegurem a realização de eleições transparentes e legítimas. A experiência descrita nesse artigo com instituição dos GPs/TSE demostrou que a escola também é um espaço estratégico para o fomento à pesquisa acadêmica e também aplicada no âmbito eleitoral e político.

Conforme previsto no edital, a criação dos grupos visou investigar temas relacionados à democracia, à Justiça Eleitoral, às normas eleitorais e à administração pública, contribuindo para a produção de conhecimento inovador e a formação de base teórica sólida para a formulação de políticas judiciárias. Esses esforços são indispensáveis não apenas para a melhoria contínua da governança institucional mas também para o fortalecimento do sistema democrático.

Os resultados evidenciam o impacto positivo dessa iniciativa, mostrando que a pesquisa conduzida, no âmbito da EJE, possui forte potencial para influenciar decisões administrativas e jurisdicionais, além de contribuir para a renovação da agenda de pesquisa acadêmica. O fomento à investigação científica e à formação dentro de instituições democráticas, como o TSE, não

apenas qualifica o corpo funcional e aperfeiçoa a gestão interna mas também reforça o compromisso com a transparência, a legitimidade e a eficiência do processo eleitoral.

Em última análise, iniciativas desse porte são fundamentais para consolidar a confiança da sociedade nas instituições democráticas, sobretudo num cenário de constantes e desafiadoras transformações. A adoção de ferramentas de participação para aproximação com a sociedade civil, instituições e academia mostra-se essencial para que questões jurídicas, políticas, filosóficas e sociais possam ser tratadas com a profundidade, a interseccionalidade e a transversalidade necessárias, de modo a assegurar a responsividade, imprescindível para o aumento da qualidade da democracia. Na definição de Powell (2004, p. 91), responsividade diz respeito à habilidade de a democracia transformar as preferências das cidadãs e dos cidadãos em políticas. Não se trata, portanto, de ponto de chegada, mas de uma travessia repleta de controvérsias e disputas de sentidos.

Referências

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *A democracia como propósito*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Escola Judiciária Eleitoral, 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Diretrizes nacionais para ações de cidadania das EJEs*: fundamentos, caminhos e desafios. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Grupos de pesquisa: primeiros resultados*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. 142 p.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plano estratégico 2021-2026*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: Planejamento_estrategico_TSE_acessivel_SEPREVOK_FINAL__1_.pdf. Acesso em: 19 nov. 2024.

BERMEO, Nancy. On democratic backsliding. *Journal of Democracy* 27, n. 1, p. 5-19, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução n. 325 de 29 de junho de 2020*. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365. Acesso em: 19 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resultados parciais do censo do Poder Judiciário 2023:* relatório. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/relatorio-do-censo-de-2023.pdf. Acesso em: 19 nov. 2024.

DAHL, Robert. *Poliarquia. Participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.

FACHIN, Luiz Edson; SANTOS, Polianna Pereira dos. Por uma cidadania democrática. *In*: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático 1: direitos políticos e temas correlatos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. (Coleção SNE. Fase 2; v. 2). p. 23-49.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda:* a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

HUQ, Aziz; GINSBURG, Tom. How to lose your constitutional democracy. 65 UCLA Law Review, Chicago, 78, 2018.

JUSTIÇA ELEITORAL. Grupos de Pesquisa se reúnem no TSE. *YouTube,* 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=-zN9-rJJswI&t=2468s. Acesso em: 15 out. 2024.

LAEBENS, Melis G. Beyond democratic backsliding: executive aggrandizement and its outcomes. *Users Working Paper* Series 2023:54, University of Gothenburg, V-Dem Institute, Sweden, sept. 2023.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. *Como salvar a democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

LÜHRMANN, Anna; Staffan I. LINDBERG. A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization,* [s. l.], v. 26, n. 7, p. 1095-1113, sept. 2018.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance: introduction. *International Political Science Review*, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 5-27, jan. 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova,* [s. l.], n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, Washington, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n. 51, jul. 1998.

POWELL, G. Bingham.The chain of responsiveness. *Journal of Democracy*, Washington, v. 15, n. 4, p. 91-105, oct. 2004.

PRZEWORSKI, Adam (1994). *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

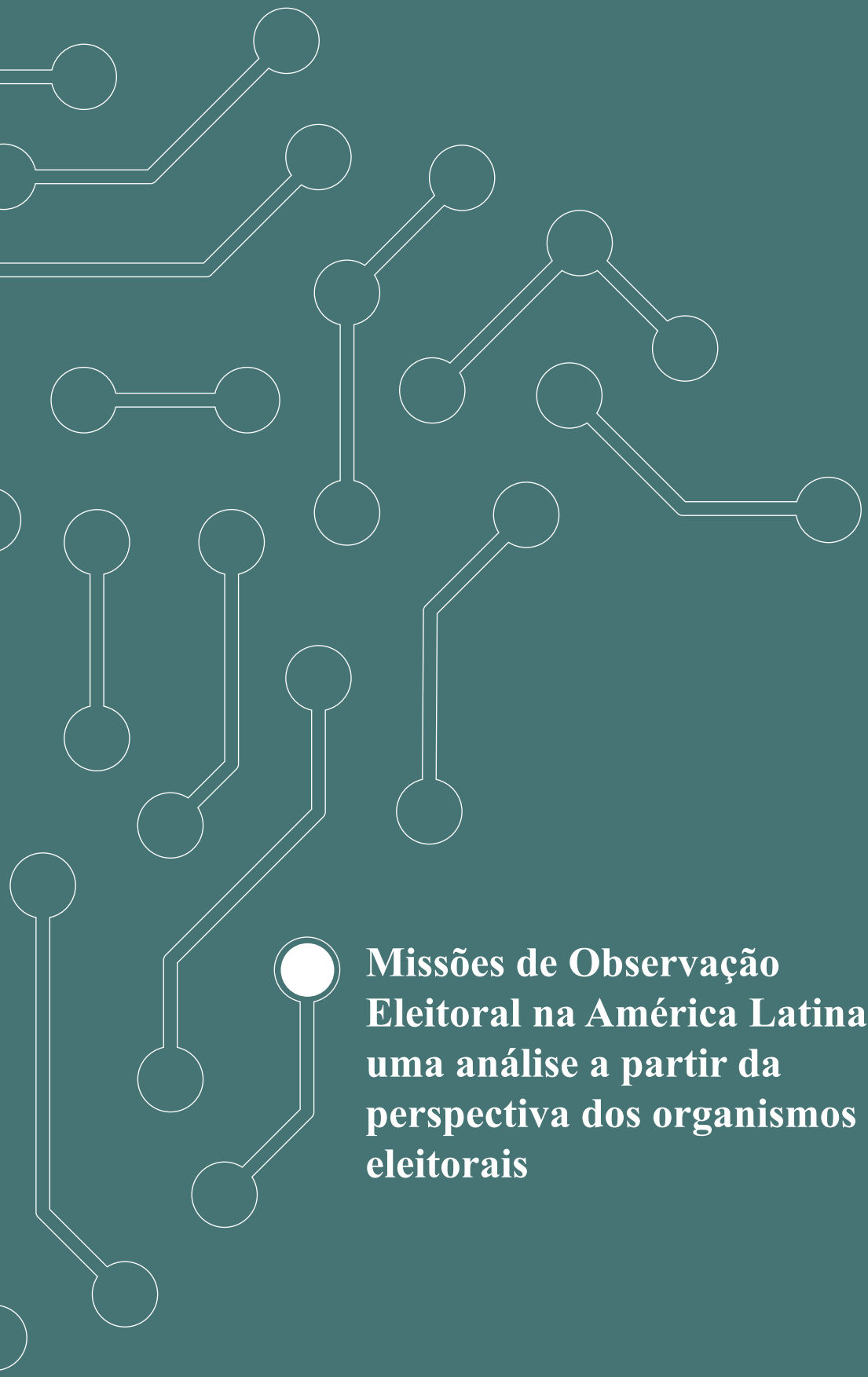
RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia, 2018.

SVOLIK, Milan. Polarization versus Democracy. *Journal of Democracy,* Washington, v. 30, n. 3, p. 20-32, jul. 2019.

THE ECONOMIST. *2024 is the biggest election year in history*. nov. 13th, 2023.

Como citar este artigo:

ARANTES, Rogério Bastos; SANTOS, Polianna Pereira dos. Desafios da democracia brasileira e a experiência dos Grupos de Pesquisa do TSE. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 26-64, jan./jun. 2024.



Missões de Observação Eleitoral na América Latina: uma análise a partir da perspectiva dos organismos eleitorais

Missões de Observação Eleitoral na América Latina: uma análise a partir da perspectiva dos organismos eleitorais[*]

Election Observation Missions in Latin America: an analysis from the perspective of electoral bodies

Cristina Bohrer[**]
Gilberto Soares Ferreira[***]
Vitor de Andrade Monteiro[****]

Recebido em: 19/7/2024
Aprovado em: 1º/8/2024

[*] Este artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 1, "Governança Eleitoral", à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Prof. Dra. Gabriela Tarouco e do Prof. Dr. Paolo Ricci.

[**] Graduada pela UFPEL/RS, mestra em Direito, Democracia e Sustentabilidade pela Atitus Educação; especialista em Direito Processual Civil pela ABDPC, em Direito Eleitoral pela Faculdade Verbo Jurídico e em Conflitos Armados e Direitos Humanos pelo IGC/CDH e IUM/Coimbra/Portugal; analista judiciária lotada na Assessoria Técnica dos Desembargadores do TRE/RS. *E-mail*: cristinabohrer@tre-rs.jus.br.

[***] Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano; mestre em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM); analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG); chefe do Cartório da 159ª Zona Eleitoral de Lambari/MG. *E-mail*: gilberto.soares@tre-mg.jus.br.

[****] Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade Complutense de Madrid; mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas; pesquisador visitante do Instituto Max-Planck para Direito Público Comparado e Direito Internacional (Heidelberg/Alemanha); especialista em Direito Processual pela Escola Superior da Magistratura de Alagoas; ex-assessor de Assuntos Internacionais do TSE; foi membro da Assessoria de Enfrentamento à Desinformação do TSE; analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas; assessor do Corregedor-Regional Eleitoral do TRE/AL; professor do Curso de Especialização em Direito Eleitoral da PUC/PR e do Cesmac. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), da Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (Caoeste), do Observatório Complutense de Desinformación Electoral e do Grupo de Investigação "Tecnología y Democracia – I+DEM" da Universidade Complutense de Madrid; autor e coautor de vários artigos e livros acadêmicos. *E-mail*: vitoramonteiro@gmail.com.

Resumo

O estudo analisa como as Missões de Observação Eleitoral (MOEs) estão sendo desenvolvidas nos diferentes países da América Latina, sob a ótica dos organismos eleitorais. A pesquisa considera a carência de dados consolidados acerca de aspectos estruturais, formais e quantitativos, sobretudo a importância da divulgação para a população em geral do papel das MOEs. Um conjunto de perguntas foi enviado a países da América Latina, incluindo o Brasil. Os dados foram reunidos para formar um panorama das MOEs latino-americanas. Verificou-se uma tendência da maioria em receber missões para a promoção de transparência e confiabilidade em suas eleições. Por outro lado, foi verificada a necessidade de aprimorar a publicidade e o acesso aos relatórios produzidos pelas MOEs, por parte dos órgãos entrevistados. A pesquisa contribui para a ampliação de fontes de dados e para indicações de aprimoramento desse tipo de monitoramento pelos organismos eleitorais.

Palavras-chave: eleições; observação eleitoral internacional.

Abstract

The study analyzes how Electoral Observation Missions (EOM's) are being developed in different Latin American countries, from the perspective of Electoral Management Bodies (EMB's). The research considers the lack of consolidated data on structural, formal and quantitative aspects but, above all, the importance of disseminating the role of EOM's to the general population. A questionnaire was sent to Latin American countries, including Brazil. The data was gathered to form an overview of Latin American election observation missions. The majority had a tendency to receive missions to promote transparency and reliability in their elections. On the other hand, the need to improve publicity and access to the reports produced by the EOM's by the agencies interviewed was verified. The survey can contribute to the expansion of data sources and indications of improvements in this type of monitoring by electoral bodies.

Keywords: elections; international election observation.

Introdução[1]

O objeto desta pesquisa são as Missões de Observação Eleitoral (MOEs). A importância das missões cresce em um cenário de crise de confiança nas eleições em várias partes do mundo, incluindo países conhecidos como democracias estáveis. Com efeito, elas podem contribuir para maior estabilidade em processos de transição democrática de governos, servindo como desincentivo a iniciativas de ruptura fundadas em suposta fraude eleitoral.

Buscou-se uma perspectiva menos visitada na literatura. Existem muitos estudos concernentes ao conteúdo dos relatórios das missões, por exemplo, quanto ao atendimento de critérios de integridade nos processos eleitorais dos países observados. Uma fonte importante nesse sentido são os vários relatórios disponibilizados por grandes organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos.

No entanto, esta pesquisa concentra-se no aspecto procedimental das MOEs nos países questionados, isto é, focou na estrutura e na estratégia dos organismos eleitorais em relação a programas de missões internacionais e nacionais[2]. Além disso, buscou dados relativos a eventuais programas de convidados internacionais que os organismos dispunham, vez que, ainda que possuam características distintas, esses programas refletem o interesse dos países em obter reforço internacional de credibilidade em relação aos seus processos eleitorais.

[1] Este estudo se insere no contexto da formação de grupos de pesquisa pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. Os autores agradecem à Prof.ª Gabriela Tarouco e aos Profs. Paolo Ricci e Rogério Arantes pela valiosa revisão e pelos inestimáveis apontamentos que proporcionaram importantes reflexões e oportunizaram aprimoramentos neste trabalho. Também são apresentados agradecimentos à Assessoria de Assuntos Internacionais do TSE pelo indispensável apoio para a obtenção das respostas do questionário aplicado.

[2] Neste trabalho, as expressões "observação" e "monitoramento" serão utilizadas como equivalentes. Registre-se que, todavia, alguns autores entendem existir diferença entre os termos, considerando que o observador possui atribuições e competências mais reduzidas que as do monitor. Disponível em: https://aceproject.org/electoral-advice/election-observation/observation-monitoring-or-supervision. Acesso em: 15 jul. 2024.

O artigo, portanto, contribui para o estudo da dimensão internacional das eleições, analisando, de diferentes formas, como os organismos eleitorais nacionais interagem com os programas de missões. A realização de eleições livres e transparentes é um dos pontos centrais nas democracias contemporâneas e as missões de observação são instrumentos que podem auxiliar no alcance desse objetivo.

Em um primeiro momento, a revisão bibliográfica situa o tema nas democracias contemporâneas, verificando-se o duplo efeito das MOEs. Quando apontam problemas nos processos eleitorais dos países observados, auxiliam no aprimoramento institucional desses processos; quando atestam a regularidade dos pleitos, diminuem a margem de protestos infundados por parte dos perdedores.

Em seguida, como forma de obter dados primários acerca de organismos eleitorais da América Latina em relação às missões de observação eleitoral, foi elaborado um questionário eletrônico em língua espanhola. Os destinatários da pesquisa foram os órgãos eleitorais dos países da América Latina.

A análise das respostas oferece elementos de compreensão da prática institucional relativa às missões de observação eleitoral e aos critérios desses países em relação a esse instituto. Com base nos dados obtidos, é possível identificar características relevantes que podem sugerir tendências, como o fato de que uma grande maioria possui programas de missões. De outra forma, também foi possível identificar elementos que indicam necessidade de aprimoramento, como a verificação de baixa disponibilização de repositórios digitais dos relatórios produzidos pelos órgãos entrevistados.

Ao final, é feita uma análise da posição do Brasil nesse cenário, apresentando-se um conjunto de ações do Tribunal Superior Eleitoral no âmbito internacional, e, a partir das informações apresentadas pela Corte, é realizada a análise de seu processo de recebimento de missões e do marco regulatório que o orienta.

O envolvimento de organismos internacionais em programas de monitoramento e observação das eleições nacionais revela a crescente

percepção de que a democracia e, por extensão, as eleições possuem valores universais que transcendem fronteiras. O fato de que esses organismos escolhem as eleições nacionais como foco de suas políticas de monitoramento e observação, algo geralmente reservado para bens e valores que ultrapassam as fronteiras nacionais, é um indicativo claro de que a democracia representa um valor universal. Assim, as eleições, como principal instituição da democracia, tornam-se um bem e um valor igualmente universais.

Especificamente em relação ao Brasil, é notável como o país – dotado de Justiça Eleitoral independente que sobreviveu a diversas mudanças de regime – desenvolveu atuação internacional relevante, predominantemente no "modo exportação", transferindo experiência e tecnologia para outras nações. Todavia, as recentes ameaças à democracia e os ataques à Justiça Eleitoral, especialmente ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), levaram o órgão a se abrir para a observação internacional, algo que anteriormente não era considerado essencial. Essa mudança de posicionamento destaca que mesmo uma Justiça Eleitoral consolidada e reconhecida por sua capacidade de exportar conhecimento viu na observação internacional uma aliada importante para sua defesa diante dos ataques e desafios enfrentados. Essa nova abordagem reforça a ideia de que a observação internacional é ferramenta valiosa para proteger e fortalecer a integridade dos processos democráticos

Este estudo se propõe, assim, a oferecer uma contribuição para a compreensão da dimensão internacional das eleições, aspecto frequentemente subestimado pela tendência de considerar as eleições como instituições essencialmente nacionais.

1 Importância das missões de observação internacional nas democracias contemporâneas

As eleições possuem papel central em um sistema democrático. É por meio delas que a cidadania se expressa. Contudo, é sabido que "as eleições são uma condição necessária, mas não suficiente para definir um sistema político

como democrático" (Freidenberg, 2017, p. 1096). Para que um processo eleitoral seja aceitável dentro da comunidade nacional e internacional, é preciso cumprir padrões de qualidade, tais como ser "livre e justo" ou, em linguagem mais atual, possuir "integridade eleitoral" (Luis, 2021, p. 10).

Segundo Norris (2014), a integridade eleitoral refere-se aos princípios internacionais acordados, valores e padrões eleitorais aplicáveis a todos os países e em todo o ciclo eleitoral. Isso vai ao encontro da definição de "boa eleição" proposta por Freidenberg, no sentido de que as eleições devem possuir as seguintes condições: 1) quanto ao procedimento, respeitar os padrões internacionais de integridade eleitoral; 2) quanto ao conteúdo, garantir uma gama de direitos políticos; e 3) quanto ao resultado, satisfazer as expectativas dos cidadãos atinentes à forma como as eleições são organizadas e os seus objetivos alcançados (Freidenberg, 2017, p. 1.142).

Quando se trata de credibilidade das eleições, não podemos olvidar de considerar aspectos de governança eleitoral, ou seja, a forma como as funções de regulação, administração e de Justiça Eleitoral interagem entre si. Afinal, as regras e o funcionamento das instituições incumbidas dos processos eleitorais são responsáveis pela credibilidade e, por derradeiro, pela legitimidade das eleições. "A integridade e imparcialidade das instituições de governança eleitoral são fundamentais para legitimar os resultados eleitorais, produzindo sua aceitação pacífica pelos vencidos e limitando poderes dos vencedores". De modo que "a legitimação dos processos eleitorais é um componente imprescindível para a qualidade e a consolidação das democracias" (Tarouco, 2014, p. 240).

Segundo Merloe (2016, p. 150), a busca por estabilidade e democracia não depende apenas das eleições em si; em verdade, tanto uma como a outra dependem da confiança no processo eleitoral. Portanto, a integridade eleitoral é um elemento crucial da legitimidade política dos governos democráticos, sendo condição para a boa governança e instituições governamentais sólidas.

Nesse sentido, a realização de eleições democráticas e genuínas corresponde à expressão da soberania e é reconhecida internacionalmente

como direito humano. O processo eleitoral legítimo possibilita que as disputas de poder político em um Estado sejam resolvidas de forma livre e relativamente pacífica (Przeworski, 2021, p. 17) e, por isso, constitui elemento fundamental para a manutenção da estabilidade social e da paz, motivo pelo qual desperta até mesmo o interesse da comunidade internacional (Merloe, 2016, p. 138).

Com efeito, a realização de um processo eleitoral legítimo depende profundamente da proteção e garantia de larga quantidade de direitos humanos, já que não se pode falar em eleições democráticas sem o respeito à liberdade de expressão, ao direito à igualdade e de sufrágio, entre outros. Nos Estados em que são realizadas eleições legítimas, o espaço para soluções não democráticas de litígios costuma ser bastante reduzido (EODS, 2016, p. 254) e há tendência maior ao respeito a direitos humanos (Monteiro, 2015).

Por essa razão, cada vez mais tratados internacionais e documentos de entidades intergovernamentais reconhecem o direito a eleições legítimas. Um exemplo disso é o texto da Carta Democrática Interamericana[3], que prevê que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são elementos essenciais de uma democracia representativa (art. 3º).

A observação internacional eleitoral, nesse contexto, representa o interesse da comunidade internacional na realização de eleições democráticas e equivale a um monitoramento de direitos humanos, que deve observar padrões rigorosos de desempenho. A previsão legal de que missões de observação eleitoral possam acompanhar todos os estágios de um processo eleitoral incrementa a transparência e fortalece a credibilidade do pleito. Isso se mostra especialmente importante quando se constata que a transparência do processo eleitoral é elemento indispensável para a garantia de eleições democráticas (IDEA, 2002, p. 96).

O monitoramento, nessa lógica, tem um potencial de reforço da democracia, na medida em que se propõe a fornecer informações apartidárias sobre a qualidade das eleições. Em democracias recentes, essas informações

[3] Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

apresentam um relevo ainda maior, porquanto permitem a formulação de contestações mais fundamentadas e persistentes, nos casos de ocorrência de fraudes, e elevam a capacidade de resistência dos organismos eleitorais em situações de contestação infundada.

Nesse sentido, os informes de observação que atestam a regularidade das eleições oferecem um reforço de credibilidade ao processo, gerando maior probabilidade de que os derrotados aceitem o resultado, aumentando o ônus probatório e de argumentação daqueles que querem ou poderiam querer se insurgir. De toda a forma, percebe-se que a realização de observação eleitoral fornece incentivos para a estabilidade de pleitos democráticos, especialmente no longo prazo (Hyde; Marinov, 2014, p. 331).

Até os anos 1960, não havia nenhum caso registrado de observação internacional em estados soberanos. Contudo, atualmente, as Missões de Observação Eleitoral internacionais estão ganhando popularidade ao redor do mundo, uma vez que o monitoramento é considerado uma norma internacional, – de modo que quase 80% das eleições nacionais são monitoradas. Percebe-se que, especialmente no final da década de 1980 e em 2006, o número de eleições observadas aumentou consideravelmente (Hyde, 2011b, p. 356-357).

A União Europeia (UE) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) realizam missões de observação regulares por meio de uma abordagem sistemática e abrangente, em particular, e desenvolveram um conjunto de diretrizes: *Manual para a Observação Eleitoral da União Europeia* (EODS, 2016) e o *Manual de Observação Eleitoral* (OSCE/ODIHR, 2010).

Ante a ausência de um quadro jurídico específico para a observação internacional das eleições, foi desenvolvido um marco regulamentar baseado num conjunto de práticas e normas, considerando as "condições mínimas para uma observação eficaz" e o Código de Conduta do Observador (*Manual de Observação Eleitoral da União Europeia*, p. 16). O resultado foi o instrumento normativo de referência sobre observação internacional que

reúne a Declaração dos Princípios de Observação Eleitoral Internacional e o Código de Conduta para Observadores Eleitorais Internacionais[4]. Resultados de uma iniciativa das Nações Unidas, ambos foram adotados em 2005 e, atualmente, mais de 50 organizações[5] endossam tais regras, incluindo a Comissão Europeia, a OSCE/ODIHR, o Carter Center, a Internacional IDEA e a Fundação Internacional Sistemas Eleitorais (IFES) (Luis, 2021).

As Missões de Observação Eleitoral são procedimentos sistemáticos, independentes e imparciais de acompanhamento e avaliação de eleições[6]. São promovidas por organizações nacionais ou internacionais que acompanham o processo eleitoral[7], trazendo uma percepção externa ao Estado com o objetivo de fortalecer seu processo eleitoral, sua transparência e integridade[8].

As observações eleitorais podem ser compreendidas como a coleta de informações acerca de determinado processo eleitoral e o desenvolvimento de análises e elaboração de opiniões embasadas nesse material obtido por pessoas que não interferem no processo (IDEA, 2002, p. 96). Essa "coleta sistemática abrangente e precisa de informações", em linha com a abordagem ampla das eleições, deve dizer respeito "às leis, processos e instituições relacionadas com a condução de eleições e outros fatores relativos ao ambiente eleitoral".

[4] Disponível em: https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-POR.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

[5] Disponível em: https://www.ndi.org/declaration_endorsing_orgs. Acesso em: 15 jul. 2024.

[6] Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/eleicoes/mesario/assets/arquivos/folder-missoes-a5-digital-seprevok-final.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

[7] Quando se trata de processo eleitoral, importa destacar que a observação não está voltada especificamente ao dia da votação, mas ao processo eleitoral como um todo, englobando desde o período pré-eleitoral até o posterior.

[8] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/missoes-de-observacao-transparencia-electoral-e-caoeste-destacam-boa-pratica-eleitoral-no-brasil. Acesso em: 15 jul. 2024. Impende registrar que essa descrição corresponde a uma perspectiva ideal da expectiva normativa, mas que, na prática, nem sempre é possível reconhecer nas MOEs a isenção e independência necessárias para alcançar os objetivos almejados. Tratando sobre a acurácia e objetividade das Missões de Observação Eleitoral, ver: KELLEY, Judith G. *Monitoring Democracy*: when international election observation works, and why it often fails. Princeton: Princeton Press, 2012, p. 181 a 183.

A análise, que deve observar rigorosa metodologia, deve ser "imparcial e profissional", visando "tirar conclusões sobre o caráter dos processos eleitorais baseados nos mais altos padrões" e "oferecer recomendações para melhorar a integridade e a eficácia dos processos eleitorais e relacionados" (Luis, 2021, p. 9).

As missões têm por finalidade analisar as eleições de forma imparcial, ao observar o cumprimento das normas eleitorais nacionais; colaborar para o controle social nas diferentes etapas do processo eleitoral; e verificar a imparcialidade e a efetividade da organização, direção, supervisão, administração e execução do processo eleitoral. Contudo, "não adianta haver eleições tecnicamente perfeitas sem um Estado ou cidadãos que possam escolher livremente". As recomendações devem ser capazes de contribuir para o aprimoramento do processo eleitoral, ampliar a transparência e a integridade, mas, sobretudo, "buscar e/ou recuperar a confiança dos cidadãos nas eleições e, com isso, no sistema democrático" (Freidenberg, 2017, p. 1.130).

A presença de MOEs e suas recomendações podem exercer papel extremamente importante para o fortalecimento da integridade de instituições e processos democráticos:

> [...] muitos estados convidam observadores internacionais como forma de obter o endosso de organizações externas, potencialmente demonstrando uma grande transparência no processo eleitoral. Isso contribui para construir credibilidade em relação a um o processo eleitoral e, muitas vezes, um processo de democratização como um todo (Luis, 2021, p. 9).

Contudo, ao contrário do que possa se imaginar, a observação internacional não tem a pretensão de validar as eleições, tampouco significa que a confiabilidade de determinado sistema eleitoral é questionável. A presença de MOEs em um país demonstra que aquele Estado possui o firme compromisso em promover o aperfeiçoamento dos seus processos eleitorais, já que a observação das eleições ao longo do tempo em um país permite monitorar os potenciais avanços alcançados a cada processo

eleitoral. Ademais, as ações de observação são consideradas "boas práticas internacionais" de tal forma que Estados Unidos[9], França[10], Canadá[11], México[12] e Alemanha[13], por exemplo, são alguns países que têm suas eleições monitoradas por observadores internacionais[14].

No período pós-Guerra Fria, as observações internacionais foram transformando-se em uma prática comum de Estados soberanos como tarefa essencial para países em desenvolvimento aprimorarem seus procedimentos democráticos. Mas países de democracias tradicionais também passaram a ter suas eleições observadas, o que é mais um exemplo de formação de uma norma que une os planos nacional e internacional.

A expansão das missões de observação eleitoral internacional pode ser explicada pelo mesmo mecanismo de formação de "normas de sinalização difusa". Hyde leciona que essas normas são geradas por meio de um processo iniciado quando os líderes estatais reagem às mudanças no ambiente internacional (sinal) e tornam-se normas internacionais amplamente compartilhadas (difusão); é quando se desenvolve a crença de que todos os tipos desejáveis se envolvem num comportamento específico (Hyde, 2011a).

Atualmente, a observação eleitoral tornou-se uma norma internacional, pois o aumento das recompensas internacionais advindas do *status* de um país democrático (aumento de investimento, comércio, ajuda externa, apoio militar, adesão a organizações internacionais legitimidade ou prestígio) incentivou outros países a convidarem observadores, culminando numa crença

[9] Disponível em: https://www.oas.org/eomdatabase/moeInfo.aspx?Lang=es&Id=428. Acesso em: 15 jul. 2024.

[10] Disponível em: https://www.osce.org/odihr/elections/france/513421. Acesso em: 15 jul. 2024.

[11] Disponível em: https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/canada/. Acesso em: 15 jul. 2024.

[12] Disponível em: https://www.oas.org/eomdatabase/moeInfo.aspx?Lang=es&Id=409. Acesso em: 15 jul. 2024.

[13] Disponível em: https://paragraph25.odihr.pl/home-page-countries/germany/. Acesso em: 15 jul. 2024.

[14] Disponível em: https://www.conectas.org/noticias/entenda-em-10-pontos-o-que-sao-as-misso es-de-observacao-eleitoral/. Acesso em: 15 jul. 2024.

generalizada de que países democráticos convidam observadores eleitorais; e países que não dialogam com a democracia não os convidam.

Outros países (Hyde, 2011b, p. 358), ao verificarem a existência desses benefícios internacionais, passaram também a convidar observadores estrangeiros, preferindo correr o risco de receber um relatório negativo do que não os convidar. De qualquer forma, convidar observadores eleitorais continua a ser útil aos promotores da democracia porque os observadores internacionais emitem relatórios negativos quando a fraude é detectada, e um titular só é percebido como um verdadeiro democrata quando convida e recebe um relatório positivo. Os resultados da observação por uma ou mais organizações que gozam de credibilidade, que apoiam o DoP (Declaração de Princípios), provavelmente influenciarão tanto a população do país onde as eleições foram realizadas como a comunidade internacional atenta aos casos. Portanto, a responsabilidade sobre os observadores eleitorais torna-se redobrada. Logo, regimes autocráticos ou outros regimes corruptos frequentemente se esforçam para minar a observação eleitoral internacional a fim de atenuar seu impacto (Merloe, 2016).

A realização de observações eleitorais não mostra utilidade apenas para a detecção de regimes potencialmente autoritários; as democracias também se beneficiam do monitoramento eleitoral como mecanismo útil à manutenção de um processo eleitoral legítimo (Santano, 2024).

Nas democracias, os cidadãos e os partidos políticos acreditam que as violações das normas democráticas, como a fraude eleitoral, serão amplamente denunciadas. Já em ambientes de desconfiança nos governos por parte dos cidadãos, com ausência de controle e equilíbrio ou falta de meios de comunicação social independentes, os observadores podem representar uma das poucas fontes confiáveis de informação sobre a qualidade das eleições. Não apenas porque os observadores internacionais são vistos como forasteiros e imparciais, mas também porque a sua reputação é formada fora do país anfitrião e, portanto, mais difícil de ser manipulada (Hyde; Marinov, 2014).

Outro papel importante desempenhado pelas MOEs é a possibilidade de contribuir para abrandar potenciais conflitos em contextos de eleições nos quais os resultados sejam contestados, uma vez que as missões podem servir como balizador sobre os fatos ocorridos. Por isso, é de suma relevância que os observadores eleitorais registrem e formalizem possíveis casos de violência política e outras formas de atentados contra o processo eleitoral e a própria democracia.

A informação fornecida pelos observadores, por meio de relatórios sobre a qualidade das eleições, pode constituir base para uma ação coletiva quando há críticas ou um relatório negativo que lance dúvidas sobre a qualidade do processo; ou ainda quando as eleições são declaradas fraudulentas, aumentando assim a capacidade dos cidadãos de se coordenarem contra o regime, podendo tornar os protestos pós-eleitorais mais prováveis, duradouros, dotando os manifestantes de maior legitimidade. Por outro lado, quando os observadores estão presentes e não criticam uma eleição, os seus relatórios são suscetíveis de inibir os protestos ou desarticular os ímpetos da oposição à sua realização, desacreditando as manifestações dos perdedores (Hyde; Marinov, 2014). Assim, as missões revelam seu viés pacifista ao apoiarem a promoção de resoluções apaziguadoras diante de potenciais conflitos.

O incentivo às missões de observação nacionais e internacionais pode contribuir para o estabelecimento de uma democracia "autoaplicável". Isso porque a credibilidade das informações fornecidas pelos observadores sobre a qualidade das eleições desempenha papel fundamental na organização democrática, pois a existência de um mecanismo informativo que sinaliza ao público a qualidade das eleições pode resultar no aumento dos custos internos para os líderes que manipulam as eleições e no aumento de benefícios para os líderes que realizam eleições limpas (Hyde; Marinov, 2014).

Para além da autossustentação da democracia, as informações fornecidas por meio dos relatórios dos intervenientes internacionais podem ser igualmente uma ferramenta de promoção da democracia, na medida em que incentivam e sustentam mudanças democráticas. Nesse contexto, o

monitoramento eleitoral está alocado na categoria de uma das ferramentas de avaliação e análise que foram criadas para auxiliar os usuários no desenvolvimento da consciência situacional necessária para tomar decisões políticas informadas e decisões de ação (Alihodžić, 2016).

Da mesma forma que os cidadãos precisam de informações adequadas para formar seu convencimento no exercício do voto, a observação internacional pode ser mais um fator para que eles tenham confiança no processo eleitoral. Confiança que, consequentemente, traz também maior estabilidade governamental (Merloe, 2016, p. 135-138).

Atualmente, a questão mais desafiadora que as democracias e as eleições enfrentam é a presença de líderes e partidos populistas disputando as eleições até mesmo nas democracias consolidadas, em razão de seu potencial de solapar a integridade eleitoral. Através de sua retórica discursiva e ações reformadoras que ameaçam as instituições, o populismo antidemocrático pode comprometer a realização de eleições livres e justas, enfraquecendo a confiança nas instituições políticas, violando normas internacionais de integridade eleitoral e permitindo a interferência de aliados autoritários nas eleições ocidentais (Norris, Grömping, 2017, p. 4).

Nesse contexto de temor em face de críticas negativas, os autocratas podem se empenhar em enfraquecer as missões de observação eleitoral e manipular os procedimentos legais com o intuito de comprometer a eficácia desses esforços. A disseminação de desinformação nos meios de comunicação é central para as tentativas autoritárias de controlar a narrativa eleitoral, o que pode enfrentar concorrência no ambiente informacional com os relatórios das missões de observação. Percebe-se, assim, que as missões podem auxiliar no incremento da transparência, de maneira que as estratégias autocráticas tornar-se-ão progressivamente mais difíceis de ocultar (Merloe, 2016).

Assim, ante a importância das missões de observação eleitoral na dinâmica do processo eleitoral e da própria democracia, cumpre investigar como as instituições de governança eleitoral lidam com elas. A próxima seção responde à pergunta: em que condições o monitoramento eleitoral, sob a ótica dos organismos eleitorais, tem sido executado na América Latina?

2 Panorama do gerenciamento de missões na América Latina

Como forma de investigação da atuação dos organismos eleitorais da América Latina em relação às missões de observação eleitoral, foi elaborado um questionário eletrônico redigido em língua espanhola. Foram reunidas 22 perguntas que abordam a recepção de missões de observação, o envio de representantes a missões internacionais e programas de convidados/visitantes internacionais.

Os destinatários da pesquisa foram os órgãos eleitorais dos demais países que compõem a América Latina, quais sejam: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. O TSE também ofereceu resposta ao questionário, possibilitando a inserção do Brasil nesse cenário.

Como os respondentes estão em países diferentes dos pesquisadores, elegeu-se o questionário eletrônico como técnica de coleta de dados já que as perguntas poderiam ser respondidas pelos informantes sem a presença do pesquisador.

O trabalho contou com a colaboração ativa da Assessoria de Assuntos Internacionais do Tribunal Superior Eleitoral (AIN/TSE), que facilitou, com apoio da Centro de Assessoria e Promoção Eleitoral (Capel), o acesso aos órgãos eleitorais pesquisados. Ademais, a AIN igualmente demonstrou seu apoio ao disponibilizar-se para reuniões, bem como pela acurada análise na fase pré-teste do questionário, de onde foram aproveitadas valiosas sugestões.

O questionário foi encaminhado, via correio eletrônico, para os órgãos dos países que compõem o Capel e nove países responderam: El Salvador, Chile, México, Costa Rica, Peru, Colômbia, Porto Rico, Argentina e Uruguai.

Quanto aos países que tiveram suas respostas analisadas, é relevante destacar a situação particular de Porto Rico. Durante a Guerra Hispano-Americana, os Estados Unidos invadiram Porto Rico, e, como resultado, a Espanha cedeu Porto Rico para os Estados Unidos, junto com as ilhas das Filipinas e Guam, sob o Tratado de Paris (25 de julho de 1898). Desde então,

Porto Rico é um território americano, contudo, considerado um Estado Livre Associado, com Constituição própria e autonomia em diversas áreas, mas dependente dos Estados Unidos em assuntos de defesa, imigração e alfândega. Assim, embora Porto Rico não seja um país independente e seja apenas culturalmente latino-americano, foi incluído em nossa pesquisa pelo fato de possuir Constituição própria e realizar eleições periódicas.

Outro ponto a ser destacado foi a ocorrência de duplicidade de respostas por parte do organismo eleitoral do Peru, tendo sido observado que dois servidores, de unidades distintas, da Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) responderam ao questionário. Como medida para evitar inconsistências nos resultados e reflexos indesejados nos gráficos, utilizou-se como critério de escolha o conjunto de respostas do informante de hierarquia mais elevada dentro do organismo eleitoral e excluiu-se a outra resposta do formulário, para fins de análise.

A análise das respostas apresentadas oferece elementos de compreensão acerca da prática institucional relativa às missões de observação eleitoral e aos critérios desses países em relação a esse instituto. A íntegra do questionário pode ser consultada no Anexo 2, disponível em <https://docs.google.com/forms/d/1pR2ivY8H2CZTbZJOtABcHXU5-qa9AGuKEhdRzCpyqn4/edit>. Acesso em: 15 jul. 2024.

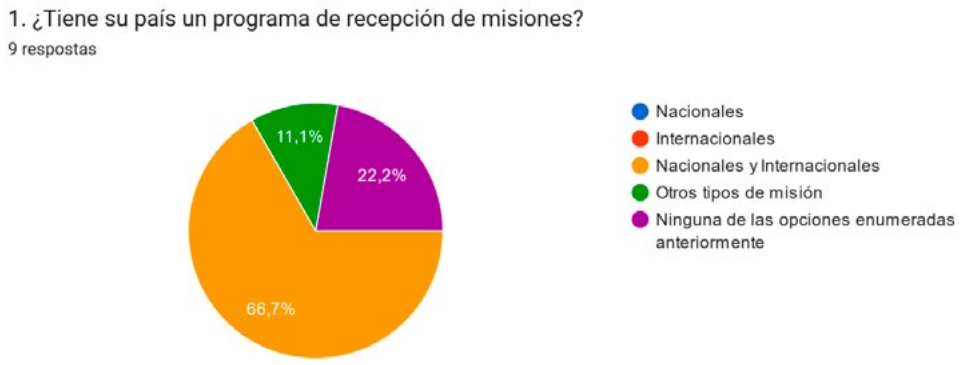
Quanto à existência de alguma regulação das MOEs (pergunta 4 do questionário), observou-se que a maioria dos países participantes possui programas estabelecidos para a recepção de missões de observação eleitoral. Especificamente, sete países possuem programas para missões nacionais e internacionais, dois países não possuem programas formais e um país possui outros tipos de missões. Esse resultado demonstra crescente disposição dos organismos eleitorais em incrementar a transparência e a integridade dos processos eleitorais. O Quadro 1 e o Gráfico 1 descrevem a distribuição dessas variáveis.

Quadro 1 – Regulação e recebimento de MOEs pelos países pesquisados

	Recebe MOEs (6 países)	Não recebe MOEs (3 países)
Tem marco regulatório para MOEs (5 países)	El Salvador México Costa Rica Peru[15] Colômbia	-
Não tem marco regulatório para MOEs (4 países)	Porto Rico	Argentina[16] Chile Uruguai

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 1 – Respostas à pergunta 1 (programas de recebimento de MOEs)



Fonte: elaboração própria.

Os critérios para o envio de representantes variam significativamente entre os organismos eleitorais. Entre os fatores mais mencionados, estão:

[15] A ONPE do Peru é o único órgão, entre os países que recebem MOEs e têm marco regulatório, que não tem uma unidade específica para tratar das missões.

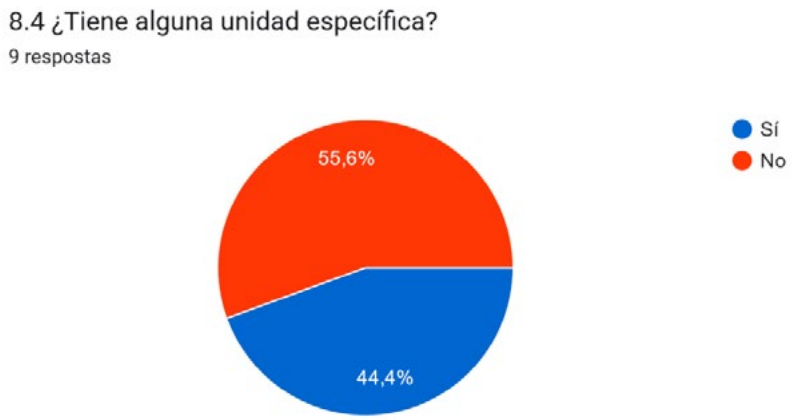
[16] A Argentina não recebe MOEs, uma vez que não possui legislação que autorize observação eleitoral internacional nem doméstica. Entretanto, possui missões de convidados eleitorais estrangeiros, com regulamentação ditada pelo organismo eleitoral que regula o "Acompañamiento Cívico Electoral", com características similares às da observação interna.

a) *expertise* em temas eleitorais dentro da instituição; b) carga de trabalho e relevância da eleição; c) conhecimento profundo dos processos eleitorais; d) experiência em processos eleitorais; e) posição dentro do organismo eleitoral.

Evidenciou-se, das respostas apresentadas, que a colaboração com entidades acadêmicas e Organizações Não Governamentais (ONGs) é prática comum. Diversas entidades foram mencionadas, incluindo universidades e organizações de transparência, como a Universidade de Costa Rica e a Defensoría de los Habitantes. Essa colaboração sugere uma abordagem integrada para a observação eleitoral, envolvendo múltiplos *stakeholders* para fortalecer a transparência e a integridade das eleições. Essa prática traz perspectivas independentes e técnicas, contribuindo para análise mais consistente e imparcial das eleições. Isso pode fortalecer a confiança pública nos resultados eleitorais e incentivar práticas eleitorais mais transparentes e eficientes.

Para a análise das estruturas dos organismos eleitorais, excluíram-se Chile e Uruguai, pois esses países não recebem missões; e consideraram-se os outros 7 países que recebem MOEs ou pelo menos convidados (como a Argentina). Dentre eles, apenas 4 possuem unidade específica para tratar das MOEs; e apenas 2 contam com mais de 40 servidores envolvidos nas MOEs. Os Gráficos 2 e 3 e o Quadro 2 descrevem essas variáveis.

Gráfico 2 – Respostas à pergunta 8.4 (unidade específica para MOEs)



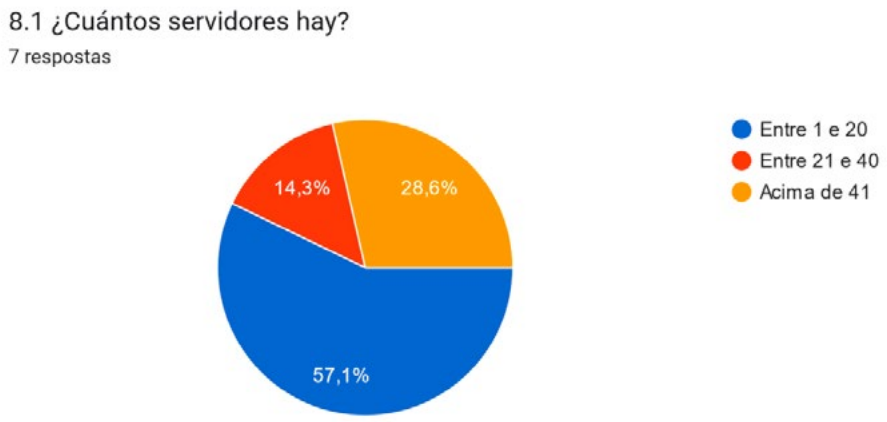
Fonte: elaboração própria.

Quadro 2 – Unidade específica para MOEs e quantidade de servidores

	Têm unidade específica para MOEs	Não têm unidade específica para MOEs
Nenhum servidor	-	Chile e Uruguai[17]
Entre 1 e 20 servidores envolvidos com MOEs	El Salvador México Costa Rica	Argentina
Entre 21 e 40 servidores envolvidos com MOEs	-	Porto Rico[18]
Acima de 40 servidores envolvidos com MOEs	Colômbia	Peru

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3 – Respostas à pergunta 8.1 (número de servidores envolvidos nas MOEs)



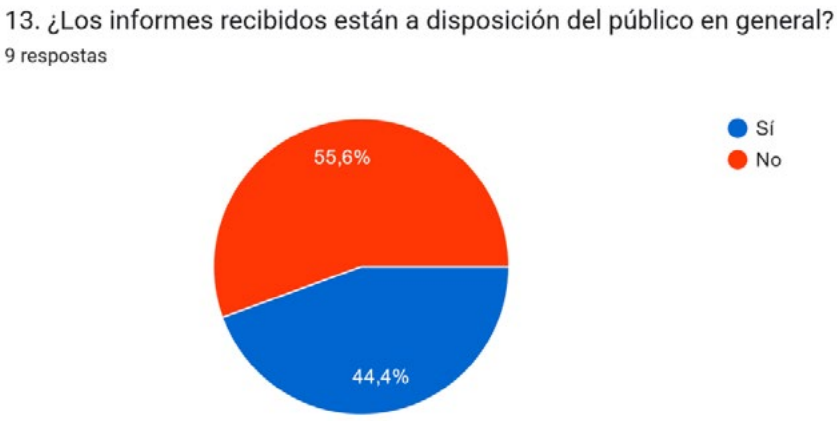
Fonte: elaboração própria.

[17] Chile e Uruguai não recebem MOEs.

[18] Porto Rico é o único país cujo órgão eleitoral admite voluntários.

Um aspecto interessante que pode ser atribuído à transparência do processo eleitoral é a disponibilização dos resultados das MOEs ao público em geral. Dos países pesquisados, cinco declararam não disponibilizar os resultados das MOEs ao público em geral nos *sites* dos organismos eleitorais, estando divulgados apenas nos *sites* dos organismos de monitoramento. São eles: El Salvador, Chile, Costa Rica, Argentina e Uruguai. Por outro lado, quatro países afirmaram que os relatórios das MOEs estão disponíveis ao público em geral: México, Peru, Colômbia e Porto Rico. Contudo, apenas o México disponibiliza os relatórios das MOEs por meio de repositório digital. O Gráfico 4 ilustra essa distribuição.

Gráfico 4 – Respostas à pergunta 13 (disponibilização dos relatórios)



Fonte: elaboração própria.

Quanto a esse aspecto, podemos supor: ou que não há conhecimento da população sobre a existência desses relatórios, ou que não há interesse, ou, até mesmo, que a dificuldade de acesso pode desestimular a busca por esses dados. Por isso, consideramos deveras importante que os países facilitem o acesso aos relatórios de forma menos burocrática por meio da boa prática de repositórios digitais.

Quanto aos programas de convidados internacionais[19], a maioria possui programas (Chile, Peru, Argentina e Colômbia), os quais são financiados em 50% dos casos com recursos públicos. Os Gráficos 5 e 6 ilustram a distribuição dessas variáveis.

Gráfico 5 – Respostas à pergunta 17 (programas de convidados internacionais)

Fonte: elaboração própria.

[19] Os programas de convidados internacionais possuem natureza distinta das missões de observação eleitoral, já que se destinam a convidar autoridades e especialistas internacionais para conhecer de forma ampla os sistemas eleitorais do país. No caso brasileiro, o programa de convidados internacionais possui regulamentação própria, a Resolução-TSE n. 23.483/2016.

Gráfico 6 – Respostas à pergunta 19 (financiamento dos programas de convidados)

Fonte: elaboração própria.

Enfim, as respostas dos órgãos eleitorais dos países pesquisados sugerem que, na América Latina, há ainda um bom caminho a ser percorrido para aproveitar as contribuições que as MOEs podem oferecer às nossas democracias: alguns países nem recebem missões e, entre os que recebem, alguns lhes dedicam pouco engajamento dos seus órgãos eleitorais.

Quadro 3 – Síntese comparativa dos casos

País	Recebe MOE?	Tem marco regulatório?	Tem unidade específica?	Faixa de servidores	Admite voluntários?	Disponibiliza relatórios?	Tem programa de visitantes internacionais?	Forma de financiamento do programa de visitantes?	Recebe MOE com enfoque temático?	Tem repositório digital?
El Salvador	Sim	Sim	Sim	1-20	Não	Não	Sim	Público	Não	Não
Chile	Não	Não	Não	-	Não	Não	Não	Público e privado	Não	Não
México	Sim	Sim	Sim	1-20	Não	Sim	Sim	Público	Sim	Sim
Costa Rica	Sim	Sim	Sim	1-20	Não	Não	Sim	Outra	Sim	Não
Peru	Sim	Sim	Não	Acima de 41	Não	Sim	Não	Outra	Sim	Não
Colômbia	Sim	Sim	Sim	Mais de 40	Não	Sim	Não	-	Sim	Não
Porto Rico	Sim	Não	Não	21-40	Sim	Sim	Sim	Público e privado	Sim	Não
Argentina	Outro tipo	Não	Não	1-20	Não	Não	Não	Público	Não	Não
Uruguai	Não	Não	Não	-	Não	Não	Sim	Público	Não	Não

Fonte: elaboração própria.

Por fim, a síntese do Quadro 3 sugere que a adoção das melhores práticas em termos de observação internacional não guarda correlação com a qualidade da democracia; se compararmos Costa Rica e Uruguai, por exemplo, duas democracias bem colocadas nos *rankings* internacionais, mas que adotam práticas bem distintas. De modo que há a necessidade de mais pesquisas para explorar essa variação dos casos.

3 As MOEs e a Justiça Eleitoral brasileira

Até o ciclo eleitoral de 2018, as missões de observações eleitorais não eram conhecidas no âmbito do processo eleitoral brasileiro. A ideia de instituições internacionais participarem de algo tão particular como as competições eleitorais acendia um alarme de defesa à soberania que desestimulava reflexões sobre sua utilidade como mecanismo democrático.

Naquele momento, uma análise de custo-benefício poderia sugerir não haver vantagens em receber instituições estrangeiras para observar e opinar sobre um processo eleitoral que possuía larga aceitação popular, em razão do reconhecimento social amplo de sua eficiência e integridade, e sobre a atuação de uma instituição que gozava de respeitabilidade e confiança social (Scandiucci, 2022). Ao revés, poderia se apresentar como uma exposição a risco sem uma vantagem significativa que o justificasse, já que não se enxergava um ambiente político que sugerisse a necessidade de ações em prol de "defesa da democracia" (Scandiucci, 2022).

A ausência de um programa de observação no âmbito do organismo eleitoral brasileiro, todavia, não representava um isolamento da comunidade internacional. O Tribunal Superior Eleitoral possui um histórico de proximidade com organismos eleitorais desde 1996, quando realizou convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, tendo por objeto a cooperação para melhorias nos sistemas de informação ante as novas tecnologias[20]. Na sequência, vieram convênios com a Organização dos Estados

[20] Disponível em: https://international.tse.jus.br/es/asuntos-internacionales/acuerdos-y-convenios. Acesso em: 15 jul. 2024.

Americanos (OEA) que envolviam a apresentação do sistema eletrônico de votação a países como Paraguai, Argentina, México, Honduras e Panamá (2001, 2002, 2003, 2004 e 2005); acordo com a República Democrática do Congo (2006) com o objetivo de apresentar curso sobre conflitos eleitorais aos técnicos congoleses; com o Paraguai (2007) para realização de empréstimo de urnas eletrônicas; com Guiné-Bissau (2009) para auxiliar a modernização do processo eleitoral daquele país; com o Instituto Nacional Eleitoral (2016) e o Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário Federal (2017) do México com o fim de cooperar em processos eleitorais[21]. Além desses acordos de cooperação, diversas outras iniciativas internacionais foram realizadas pelo TSE.

Em 2011, apesar de não ter sido um ano eleitoral, o TSE promoveu o I Programa de Intercâmbio em Matéria Eleitoral do Foro Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), com a participação de embaixadores do México, Uruguai, Palestina, Moçambique, Peru e Angola[22]. Nas eleições municipais de 2012, a Corte Eleitoral recebeu representantes das embaixadas de Angola, Argentina, Cabo Verde, Colômbia, Portugal, México, Peru, entre outros[23]. De 2014 a 2016, durante a presidência do Ministro Dias Toffoli, foram promovidos diversos eventos e visitas, como os das delegações de Botsuana e Moçambique e da Suprema Corte Turca; dos membros da Comissão de Constituição do Parlamento Sueco, entre outros[24]. Em 2016, o TSE em parceria com o Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA) realizaram a VIII Conferência Ibero-Americana de Cortes Eleitorais e Organismos Eleitorais[25]. Na gestão do Ministro Gilmar Mendes

[21] Disponível em: https://international.tse.jus.br/es/asuntos-internacionales/acuerdos-y-convenios. Acesso em: 15 jul. 2024.

[22] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/tse-reforca-ao-longo-dos-anos-tradicao-de-dialogo-com-corpo-diplomatico-internacional. Acesso em: 15 jul. 2024.

[23] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/tse-reforca-ao-longo-dos-anos-tradicao-de-dialogo-com-corpo-diplomatico-internacional. Acesso em: 15 jul. 2024.

[24] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/tse-reforca-ao-longo-dos-anos-tradicao-de-dialogo-com-corpo-diplomatico-internacional. Acesso em: 15 jul. 2024.

[25] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Abril/participantes-da-viii-conferencia-ibero-americana-falam-sobre-desafios-da-representacao-politica. Acesso em: 15 jul. 2024.

(2016-2018), a Corte Eleitoral realizou o programa de visitantes internacionais para as eleições municipais de 2016 com a presença de autoridades de 14 países e da OEA, além de representantes de embaixadas, que foram recebidos em Brasília e em Goiânia para conhecer o sistema eletrônico brasileiro de votação e presenciarem o pleito[26]. Em 2018, sob a presidência do Ministro Luiz Fux, a Corte apresentou o sistema de votação brasileiro a 22 embaixadores de países da União Europeia, que se reuniram no TSE para conhecer mais profundamente o sistema. Na ocasião, foi explanado aos diplomatas o papel da Justiça Eleitoral como órgão responsável pela organização das eleições e garantidor das boas condições de todo o processo eleitoral e da democracia do Estado[27].

Em 2001, a criação, pelo TSE, da Assessoria de Assuntos Internacionais (Resolução-TSE n. 20.825/2001) demonstrou atenção com a imagem internacional da instituição. A AIN integra os quadros da Secretaria-Geral da Corte até o presente e, entre suas competências, foram incluídas ações de promoção da democracia (art. 2, I: "planejar, promover e executar políticas de divulgação do processo eleitoral brasileiro junto a organismos internacionais"; e III: "coordenar visitas de missões estrangeiras ao Tribunal Superior Eleitoral e, quando solicitada, aos Tribunais Regionais Eleitorais"). Contudo, naquela oportunidade, não havia sido prevista a realização do recebimento de missões de observação, o que só veio a acontecer com o convite dirigido à OEA[28] para constituir missão para observar as eleições de 2018.

A primeira missão de observação eleitoral recebida pelo Brasil culminou em um relatório final elaborado pela OEA[29] que sugeria importantes estratégias para o fortalecimento do processo eleitoral, tendo destaque a

[26] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Setembro/tse-recebe-convidados-de-orgaos-eleitorais-de-14-paises-e-da-organizacao-dos-estados-americanos. Acesso em: 15 jul. 2024.

[27] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Junho/tse-apresenta-o-sistema-de-votacao-brasileiro-a-embaixadores-europeus. Acesso em: 15 jul. 2024.

[28] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Dezembro/tse-celebra-acordo-com-a-oea-para-receber-missao-de-observacao-eleitoral-em-2018. Acesso em: 15 jul. 2024.

[29] Disponível em: http://www.scm.oas.org/pdfs/2019/CP40397PRELATORIOFINALMOEBRASIL2018.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

recomendação de incorporação de Missões de Observação Eleitoral Nacionais, o que veio a ser atendido pela Corte brasileira.

Em 2020, o Brasil contou pela primeira vez com a Missão de Observação Eleitoral Nacional realizada pela ONG Transparência Eleitoral Brasil[30]. Aquele ciclo eleitoral contou também com a Missão de Observação Eleitoral Internacional realizada pela OEA[31].

Após aquela eleição, deu-se início à elaboração de uma minuta de resolução que regulamentava os programas de missões de observação, oportunidade em que o TSE recebeu 45 sugestões de diferentes órgãos, como a Transparência Eleitoral Brasil, a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep) e o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Nepedi/UERJ), abrangendo temas como os critérios estabelecidos para credenciamento das missões, garantia de acesso às seções eleitorais e imparcialidade das entidades participantes[32].

Em dezembro de 2021, com o objetivo de tornar o processo eleitoral ainda mais transparente e ampliar a participação da sociedade nas eleições brasileiras, o TSE regulamentou as missões de observação eleitorais nacionais e internacionais por meio da Resolução-TSE n. 23.678/2021[33]. O texto define as diretrizes e procedimentos a serem seguidos por representantes de instituições nacionais e internacionais que participarão como observadores nas eleições brasileiras. Restou estabelecido que as missões poderão ocorrer desde o início das fases de especificação e desenvolvimento dos sistemas até a diplomação das pessoas eleitas, devendo o TSE garantir os acessos e as informações necessárias ao cumprimento adequado das atividades.

[30] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/credenciamento-de-missoes-de-observacao-eleitoral-moe-nacionais-vai-ate-5-de-julho. Acesso em: 15 jul. 2024.

[31] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Outubro/missao-da-oea-vai-acompanhar-eleicoes-municipais-de-2020. Acesso em: 15 jul. 2024.

[32] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/tse-aprova-resolucao-que-regulamenta-missoes-de-observacao-eleitoral. Acesso em: 15 jul. 2024.

[33] Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-678-de-17-de-dezembro-de-2021. Acesso em: 15 jul. 2024.

Foi identificado que, como anfitrião, o Brasil realiza atividades como capacitação e acompanhamento de observadores, oferecendo treinamento e suporte para garantir a eficácia das missões. O número de servidores dedicados à recepção de missões varia, mas há estrutura bem definida para atender às necessidades das missões de observação eleitoral. Em geral, o Brasil, igualmente à quase totalidade dos países pesquisados – exceção apenas de Porto Rico –, não admite voluntários em seu programa de recebimento de missões de observação eleitoral, seguindo políticas e diretrizes específicas.

O organismo eleitoral brasileiro possui unidade específica dedicada ao acompanhamento dos programas de missões, a Assessoria de Assuntos Internacionais, que coordena as missões de observação, garantindo gestão especializada. Em termos de pessoal, o país possui estrutura semelhante à maioria dos países que recebem missões e que informaram possuir entre 1 a 20 servidores dedicados.

Os critérios utilizados pelo Brasil para a seleção de missões estrangeiras são baseados em funções, competências e experiência, assegurando que os observadores sejam qualificados e aptos a realizar suas funções.

Observa-se a adoção de boas práticas referentes à transparência no acesso aos relatórios recebidos das missões, com a disponibilização de um repositório digital acessível ao público[34], medida que muitos países latino-americanos pesquisados não adotam. De fato, além do Brasil, apenas o México relatou disponibilizar os relatórios de forma acessível ao público.

Outro aspecto positivo identificado reside no fato de que a Corte promove a circulação das recomendações recebidas entre as unidades competentes, visando aprimorar o processo eleitoral.

A pesquisa também destacou a existência de colaboração entre organismos eleitorais e entidades acadêmicas ou ONGs na América Latina, contribuindo para uma análise mais consistente e imparcial das eleições. Essa

[34] A partir da Resolução-TSE n. 23. 678/2021, a primeira eleição subsequente, Eleições 2022, já contou com repositório digital, acessível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/missoes-de-observacao-eleitoral.

prática fortalece a confiança pública nos resultados eleitorais e incentiva práticas mais transparentes e eficientes.

Conclusão

As democracias representativas contemporâneas encaram um urgente desafio, mesmo em países considerados democracias duradouras: os ataques às suas instituições. Entre os alvos, estão os órgãos que conduzem os processos eleitorais. As causas desse fenômeno são objeto de um complexo debate entre diversas áreas do conhecimento. Acontecimentos recentes no Brasil e nos Estados Unidos da América mostraram a reação violenta de centenas de pessoas contra os resultados das eleições presidenciais, com a invasão às principais sedes dos Poderes de ambos os países.

Como definição mínima para a existência de uma democracia, é possível listar as garantias clássicas da liberdade de expressão, de associação e do direito ao voto, este exercido de forma livre. E a liberdade do voto exige também o acesso à informação com liberdade, de maneira que deva existir não somente durante as eleições, mas igualmente antes delas, tendo em vista que o eleitor deve se convencer sem ser submetido a nenhum tipo de fraude. Nos mencionados casos recentes no Brasil e nos EUA, no entanto, um fluxo ininterrupto de desinformação e de *fake news* sobre a segurança do processo eleitoral antecedeu aquelas invasões e permanece ativo, revelando constante ameaça à transição regular de governos eleitos pelo povo. É nesse cenário que a Justiça Eleitoral brasileira se reúne em grande esforço para construir defesa, em diversos níveis, contra esses ataques.

As missões de observação eleitoral apresentam-se, assim, como uma contribuição para reforçar a democracia nos países onde atuam. O papel delas não se restringe aos Estados que ainda precisam alcançar o *status* de democracias perante a comunidade internacional. Ao contrário, diante desses desafios contemporâneos, as missões podem auxiliar a resgatar a confiança

da população em seus próprios processos eleitorais, mesmo em países de democracias avançadas.

Os dados obtidos pela pesquisa permitem verificar uma tendência dos países na recepção de missões, o que indica um direcionamento de proporcionar maior transparência e confiabilidade às eleições. O intercâmbio com entidades acadêmicas e organizações não governamentais reforça a transparência desses processos, com a participação de outros atores interessados. Foi verificada, contudo, uma necessidade de aprimorar a publicidade dos relatórios produzidos pelas MOEs, por parte dos órgãos pesquisados, com maior facilidade de acesso aos interessados, tendo em vista que grande parte dos organismos não possui repositório público para os relatórios.

No Brasil, a primeira missão de observação, realizada nas eleições de 2018 pela OEA, insere-se na tendência verificada nos demais países pesquisados, a de incorporar mais esse instrumento de consolidação da democracia perante a comunidade internacional.

Os dados primários obtidos por meio dos formulários aplicados em dez países (incluindo o Brasil) podem favorecer o campo da investigação relativo às missões eleitorais, de maneira a permitir outras análises e conclusões sobre os aspectos formais e estruturais das missões de observação eleitoral na América Latina, podendo-se avaliar, por exemplo, como esse instrumento é impactado pelas decisões políticas dos Estados e quais resultados são obtidos a partir dessas decisões.

Esta investigação conclui que é necessário desenvolver uma melhor estrutura, nos países investigados, destinada às MOEs, assim como estratégias relativas ao compartilhamento e à publicização acerca das recomendações expedidas pelos observadores perante seus cidadãos.

Espera-se que a pesquisa realizada contribua com o meio acadêmico, construindo fonte primária de dados por meio dos resultados da pesquisa, pontuando aspectos estruturais, formais e quantitativos a respeito das MOEs. Espera-se também que agregue contribuições práticas à Justiça Eleitoral

brasileira, reforçando a confiança nos processos democráticos por meio da divulgação do papel das MOEs à população.

Referências

ALIHODŽIĆ, Sead. The mechanics of democracy promotion tools: bridging the knowledge-to-practice gap. *Development in Practice*, London, v. 26, n. 4, 431-443, Apr. 2016.

EODS. Election Observation and Democratic Support. *Compendium of International Standards for Elections*. Luxembourg: POEU, 2016.

FREIDENBERG, Flavia. ¿Qué es una buena elección?: el uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016). *Dados:* revista de ciências sociais, v. 60, n. 4, p. 1095-1142, oct.-dic. 2017.

HYDE, Susan D. *The pseudo-democrat's dilemma:* why election observation became an international norm. New York: Cornell University Press, 2011a.

HYDE, Susan D. Catch us if you can: election monitoring and international norm diffusion. *American Journal of Political Science*, New York, v. 55, n. 2, pp. 356-369, Apr. 2011b.

HYDE, Susan D.; MARINOV, Nikolay. Information and self-enforcing democracy: the role of international election observation. *International Organization,* Cambridge, v. 68, n. 2, p. 329-59, Apr. 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S0020818313000465. Acesso em: 21 nov. 2024.

IDEA. *International electoral standards guidelines for reviewing the legal framework of elections*, 2002. Disponível em: http://www.idea.int/publications/pub_electoral_main.html. Acesso em: 26 abr. 2024.

LUÍS, Carla. Free and fair elections to electoral integrity: trends, challenges, and populism. *In*: Leal Filho, W.; Azul, A.M.; Brandli, L.; Lange Salvia, A.; Özuyar, P.G.; Wall, T. (ed.) *Peace, justice and strong institutions*. California, 2021. p.1-14. (Encyclopedia of the UN sustainable development goals), Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-71066-2_72-1. Acesso em: 21 nov. 2024.

MERLOE, Patrick. Election monitoring vs. disinformation. *In*: Walker, Christopher, *et al*. *Authoritarianism goes global:* the challenge to democracy. Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press, 2016. *Project MUSE Mission.* Disponível em: https://doi.org/10.1353/book.47469. Acesso em: 21 nov. 2024.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, México, v. 1, p. 173-200, 2015.

NORRIS, Pippa; GRÖMPING, Max. Populist threats to electoral integrity: the year in elections, 2016-2017. *Electoral Integrity Project*, PEI 5.0, May 2017. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2965729

PRZEWORSKI, Adam. *Por que eleições importam?* Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

SANTANO, Ana Claudia. Observación electoral e integridad. *Voz y Voto*, México, 2024. Disponível em: https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/observacion-electoral-e-integrida. Acesso em: 12 jul. 2024.

SCANDIUCCI, José Gilberto. Observação eleitoral: a experiência brasileira de 2022. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 16, n. 1, p. 13-41, jan./jul. 2024.

TAROUCO, Gabriela da Silva. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. *Cadernos Adenauer* XV. Rio de Janeiro, n. 1, p. 229-243, jan. 2014.

ANEXOS

1. Questionário enviado

https://docs.google.com/forms/d/1pR2ivY8H2CZTbZJOtABcHXU5-qa9AGuKEhdRzCpyqn4/edit

2. Lista dos órgãos respondentes

Tribunal Supremo Electoral – El Salvador

Tribunal Calificador de Elecciones de Chile – Chile

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) – México

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica – Costa Rica

Oficina Nacional de Procesos Electorales – Peru

Registraduría Nacional del Estado Civil – Colômbia

Oficina del Contralor Electoral de Puerto Rico – Porto Rico

Cámara Nacional Electoral de Argentina – Argentina

Corte Electoral del Uruguay – Uruguai

3. Planilha de dados

https://docs.google.com/forms/d/1pR2ivY8H2CZTbZJOtABcHXU5-qa9AGuKEhdRzCpyqn4/edit#response=ACYDBNjC6LTith1nvnltYA0xNqPwAJhG3YenzamUiOPiZ10KMmwPc6VbyPgwXRO8cxpj9Kc

Resposta no Sheets dos países respondentes

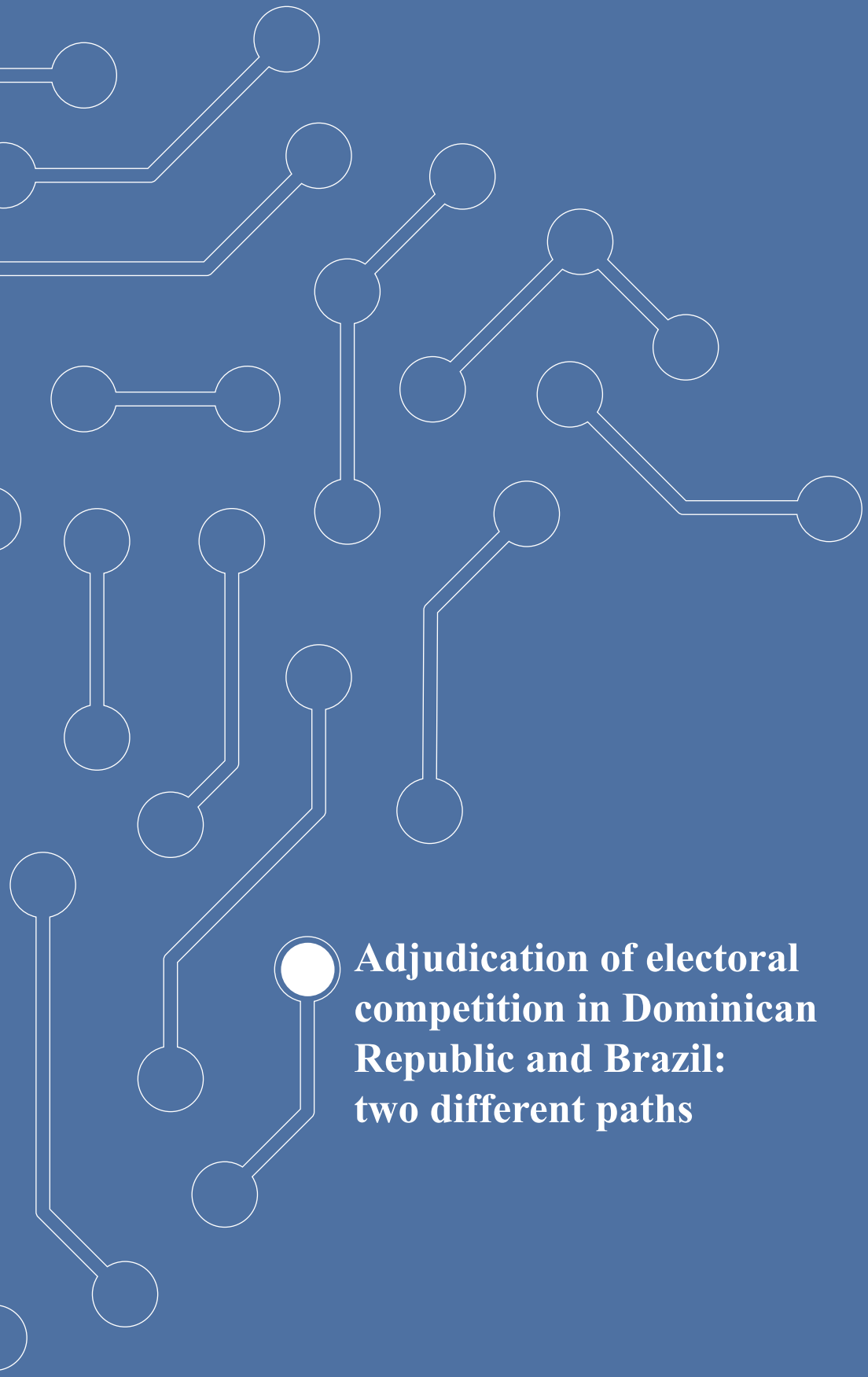
https://docs.google.com/spreadsheets/d/1OJGQdq8mW1F_vdazqBUW3jvCCv8qUWhrr1P1SPOc1HY/edit?resourcekey=&gid=1920092737#gid=1920092737

Resposta no Sheets do Tribunal Superior Eleitoral – Brasil

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1goa9NXxVxd39a5L5sVzBzaA6n46t3CId/edit?gid=9928299

Como citar este artigo:

BOHRER, Cristina; FERREIRA, Gilberto Soares; MONTEIRO, Vitor de Andrade. Missões de Observação Eleitoral na América Latina: uma análise a partir da perspectiva dos organismos eleitorais. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 66-99, jan./jun. 2024.



Adjudication of electoral competition in Dominican Republic and Brazil: two different paths

Adjudication of electoral competition in Dominican Republic and Brazil: two different paths[*]

Adjudicação da competição eleitoral na República Dominicana e no Brasil: dois caminhos diferentes

Ary Jorge Aguiar Nogueira[**]

Recebido em: 18/7/2024
Aprovado em: 22/7/2024

Abstract

Elections constitute one of the fundamental elements of contemporary democracies. While there exists a robust body of scholarship on electoral governance, significant opportunities for research remain, particularly in the adjudication of results. This study focuses on the adjudication of electoral competition in the Dominican Republic and Brazil, addressing the following question: how has the adjudication of elections varied over time in these countries? To this end, the study draws upon relevant literature on institutional change and seminal works in electoral governance. The work is primarily descriptive, comparing the institutions without losing sight of the historical neoinstitutionalist perspective. Methodologically, a small-N analysis was selected. Although this approach has limitations in terms of causal inference, it enables more detailed studies that provide a deeper understanding of the phenomenon being analyzed. In addition to reviewing pertinent literature,

[*] Este artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos grupos de pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação-adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 1, "Governança Eleitoral", à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Prof.ª Dra. Gabriela Tarouco e do Prof. Dr. Paolo Ricci.

[**] Ph.D. in Law – University of São Paulo (USP), Master of Laws (LL.M.) – Federal University of the State of Rio de Janeiro (Unirio), Judicial Analyst at the Regional Electoral Court of Rio de Janeiro (TRE/RJ), *e-mail*: aryjorge@alumni.usp.br.

empirical data were used, partly collected previously and partly collected for this purpose. Temporally, the study focuses on the 2020 elections held in both countries. The results suggest that, although there are similarities in the models of electoral governance adopted in the two countries, significant differences exist in the scope of adjudication, especially regarding levels of regulation and specialization. The Dominican Republic exhibits a lower regulatory volume compared to Brazil. Additionally, it has a specialized Superior Electoral Court dedicated to adjudication, whereas its Brazilian counterpart is responsible for the entire electoral governance system.

Keywords: adjudication; elections; electoral governance; neoinstitutionalism; institutional change.

Resumo

As eleições constituem um dos elementos fundamentais das democracias contemporâneas. Embora exista um corpo robusto de estudos sobre governança eleitoral, permanecem oportunidades significativas para pesquisa, particularmente na adjudicação de resultados. Este estudo foca na adjudicação da competição eleitoral na República Dominicana e no Brasil, abordando a seguinte questão: como a adjudicação das eleições variou ao longo do tempo nesses países? Para tanto, o estudo se baseia na literatura relevante sobre mudança institucional e em obras seminais sobre governança eleitoral. O trabalho é predominantemente descritivo, comparando as instituições sem perder de vista a perspectiva neoinstitucionalista histórica. Metodologicamente, foi selecionada uma análise de *small*-N. Embora essa abordagem tenha limitações em termos de inferência causal, ela permite estudos mais detalhados que fornecem compreensão mais profunda do fenômeno analisado. Além de revisar a literatura pertinente, foram utilizados dados empíricos, parcialmente coletados anteriormente e parcialmente coletados para este propósito. Do ponto de vista temporal, o estudo foca nas eleições de 2020, realizadas em ambos os países. Os resultados sugerem que, embora existam semelhanças nos modelos de governança eleitoral adotados nos dois países, existem diferenças significativas no âmbito da adjudicação, especialmente em relação aos níveis de regulação e especialização. A República Dominicana exibe um volume regulatório menor em comparação

com o Brasil. Além disso, possui um Tribunal Superior Eleitoral especializado em adjudicação, enquanto seu equivalente brasileiro é responsável por toda a governança eleitoral.

Palavras-chave: adjudicação; eleições; governança eleitoral; neoinstitucionalismo; mudança institucional.

Introduction

Elections constitute one of the fundamental elements of contemporary democracies. Indeed, while elections and democracy were relatively independent phenomena in their origins, today it is nearly impossible to separate the act of voting from the consolidation of democratic regimes.

While there exists a robust body of scholarship on electoral governance, there remains significant opportunity for research at one of its levels: the adjudication of results[1].

In this context, this study focuses on the adjudication of electoral competition in the Dominican Republic and Brazil, aiming to address the following question: how has the adjudication of elections varied over time in these countries?

To this end, the study draws upon relevant literature on institutional change (Thelen, 1999; Mahoney *et al*., 2010; Thelen; Mahoney, 2015) as well as seminal works in electoral governance (Mozaffar; Schedler, 2002; Orozco-Henríquez, 2010; Pastor, 1999; Taagepera; Shugart, 1989).

The literature on institutional change is connected to historical neoinstitutionalism, a scholarly approach that emerged in the 1980s. This approach emphasizes the importance of broad temporal dimensions in the analysis of institutions and political decisions (Contrera, 2021). From this perspective, it is imperative to examine not only specific political outcomes but also how institutions shape their conception and development (Steinmo, 2001, p. 2).

Institutions, within this framework, are understood to emerge from concrete historical processes and are deeply embedded in them (Thelen, 1999). It is crucial to highlight that institutions serve as the mediating space between social structures and individual behaviors (Théret, 2003). In this

[1] Adjudication, in this context, refers to the process of certifying electoral results and resolving disputes that may arise during or after the elections (Mozaffar: Schedler, 2002). This level of electoral governance is crucial for ensuring the legitimacy and credibility of the electoral process.

context, both formal organizations and informal norms and processes play a crucial role in defining and guiding the formation of institutional structures.

The work has an eminently descriptive character, aiming to compare the institutions without losing sight of the historical perspective.

Methodologically, a small-N analysis was selected. Although this approach has limitations in terms of causal inference, it enables more detailed studies that can provide a deeper understanding of the phenomenon being analyzed (Mahoney, 2000).

In addition to reviewing pertinent, empirical data were used, partly collected previously (Nogueira; Martins; 2024), and partly collected for this purpose.

Temporally, the study is focused on the 2020 elections held in both countries. In the Dominican Republic, general elections were held for all offices, including those at the municipal level. President and Vice President were elected; 32 senators; 190 members of the Chamber of Deputies; 20 deputies of the Central American Parliament with substitutes; in addition to 158 mayors and 1164 municipal councilors. In Brazil, 5568 municipalities went to the polls to elect their mayors and councilors still under the impact of the Covid-19 pandemic.

Decisions issued by the Dominican Superior Electoral Court regarding the 2020 elections were compiled, regardless of the type of contested position.

Regarding Brazil, all decisions issued by the Superior Electoral Court regarding the 2020 municipal electoral cycle were compiled, in actions that may result in the invalidation of elections through the refusal or revocation of the registration, diploma, or mandate of elected candidates.

The main aim of the article is to provide a comprehensive overview of the development of electoral governance in the Dominican Republic and Brazil, with a particular emphasis on the adjudication level.

Given the broad scope of the study, it addresses the dimensions of electoral governance: centralization, bureaucratization, independence, specialization, delegation, and regulation[2] (Mozaffar; Schedler, 2002).

The article is divided into four sections, in addition to this introduction and conclusion. The first section revisits the concept of electoral governance, focusing on adjudication. The following section presents the Dominican electoral governance model. The third section deals with the Brazilian electoral governance model. The next section presents empirical data on adjudication in the 2020 elections in both countries.

The conclusion discusses how the formation and consolidation of electoral institutions in the Dominican Republic and Brazil have been shaped by each country's unique historical processes.

1 Revisiting electoral governance

The contemporary concept of electoral governance is relatively recent, emerging in the 2000s. It encompasses a comprehensive range of activities that establish and sustain the extensive institutional framework within which not only voting but also electoral competition occurs (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 7). The primary objective is to ensure procedural certainty while maintaining outcome uncertainty in electoral processes (Zuccolotto, 2020, p. 25).

Traditionally, electoral governance operates on three distinct levels: rule making, rule application, and rule adjudication. The rule making level

[2] Centralization refers to the degree of centralization or decentralization of electoral governance, either vertically between different levels of government or horizontally among different bodies at the same level. Bureaucratization measures the level of autonomy of electoral bodies in relation to elected politicians, indicating whether governance is more bureaucratic or political. Independence also assesses the autonomy of electoral bodies from political power, while specialization considers the level of specialization of these bodies compared to other governmental functions. Delegation refers to the degree of autonomy granted to electoral bodies or other actors in electoral governance. Finally, regulation measures the degree of formalization and transparency of electoral rules and the accountability of electoral bodies.

involves the formulation of the fundamental rules governing electoral processes, while the rule application level pertains to the implementation of these rules to structure the electoral competition. Finally, rule adjudication is concerned with resolving disputes that arise during the electoral process (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 7).

It is uncommon for a single institution to control all three levels. Rule making is generally associated with constitutions and electoral codes, thereby falling within the legislative domain.

In some countries, the administration of the electoral process is overseen by Electoral Management Boards[3] (EMB's), which can either be independent of the executive branch or part of the governmental structure (Tarouco, 2014, p. 230).

Adjudication may be managed by specialized bodies known as Electoral Dispute Resolution Bodies (EDRB's). Depending on their formal nature, these bodies can be integrated into the legislature, composed of elements from the judiciary, or created ad hoc to function during specific periods. They can also be merged with EMB's (Orozco-Henríquez, 2010, p. 60).

Thus, when a single institution is responsible for both the application and adjudication of electoral rules, it functions as an EMB or Electoral Body (OE) with dual functions (Zuccolotto, 2020, p. 29).

The literature further suggests that the administration of elections by bodies perceived as independent, impartial, and competent not only addresses administrative issues but also enhances the legitimacy of the electoral processes (Pastor, 1999).

Electoral governance models can be categorized into five general types (Pastor, 1999): 1. An electoral body with governmental supervision; 2. An electoral body supervised by a judicial entity; 3. An electoral body controlled by the legislature; 4. A multiparty electoral body; 5. An independent electoral body.

[3] The term Electoral Management Body is also frequently used (López-Pintor, 2000; PAL, 2016; Garnett, 2019).

According to the prior model, the Dominican electoral governance consists of two independent electoral bodies: the Central Electoral Board (JCE), responsible for rule making and rule application, and the Superior Electoral Court (TSE), responsible for rule adjudication.

The Brazilian Electoral Justice is an Electoral Management Body (EMB) and an Electoral Dispute Resolution Body (EDRB): it organizes and administers elections and resolves disputes. Additionally, it distributes its administrative/adjudicatory competence across three levels, occupied by Electoral Judges, Regional Electoral Courts, and the Superior Electoral Court.

2 Electoral governance in the Dominican Republic

Electoral organization, as a permanent, stable, and specialized institution, did not exist in the Dominican Republic until 1923. Law No. 35 of May 8, 1923[4] created the Central Electoral Board (JCE), separate from the other powers, to which the Provincial and Municipal Boards were subordinate, all with their own permanent facilities (Santoro, 1966).

At that time, both the adjudication and the administration of elections were under the responsibility of the Central Electoral Board (JCE), composed of a President and two Judges, appointed for a period of twelve years by the National Assembly, chosen from a list of three presented by the political parties.

Its duties under the legislation were as follows: to comply with and enforce the constitutional provisions relating to electoral matters, appointing, dismissing and removing the members of the provincial and municipal Boards, maintaining the machinery indispensable to the holding of elections, as well as

[4] It is important to emphasize that although the Electoral Court of Uruguay, established in 1924, and the Chilean Tribunal Calificador de Elecciones, established in 1925, are frequently recognized as pioneers in the independent management of elections in South America (Souza, 2016; Hasbun, 2016), the Dominican Electoral Board, established in 1923, had already pursued formal independence from other branches of government. This independence was characterized by the appointment of a president and two judges by the National Assembly. Subsequently, with the enactment of Law 386 in 1926, the number of board members increased to five (Junta Central Electoral, 2023).

the formation, maintenance and purification of the electoral register, counting the elections, directing and technically and economically supervising all the Boards and electoral officials, hearing and deciding in the last instance on appeals, objections, protests, complaints, etc., related to electoral acts and processes and on the validity of elections, to apply penalties of dismissal and disqualification for the performance of public functions, up to five years, to those accused of electoral crimes, to respond to queries formulated by the Boards that are hierarchically inferior to them, to call elections, to maintain and equip with material its organs and those subordinate to it (Santoro, 1966).

At the end of April 1965, the Dominican Republic was facing the beginning of a civil war, originating in the attempt to restore former President Juan Bosch to the position from which he had been deposed by a military coup just over a year earlier (Pedrosa, 2020).

Concerned about the possibility that Bosch's followers would establish a communist-oriented government in the Caribbean country, the United States chose to intervene in the conflict, sending military troops under the justification of ensuring the safety of American citizens present in the country and members of the diplomatic corps accredited there (Pedrosa, 2020, p. 1).

The intervention ended on September 21, 1966, with the complete withdrawal of Inter-American Peace Force troops and the ascension of Joaquín Balaguer to the presidency of the Dominican Republic on June 1, 1966. The relative political stability was succeeded by the authoritarian government of Balaguer, who would come to dominate the politics of the Dominican Republic for the next few years (Macedo, 2022).

Researchers point out that since the transition to democracy in 1978, the Dominican Republic has held elections continuously, within a patrimonial and clientelist political context, however, with the political elites respecting the rules of the democratic game (Marsteintredet, 2018, p. 1).

The main exceptions would be the famous electoral fraud of 1994[5] and the authoritarian outbursts of the last government of Joaquín Balaguer from 1994 to 1996 (Marsteintredet, 2018, p. 1).

The year 2010 represented a turning point in the political and institutional life of the Dominican Republic. On January 26 of that year, after an extensive process of debates, consultations, and public hearings, the Dominican Constitution was promulgated, with a guarantor nature and content more focused on social and legal development (Tribunal Constitucional, 2024).

In practice, election administration and adjudication are consolidated within a single body only at the grassroots level. According to Article 211 of the Constitution, the Central Electoral Board (JCE) and the Electoral Boards are the entities tasked with organizing, directing, and supervising the electoral processes.

The Central Electoral Board (JCE) is an autonomous body with legal personality and technical, administrative, budgetary, and financial independence (Article 212 of the Constitution). Its main objective is to organize and direct the electoral assemblies for the holding of elections, possessing regulatory authority[6] in matters within its competence.

According to Article 209 of the Constitution, the electoral assemblies will operate in electoral colleges opened every four years to elect the President and Vice President of the Republic, legislative representatives, municipal authorities and other officials or elected representatives.

The JCE is composed of a president and four members, together with their alternates, elected for a term of four years by the Senate of the Republic, with the vote of two-thirds of the senators present.

The Organic Law on the Electoral Regime (Law No. 20/2023) provides for the requirements for the exercise of the presidency, as well as for being a member of the JCE, as shown in the table below:

[5] These elections became famous for the "fabrication of voters", with electoral cards being issued up to 48 hours before the election (Bissio, 2017).

[6] Article 96 of the Constitution of the Dominican Republic provides that the Central Electoral Board also has the right to initiate laws on electoral matters.

Table 1 – Requirements to join the Dominican JCE

REQUIREMENTS FOR PRESIDENCY	MEMBER REQUIREMENTS
Be a native Dominican;	Be Dominican;
Be over 30 years old and be in full exercise of civil and political rights.	Be over 30 years old and be in full exercise of civil and political rights.
Have a bachelor's degree in law with at least 12 years of practice.	Have a university degree and be qualified for professional practice, preferably in the areas of administration or related, computer science or related and legal sciences or related, with at least 8 years of experience.

Source: Nogueira (2024).

In the National District and in each municipality, in turn, there will be an Electoral Board with administrative and litigation functions. Administratively, they are subordinate to the Central Electoral Board. In contentious matters, however, its decisions are challenged before the Superior Electoral Court (Article 213 of the Constitution).

The Electoral Boards are permanent (Article 35 of the Organic Law of the Electoral Regime) and function in the National District and in each municipality. They are composed of a president of four members, in the National District and when their territorial competence exceeds 1000 electoral colleges. In other cases, they will be composed of a president and two members (Article 37 of the Organic Law of the Electoral Regime).

The requirements to be a full or alternate member of an electoral board, according to article 39 of the Organic Law are: 1) to be over 25 years of age; 2) have a secondary or secondary education; 3) be domiciled in the municipality with residence for at least 3 years and; 4) be in full enjoyment of civil rights, as well as be in good standing.

The law also provides for the disqualification from exercising as title or alternate, of persons who are responding to proceedings or have

been convicted of infraction of the electoral law; property crime; bribery or corruption; falsification or misappropriation of public funds (Article 44).

The Superior Electoral Court (TSE) was created by the 2011 Constitution and is the competent body to judge and decide, definitively, on electoral contentious issues and to resolve internal disputes within parties, associations, and political movements, or between them (Article 214 of the Constitution).

In addition, it also has the authority to decide on rectifications of civil registries of a judicial nature, with powers to regulate, in accordance with the law, the procedures within its competence, as well as everything related to its organization and administrative and financial functioning.

Its composition is provided for both in Article 215 of the Constitution and in Article 5 of Law No. 29/20211 (Organic Law of the Superior Electoral Court): five electoral judges and their respective alternates, appointed by the National Council of the Judiciary[7] for a period of 4 years. The Council also chooses who will occupy the Presidency of the TSE.

The requirements to be a judge or alternate judge of the Dominican TSE (Article 6 of Law No. 29/2011) are:

Table 2 – Requirements to join the Dominican TSE

REQUIREMENTS FOR THE TSE
Be a native Dominican;
be over 30 years old;
be in full exercise of civil and political rights;

[7] It is interesting to note how the National Council of the Judiciary of that country is integrated, as provided for in Article 178 of the Dominican Constitution: 1) By the President of the Republic, who presides over it; 2) the President of the Senate; (3) a senator chosen by the Senate and belonging to a party or bloc of parties other than the President of the Senate and representing the second majority of that House; 4) The President of the Chamber of Deputies; (5) by a member of parliament chosen by the Chamber and who belongs to a party or bloc of parties other than the Speaker of the Chamber and who is a representative of the second majority of that House; 6) the President of the Supreme Court of Justice; (7) a judge of the Supreme Court, chosen by the Supreme Court, who shall act as secretary of the Council; 8) By the Attorney General of the Republic.

(continuation)

REQUIREMENTS FOR THE TSE
have a bachelor's degree in law with at least 12 years of experience, have been a university professor in law or have performed for an equal period of time as a judge of the Judiciary or as a representative of the Public Prosecutor's Office and;
have carried out studies in electoral matters or in public law.

Source: Nogueira (2024).

It should be noted that the applications are made public on the website of the National Council of the Judiciary and the originals of the corresponding documents can be accessed remotely. Article 20 of the Organic Law of the National Council of the Judiciary (Law No. 138/2011) provides that candidates need at least 5 favorable votes to be elected.

The Dominican Superior Electoral Court can be considered a specialized body, since it acts solely as an *Electoral Dispute Resolution Body* – EDRB. Although the Electoral Boards have the competence to exercise adjudication, their decisions are subject to review in the last instance by the Superior Electoral Court. Only in constitutional matters is it possible to access the Supreme Court of Justice of that country.

The Organic Law of the Electoral Regime provides that the procedure of all actions seeking the annulment of elections must follow Law No. 29/2011 (Organic Law of the Superior Electoral Court). There is also provision for the holding of new elections in the event of annulment, in cases where the decision annulling an election becomes irrevocable, either due to the absence of an appeal when it comes from an electoral board, or by the confirmation of this decision by the Superior Electoral Court (Article 289 of the Organic Law of the Electoral Regime).

If the annulment is confirmed, the Superior Electoral Court will order that the election be held again at the polling station or polling stations in which it was annulled, within 30 days thereafter.

Article 18 of Law No. 29/2011 establishes that elections may be annulled in the following situations: 1) When it is conclusively established, only by examining the documents, without the examination of the ballots, that

there is any of the grounds for nullity provided for by law; (2) when it appears that a person who is not eligible for office at the time of his election has been declared elected; 3) If it is impossible for the Electoral Board to determine, with the documents in its possession, which of the municipal candidates has been elected to a particular office.

In addition, Article 19 provides that votes held in one or more polling stations may be challenged for the purpose of annulment by a political organization that has participated in the elections in the corresponding jurisdiction, for one of the following reasons: 1) By error, fraud or malfeasance of an Electoral Board or any of its members, which has the effect of altering the outcome of the election; 2) because illegal votes have been admitted or legal votes have been rejected, in sufficient numbers to alter the outcome of the election; 3) By preventing voters, by force, violence, threats or bribery, from turning out to vote, in such numbers that, if they had turned out, they could have altered the outcome of the election.

Challenges seeking the annulment of elections must be brought within 24 hours of notification of the result of the general ballot, of the organisations and political parties that have supported candidacies, or of publication on the publication tablet of the Central Electoral Board, of dissemination in a national media, or within 2 days of the conviction for electoral fraud that influenced the outcome of the election (Article 20, of Law No. 29/2011).

In addition, the Law establishes in its article 26 that the deadline and form for appealing to the Superior Electoral Court against the decisions of the Electoral Boards shall be established by the Regulation of Electoral Litigation Procedures and may not exceed 48 hours in the case of an action for annulment of the result of a polling station.

Article 186 of the Rules of Contentious Electoral Procedures of the Superior Electoral Court states that the time limit for filing an appeal against a decision rendered by an electoral board that accepts or rejects an action for annulment of the election in one or more polling stations is 48 hours, counted from the notification of the decision by the electoral board

to the president of the party's municipal governing body, interested political organization or grouping.

With regard to the contestation of candidacies, Article 150 of the Organic Law of the Electoral Regime provides that the Central Electoral Board or the electoral board to which a proposal for candidates has been submitted will have the obligation to meet within 5 days of its submission and declare its admission or non-admission, as it verifies that it is in accordance with all the relevant provisions of the Constitution and the laws. This decision may be appealed to the Superior Electoral Court within 3 days of notification (Article 152).

It should also be remembered that the deadline for submitting proposals for candidacies is 90 days before the date on which the corresponding ordinary election must be held, as established in Article 147.

In summary, from the perspective of the dimensions of electoral governance, adjudication in the Dominican Republic is partially decentralized, as electoral boards initially address inquiries, with the final decision resting with the Superior Electoral Court.

Both the Electoral Boards and the Superior Court exhibit relative autonomy and independence from elected politicians. Although the members of the Superior Electoral Court are appointed by the National Council of the Judiciary, which has a significant political presence in its composition, it is important to note the existence of fixed terms for the judges, which allows for greater freedom in their functions.

Moreover, the composition of the National Council of the Judiciary dilutes the political forces responsible for appointing the members of the Superior Electoral Court.

In terms of delegation, it is emphasized that political actors have transferred the administration and adjudication of elections to specific bodies, with the Dominican Constitution guaranteeing their autonomy.

This autonomy also extends to the bureaucracy, where positions are typically filled through public competitions, similar to the process in Brazil.

As previously mentioned, the Dominican model can be considered genuinely specialized, as the Superior Electoral Court operates exclusively within the realm of adjudication. The conduct of elections and substantial normative activities are the responsibility of the Central Electoral Board.

In the dimension of regulation, it is observed that while adjudication is not as regulated as it will be in the Brazilian case, it is nonetheless governed by a substantial body of laws and regulations.

3 Electoral governance in Brazil

The demand for an Electoral Justice was one of the major banners of the 1930 movement, given the notorious and frequent electoral fraud that persisted throughout the First Republic (Marchetti, 2013, p. 41). One of the main criticisms made by the revolutionaries of 1930 regarding the First Republic was related to the lack of integrity in the electoral processes (Bonavides; Amaral, 1996).

After a tumultuous[8] period (Zulini, 2019), the Electoral Code was promulgated by Decree No. 21,076 on February 24, 1932. The new Code established the Brazilian Electoral Justice, assigning it both contentious and administrative functions (art. 5), with three levels of operation.

The third level was represented by the Superior Electoral Court, headquartered in the Capital of the Republic; the second consisted of Regional Courts, headquartered in the capitals of each State, the Federal District, and the then Territory of Acre; and the first level was composed of electoral judges in the judicial districts (Brasil, 1932).

Article 30 further stipulated that only tenured members of the local judiciary could serve as electoral judges (Brasil, 1932). This provision served

[8] The creation of the new code was part of a broader effort to revise all the country's legislation following the revolutionary movement of 1930. In addition to the inherent challenges of governing in such a context, the commission tasked with drafting the Electoral Code faced numerous legislative hurdles and substantial scrutiny from the media at that time (Correio da Manhã, 1931, 1932).

two purposes: to provide extensive reach to this new branch of the Judiciary, as there was already an established structure of local judges, and to ensure the independence of the new body (Nogueira, 2021).

The challenge of the ballots should be carried out at the beginning of the counting process, according to articles 89 and 91 of the 1932 Code, under penalty of preclusion. It is worth noting that the rule of immediate preclusion has been maintained over time and remains in force today.

However, the constant strain on the Vargas[9] Government culminated in a self-coup on November 10, 1937. Subsequently, Vargas enacted a fascist-inspired Constitution (Melo, 2021), known as the "Polaca[10]," which no longer provided for the existence of an Electoral Justice. This marked the beginning of the Estado Novo[11], and with the dissolution of all political parties by Decree-Law No. 37 on December 2, 1937 (Brasil, 1937), the country entered an eight-year electoral void.

After Vargas's ousting, Decree-Law No. 7,586 was promulgated on May 28, 1945, which restored the organs of the Electoral Justice in a manner quite like the 1935 Code. However, notable differences included the reduction of the number of ministers in the Superior Electoral Court (TSE) from eight to five, and the establishment of the competence for the Superior Electoral Court and the Regional Electoral Courts to requisition public officials, which rendered the bureaucracy unstable (Brasil, 1934).

[9] Getúlio Vargas was a central figure in Brazil's political history for much of the 20th century. Born on April 19, 1882, in São Borja, Rio Grande do Sul, Vargas served as the president of Brazil in two distinct periods: from 1930 to 1945 and from 1951 to 1954. His first rise to power occurred after the Revolution of 1930, which ended the First Republic and began the Vargas Era. After being deposed in 1945, Vargas returned to power in 1951 through democratic elections, but his second term was interrupted by his suicide on August 24, 1954, amid a severe political crisis.

[10] Document inspired by the Polish Constitution of 1935.

[11] The Brazilian dictatorship of the Estado Novo was an authoritarian regime established on November 10, 1937, by then-President Getúlio Vargas, who remained in power until 1945. This period was marked by the centralization of power, suspension of civil and political liberties, censorship of the media, repression of opponents, and the promulgation of the 1937 Constitution (Polaca), which consolidated Vargas's power.

The Constitution of 1946 increased the number of members of the Superior Electoral Court to seven and maintained the rule of a two-year term, allowing only two consecutive terms (Brasil, 1946). It also regulated the competence of the Electoral Justice, assigning it responsibilities such as the registration and cancellation of political party registrations; the electoral division of the country; voter registration; setting election dates when not determined by constitutional or legal provisions; the electoral process, election results, and issuing certificates to the elected; adjudicating and deciding on eligibility challenges; the process and trial of electoral crimes and related common crimes, as well as habeas corpus and mandamus in electoral matters; and handling complaints related to legal obligations imposed on political parties regarding their accounting and the investigation of the origin of their resources (Brasil, 1946).

It is worth noting that not even the 1988 Constitution grants as much power to the Electoral Justice (Nogueira, 2024).

After the Military Coup of 1964, the Electoral Justice entered a 21-year period without direct elections for president, governors, and mayors of capitals and cities considered national security areas. The Electoral Justice was then limited to organizing elections for the National Congress and municipalities in the interior of the country. A new Electoral Code was promulgated on July 15, 1965 (Law No. 4,737), which remains in force today with various modifications. The Code changed the composition of the Counting Boards, which began to be composed of a judge, as president, assisted by two or four citizens of notable integrity (Brasil, 1965a).

The voting tables were now composed of a president, a first and a second polling officer, two secretaries, and a substitute, all appointed by the electoral judge and subjected to the following prohibitions: candidates and their relatives by affinity, up to the second degree, inclusive, as well as spouses; members of party directories if holding an executive function; police authorities and agents, as well as officials in positions of trust in the Executive; and those belonging to the electoral service.

Additionally, a preference rule was established for appointing voters from the same electoral section, and among them, those with higher education degrees, teachers, and court officials (Brasil, 1965a).

On November 26, 1965, Constitutional Amendment No. 16 was promulgated, altering the composition of the Regional Electoral Courts by reducing the number of judges chosen by the Court of Justice from three to two and adding a judge chosen by the Court of Appeals. Furthermore, it provided for the selection of one judge chosen by the Court of Justice from among its judges, or two where there was no Court of Appeals (Brasil, 1965b).

Both the 1967 Charter and the 1969 Amendment maintained the structure of the Electoral Justice as it existed up to that point. Additionally, the number of members of the Superior Electoral Court remained at seven (Brasil, 1969). Institutional Act No. 2 of October 27, 1965, included in its Article 18 the extinction of political parties, a measure that had already occurred during the Estado Novo.

However, Article 3 of Supplementary Act No. 4 of November 20, 1965, created a bipartisanship system under the regime, giving a democratic veneer to the dictatorship (Nogueira, 2022c).

Multipartyism was only restored to the national legal framework with Law No. 6,767 of December 20, 1979, which extinguished the parties created as organizations under Supplementary Act No. 4 (Arena and MDB).

On October 5, 1988, a new Constitution was promulgated, reorganizing the country's electoral structure and aligning it with the newly restored democratic regime.

The Brazilian Electoral Justice is described in articles 118 to 121 of the 1988 Federal Constitution. It comprises the Superior Electoral Court, Regional Electoral Courts, Electoral Judges, and Electoral Boards. The Superior Electoral Court, headquartered in the Federal District, is the highest body of the Electoral Justice in Brazil.

Unlike the Constitutions of 1934/1946 and the Charters of 1967/1969, the 1988 Constitution does not establish an extensive list of competencies

for the Electoral Courts, limiting itself to specifying the competencies of the Electoral Justice for appeals to the Superior Electoral Court, challenges to elected mandates, and analysis of party financial reports.

Therefore, the main competencies of the Superior Electoral Court are established in ordinary and complementary electoral legislation, including Law No. 4,737 of July 15, 1965 (Electoral Code); Law No. 9,504 of September 30, 1997 (Electoral Law); Law No. 9,096 of September 19, 1995 (Political Parties Law); and Complementary Law No. 64 of May 18, 1990 (Ineligibility Law).

The TSE is composed of seven ministers, with three originating from the Supreme Federal Court (STF) and two from the Superior Court of Justice (STJ), all elected by secret ballot in their respective courts. Additionally, the President of the Republic appoints two lawyers of notable legal expertise and moral integrity from a sextuple list presented by the STF. Ministers are elected for a two-year term, with re-election prohibited for two consecutive terms, a rule that has been maintained since the 1934 Constitution. The presidency of the TSE is elected from among the STF ministers, and the vice presidency from among the STJ ministers.

Table 3 – Requirements to join the Brazilian TSE

REQUIREMENTS FOR THE TSE
Three ministers from the Supreme Federal Court: be over 35 years old; Notable legal knowledge and unblemished reputation. Appointment by the President of the Republic, after the choice is approved by an absolute majority of the Federal Senate.
Two from Superior Court of Justice: be over 35 years old; Notable legal knowledge and unblemished reputation. Appointment by the President of the Republic, after the choice is approved by an absolute majority of the Federal Senate.
Two lawyers: Appointment by the President of the Republic, from among six lawyers of notable legal knowledge and moral integrity, nominated by the Supreme Federal Court.

Source: Nogueira (2024).

Studies in political science highlight that the composition of the Superior Electoral Court makes it a kind of extension of the Supreme Federal Court in electoral matters, playing a crucial role in the judicialization of electoral competition in Brazil (Marchetti, 2008, 2013). After all, of the seven members of the TSE, three come from the STF and two are appointed by it.

The Regional Electoral Courts (TREs) are headquartered in the capital of each state and the Federal District. Similarly composed of seven ministers, TREs include two judges chosen from among the justices of the state Court of Appeals and two judges chosen by the state Court of Appeals, all elected by secret ballot. Additionally, each TRE includes one judge from the Regional Federal Court with headquarters in the state capital or the Federal District, or if none exists, a federal judge chosen by the respective Regional Federal Court. The last two members are appointed by the President of the Republic from among six lawyers of notable legal expertise and moral integrity, as indicated by the state Court of Appeals.

The president and vice-president of the Regional Electoral Courts are elected from among the justices of the Court of Appeals. While the Constitution is silent on this, typically, the Vice-Presidents of the Regional Electoral Courts also serve as the *Corregedor*, a judge overseeing disciplinary matters (Nogueira, 2023, p. 25).

The first instance of the Electoral Justice consists of judges from the state and Federal District judiciary. Each magistrate assumes jurisdiction over the electoral district of their respective judicial district for a two-year period. In districts with multiple courts, the respective TRE appoints the judge who will serve in this capacity (Resolution TSE No. 21,009/2002).

Electoral Boards are temporary collegiate bodies of the first instance of the Electoral Justice, formed exclusively during election periods, which span from 60 days before the election until the issuance of certificates to the elected candidates. Their primary responsibilities include counting votes and issuing certificates to the winning candidates. This board is composed of a

judge from the state judiciary, appointed as president, along with two or four citizens of notable integrity. Other responsibilities are specified in Article 40 of the Electoral Code.

The current electoral code provides for the inadmissibility of an appeal against the voting if there has been no challenge before the receiving board at the time of voting against the alleged nullities (Article 149).

Recent studies (Nogueira, 2019a, 2019b, 2021, 2022a, 2022b, 2024) suggest the political use of lawsuits that can lead to the rejection of a candidate's registration, the revocation of their certificate, or the loss of their elected mandate. These so-called "removal actions" now constitute almost the entirety of election invalidation cases in Brazil.

The following table presents the main characteristics of removal actions.

Table 4 – Removal actions

Lawsuits	Deadline	Objective	Outcome
Action to Challenge an Elective Mandate (AIME) - Article 14, §§10 and 11, of the Federal Constitution	15 days from the certification	Protect citizenship, fairness, and the balance of the election, as well as the legitimacy of political representation	Annulment of the elected candidate's mandate
Action to Challenge Candidacy Registration (AIRC) - Article 3, caput, of Complementary Law 64/90	5 days from the publication of the notice publicizing the registration request	Verify compliance with the eligibility or ineligibility requirements provided in Complementary Law 64/90 or the Federal Constitution	Rejection of the candidacy registration request

(continuation)

Lawsuits	**Deadline**	**Objective**	**Outcome**
Electoral Judicial Investigation Action (AIJE) - Articles 19 and 22, caput of Complementary Law 64/90	From the registration request to the certification of the elected candidates	Prevent the abuse of economic power or authority, as well as the improper use of vehicles or media, in favor of a candidate or political party	Declaration of ineligibility for 8 years and revocation of the registration or certificate
Appeal Against Issuance of Certificate (RCED) - Article 262 of the Electoral Code	3 days from the certification of the elected candidates	Recognize subsequent ineligibility, constitutional ineligibility, and lack of eligibility condition	Annulment of the elected candidate's certificate
Specific Representation for Irregular Campaign Fundraising - Article 30-A of Law 9.504/97	15 days from the certification	Prevent irregular campaign fundraising (off-the-books funds)	Denial or revocation of the elected candidate's certificate
Specific Representation for Illegal Vote Buying - Article 41-A of Law 9.504/97	From the registration request to the certification of the elected candidates	Prevent illegal vote buying	Revocation of the registration or certificate and imposition of a fine
Specific Representation for Prohibited Conduct - Articles 73 to 78 of Law 9.504/97	From the registration request to the certification of the elected candidates	Prevent prohibited conduct by public officials	Revocation of the registration or certificate

Source: Nogueira (2024).

Regarding the governance dimensions, the Brazilian model can be formally classified as independent. The only aspects that could potentially limit this independence are the appointment process of its members and budgetary issues, both of which fall under the executive's prerogatives.

However, the legal prerogatives of the judiciary in Brazil, as well as the fact that budgetary expenditures are determined by the Electoral Justice itself, help to maintain institutional independence.

This independence has, over time, allowed for the formation of a highly specialized bureaucracy, insulated from political pressures. As noted above, the regulation not only of governance but especially of adjudication is supported by extensive and detailed legislation.

Another significant dimension pertains to decentralization. Although the Superior Electoral Court regulates elections nationwide and serves as the final judicial instance[12] in electoral processes in Brazil, it delegates responsibilities to Regional Electoral Courts and Judges, rendering the model highly decentralized.

Similarly, the model provides for delegation by political actors, who distanced themselves from electoral governance as early as the 1930s, further reinforcing the prior dimensions.

Although it is commonly identified as a specialized judiciary (Anjos, 2015), the Brazilian model of electoral governance is, in fact, non-specialized in the sense that the same institution handles both administrative and judicial functions simultaneously. The Brazilian Electoral Justice operates as both an EMB (Electoral Management Body) and an EDRB (Electoral Dispute Resolution Body): it organizes and administers electoral processes and resolves disputes (Tarouco, 2014, p. 239).

The following section presents the empirical research data conducted during the 2020 electoral cycle in both countries.

[12] Regarding constitutional matters, the final instance is the Supreme Federal Court (STF).

4 Adjudication of 2020 Election results

In the year 2020, Brazil and the Dominican Republic held elections, still under the shadow of the COVID-19 pandemic. In Brazil's case, elections were held to choose mayors and councilors in 5,568 municipalities, while the Dominican Republic went to the polls to elect all elective offices at both local and national levels.

As previously noted, the level of rule adjudication in Dominican electoral governance is primarily exercised at the top by the Superior Electoral Court. At the base, electoral boards hold jurisdiction for adjudication, and their decisions can only be reviewed by the Superior Electoral Court.

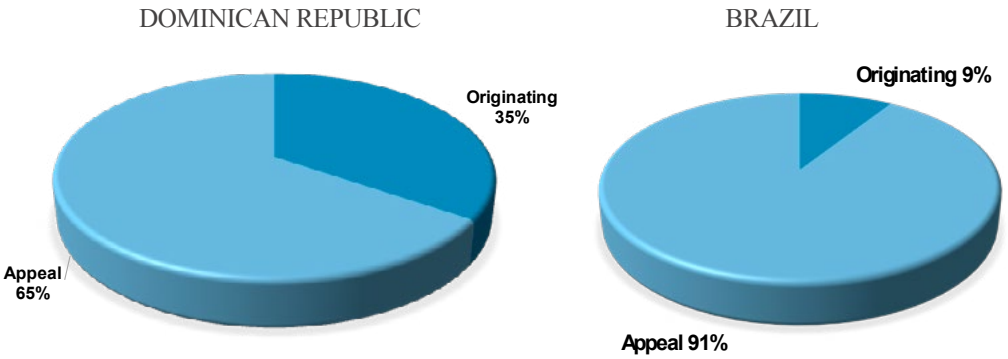
This division of adjudicatory authority into two instances is not unprecedented globally, being the standard model within the judiciary. However, it is worth noting that the adjudicatory authority at the Dominican first instance is not exercised by a judicial body but by the local electoral board.

In Brazil, on the other hand, there is no division of functions, with the Superior Electoral Court responsible for both adjudication and the organization of elections. Additionally, there is a residual normative competence exercised by the Superior Electoral Court, which acts as a legislator in electoral matters through its resolutions.

While there are similarities between the countries in terms of electoral governance dimensions, the adjudication data reveal significant differences in regulation and specialization.

The following graph presents the origins of actions adjudicated by the analyzed Superior Electoral Courts.

Graph 1 – Case's origins



Source: Martins; Nogueira (2024).

In both courts, it is observed that most lawsuits arise from appellate jurisdiction, meaning they involve challenges to decisions made at lower levels.

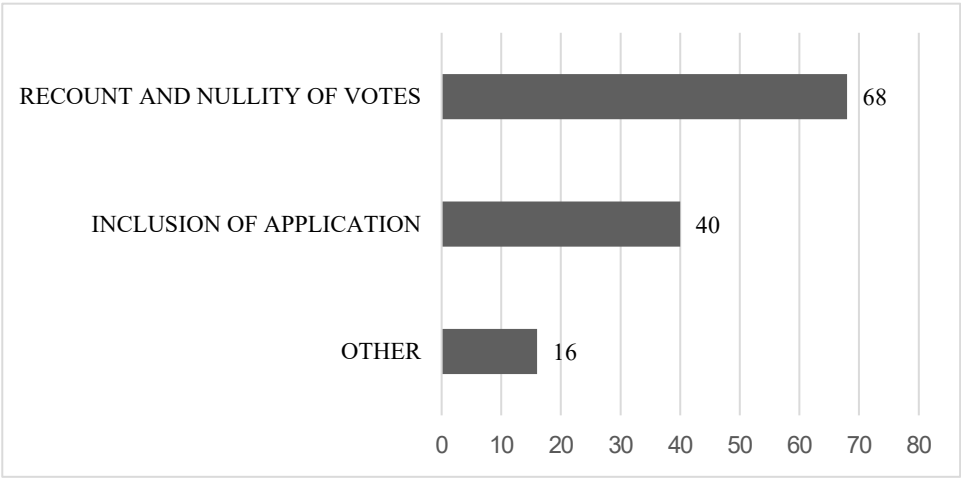
Given that Dominican elections are concentrated around the same time and the number of local-level offices contested exceeds those at the national level, it is expected that the number of appeals adjudicated by the Superior Electoral Court will exceed cases of original jurisdiction.

In Brazil, however, the 2020 elections were solely municipal, which may explain the relatively low percentage of original jurisdiction cases adjudicated by the Superior Electoral Court (TSE).

Another relevant piece of information pertains to the themes of the lawsuits adjudicated, an area where the Superior Electoral Courts often distinguish themselves.

The following graph presents the data regarding the Dominican Republic:

Graph 2 – Lawsuits's thems (Dominican Republican)



Source: Martins; Nogueira (2024).

Most of the actions concern requests for vote recount or annulment, accounting for approximately 55% of total cases. Following this, about 32% of actions involve requests for inclusion of candidacies.

As previously mentioned, Articles 18 and 19 of Law No. 29/2011 address the main reasons for election annulment, with most cases revolving around circumstances related to voting moments or errors committed by Electoral Boards.

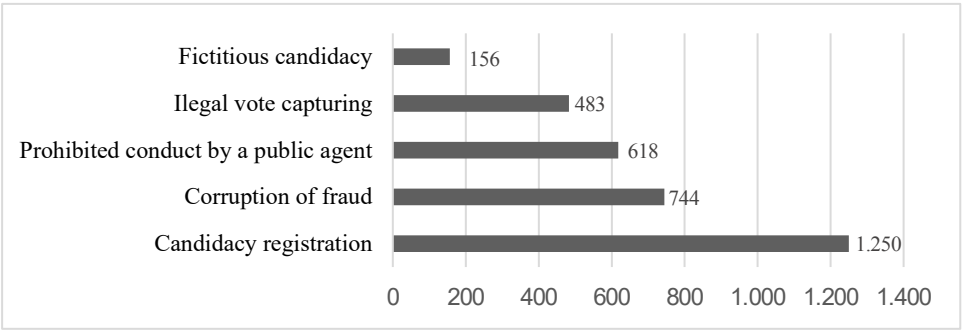
Considering that Dominican democracy is relatively recent, it's not surprising that the primary actions concern electoral fraud, as electoral integrity is a gradual construction. Gains in integrity achieved in a particular electoral cycle may not automatically translate into permanent changes in electoral norms and institutions (Uberti; Jackson, 2020).

In this regard, the local dynamics of Dominican elections appear to be quite turbulent, with many actions addressing issues that are fundamental to electoral integrity. The most common rationale in Latin America for establishing independent electoral bodies is to combat electoral fraud.

Studies indicate that electoral fraud negatively impacts satisfaction with democracy, regardless of whether voters are on the winning or losing side (Fortin-Rittberger; Harfst; Dingler, 2017).

In contrast, Brazil, with a more consolidated democracy, presents different data, as can be seen in the following graph:

Graph 3 – Lawsuits's thems (Brazil)



Source: Nogueira (2024).

Demands for recount or annulment of votes are virtually non-existent in the Brazilian case, with issues relating to improper campaign conduct by competitors being more prevalent.

The introduction of digital voting mechanisms (electronic voting machines) in Brazil, beginning in 1996, may have contributed to the near elimination of vote recount requests in the country. However, further research is needed to confirm this hypothesis. In contrast, the Dominican Republic faced problems with its automated voting system during the 2020 municipal elections. Opposition parties reported that candidate names and party abbreviations did not appear on the voting screens.

The Dominican electronic voting system differs from the Brazilian model: while the Brazilian process is fully digital, Dominican voters select candidates on a screen, print a ballot, and then deposit it into the ballot box.

This malfunction led the Central Electoral Board (JCE) to suspend the elections initially scheduled for February 16, 2020, which were only resumed on March 15 of that year.

In the dimension of regulation, a significant difference exists between the Dominican Republic and Brazil.

It's noteworthy that Brazilian legislation provides for a significantly larger number of possibilities for invalidating election results, with the presence of seven judicial mechanisms (Table 4) for this purpose. It is natural to expect political actors to utilize available lawsuits to challenge results, even if their effectiveness is low (Nogueira, 2024).

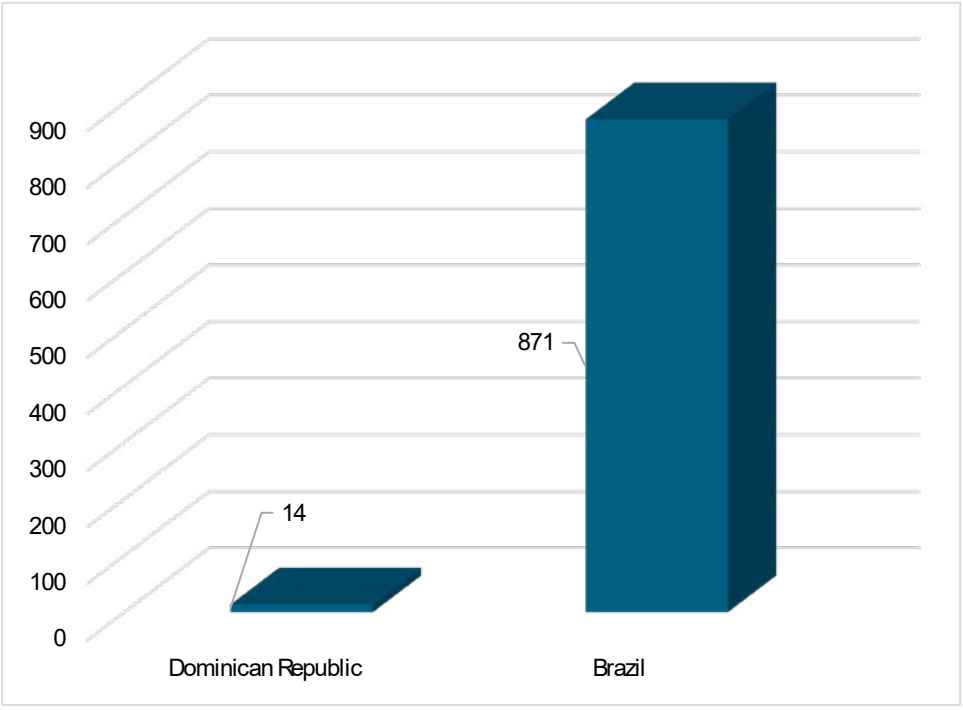
It should be mentioned that even during the dictatorship period, the Brazilian Electoral Justice continued to conduct elections that at times produced results contrary to the regime's expectations (Alencastro, 2014).

There has been a long process of institutional consolidation of Electoral Justice in Brazil, and since 1988, the Superior Electoral Court has emerged as a guarantor of electoral procedure integrity. Perhaps this partly explains the differences in the profiles of lawsuits filed in the Dominican Republic and Brazil.

However, the hypertrophy of the Brazilian electoral body comes at a cost, as can be seen below in the significant difference in the time taken to adjudicate demands between the electoral courts.

The following graph compares the average time (in days) for adjudication of lawsuits during the 2020 electoral cycle in the Dominican Republic and Brazil:

Graph 4 – Average time for adjudication of lawsuits (in days)



Source: Own elaboration (2024).

Obviously, there is a significant difference in scale between the countries; however, this alone cannot explain the observed difference in average adjudication time. In 2020, the Dominican Republic had 7,529,932 eligible voters, approximately 4.8% of Brazil's electorate during the same period, which was 156,454,011. Yet, the Dominican Superior Electoral Court takes approximately 1.6% of the time compared to its Brazilian counterpart to adjudicate cases.

However, it seems reasonable to expect a discrepancy in average adjudication time when comparing countries with such different realities.

Here, perhaps, lies the most significant difference between the Superior Electoral Courts of the Dominican Republic and Brazil in terms of adjudication: the dimension of specialization.

It's important to note that the Dominican TSE does not have the responsibility to conduct elections; its sole competence is adjudication. In contrast, the Brazilian TSE handles nearly all stages of the electoral cycle, deciding on various administrative issues and processing a vast number of original and appellate lawsuits.

An institution focused solely on adjudication would likely be faster than one that needs to handle regulation, organization, and adjudication of elections. This may help explain part of the discrepancy between the countries.

Conclusion

The Brazilian model of Electoral Justice is one of the oldest in the world, making it a benchmark, especially in Latin America. However, the idea that institutions respond differently according to each country's reality is well-supported in the literature on institutional change (Banwo; Onokala; Ametepe, 2021; Faundez, 2016; Veblen, T. *et al.*, 2021).

Thus, the distinct institutional paths have emerged from the peculiarities of each country. Although Latin America suffers from very similar problems, with its populations having endured decades under dictatorships, each country has found distinct ways to operationalize the complexity of the democratic regime.

While somewhat emulating the independent Electoral Justice model in Brazil and Uruguay, the Dominican Republic has entrusted its electoral court solely with adjudication. The Central Electoral Board continues to exercise the role of regulating and organizing elections, a responsibility it has held since the 1920s.

The emergence of new practices, rules, or institutional arrangements because of continuous adjustments and adaptations within an organizational system is well-documented in the literature on institutional change (Mahoney *et al.*, 2010). The creation of a specialized court to adjudicate Dominican

electoral conflicts reveals, to some extent, society's capacity to adapt and create institutional arrangements to face new challenges and demands.

It is pertinent here to recall the concepts of institutional drift and conversion brought forth by the literature on institutional change (Thelen; Mahoney, 2015). Institutional drift refers to the phenomenon where institutions or policies remain static, without undergoing formal changes, while the environment around them evolves, resulting in unintended or undesirable effects.

On the other hand, institutional conversion involves the transformation of existing institutions through redirection, reinterpretation, or authoritative reappropriation, allowing political actors to achieve new objectives without the need for formal rule changes.

In the Dominican case, the historical research suggests that the Central Electoral Board remained in institutional drift for decades but eventually lost its adjudication authority with the creation of the Superior Electoral Court. Apparently, the political community in that country came to understand the necessity of separating the levels of electoral governance into two distinct bodies.

In Brazil, by contrast, a long historical process unfolded for the judge's role to become central in electoral organization (Nogueira, 2024). Indeed, even in the early 20th century, long before the creation of electoral justice, judges were already called upon to manage voter registration.

Over time, the idea consolidated that a specialized justice system would be capable of addressing the classic Brazilian electoral woes, represented by high absenteeism and frequent fraud in the results.

Although the Dominican Republic and Brazil share similarities in their electoral governance models, significant differences emerge in the dimensions of regulation and specialization, particularly concerning the adjudication of results.

After delegating the management of nearly all aspects of electoral governance to the judiciary, Brazilian political actors have developed a

comprehensive and intricate legal framework to address conflicts arising from electoral competition.

This has led to the establishment of a major institution in the Americas. In 2020, the total expenditure of the Brazilian Electoral Justice amounted to US$1,361,336,469.61, based on the average exchange rate of R$5.15 for that year (IPEA, 2021).

The specialized adjudication model in the Dominican Republic seems to accelerate case resolution, even when accounting for the significant differences in the scale of the countries studied. Unlike the Dominican case, the Brazilian political community chose a model of electoral body that manages all stages of the electoral cycle.

The Brazilian electoral body, with its more than 90 years of virtually uninterrupted existence, suggests the presence of great institutional resilience. An institution created in the mid-1930s continues to operate with almost the same set of responsibilities in a world very different from the one in which it originated.

Institutions matter, but new dilemmas impose increasingly frequent challenges on Superior Electoral Courts. In the era of post-truth (Sismondo, 2017), social perceptions of election integrity are almost as relevant as the implementation of fair elections themselves.

It is hoped that both countries can find paths in this not-so-brave new world.

References

ANJOS, G. K. dos. O negócio da Justiça Eleitoral: processo eleitoral. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, SC, v. 19, n. 1, p. 55-65, 2015. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral. v19i1.54. Disponível em: https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/54. Acesso em: 21 jul. 2024.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O golpe de 1964 e o voto popular. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, p. 5-11, 2014.

BANWO, Adeleke O.; ONOKALA, Uchechi; AMETEPE, Paul Kojo. Overview of institutional change contexts and dynamics. *Dynamics of institutional change in emerging market economies: theories, concepts and mechanisms*, [s. l.], p. 87-105, Apr. 2021.

BISSIO, Beatriz. *Eleição de cartas marcadas*. 2017. Disponível em: https://devrima.ufrrj.br/jspui/bitstream/1235813/290/1/CTM_EdicaoBrasileira_Ano_Numero175_014_EleicaoDeCartasMarcadas.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

BRASIL. *Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932*. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, 26 fev. 1932. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, DF, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro, DF, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Rio de Janeiro, DF, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 14, de 3 de junho de 1965*. Altera o inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição Federal. Brasília, DF, Câmara dos Deputados; Senado Federal, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc14-65.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Presidência da República, 19 jul. 1965. p. 6746. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. *Lei n. 4.738, de 14 de julho de 1965*. Estabelece novos casos de inelegibilidades, com fundamento no artigo 2º da Emenda Constitucional número 14. Brasília, DF, Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4738.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. *Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965*. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. *Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965*. Dispõe sobre a organização dos partidos políticos. Brasília, DF, Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-004-65.htm#:~:text=ATO%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%204%2C%20DE,a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20partidos%20pol%C3%ADticos.&text=7%2C%20de%201966)-,Art.,2%C2%BA. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 16, de 26 de novembro de 1965*. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Brasília, DF, Câmara dos Deputados; Senado Federal, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc16-65.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2016%2C%20DE,promulgam%2C%20nos%20t%C3%AArmos%20do%20art. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF, Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF, Câmara dos Deputados; Senado Federal, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. *Lei Complementar n. 5, de 5 de abril de 1970*. Estabelece, de acordo com a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, art. 151 e seu parágrafo único, casos de inelegibilidades, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 1970. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp05impressao.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. *Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979*. Modifica dispositivos da Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional n. 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei n. 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6767.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. *Lei n. 7.664, de 29 de junho de 1988*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 15 de novembro de 1988 e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7664.htm#:~:text=LEI%20No%207.664%2C%20DE%2029%20DE%20JUNHO%20DE%201988.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20realiza%C3%A7%C3%A3o,Art. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 maio 1990, p. 9591.

Disponível em: http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 21 dez. 2017.

CONTRERA, Renata Bueno. O neoinstitucionalismo na ciência: uma revisão da literatura. *Revista de Ciência Política, Direito e Políticas Públicas-POLITI (K) CON*, v. 2, p. 27-37, 2021.

Tópicos e notícias: originalidade originalíssima. *Correio da Manhã,* Rio de Janeiro, ano 1931, edição n. 11.282, p. 4, 25 set.1931. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_04&pasta=ano%20193&pesq=%22lei%20uruguaya%22&pagfis=8675. Acesso em: 3 jan. 2024.

Tópicos e notícias: requisito inutil. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, ano 1932, edição 11656 (1), p. 4, 4 dez. 1932. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_04&pesq=fotografia%20codigo%20eleitoral&pasta=ano%20193&pagfis=14271. Acesso em: 3 jan. 2024.

FAUNDEZ, Julio. Douglass North's theory of institutions: lessons for law and development. *Hague Journal on the Rule of Law*, v. 8, n. 2, p. 373-419, 15 sept. 2016.

FORTIN-RITTBERGER, Jessica; HARFST, Philipp; DINGLER, Sarah C. The costs of electoral fraud: establishing the link between electoral integrity, winning an election, and satisfaction with democracy. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, London, v. 27, n. 3, p. 350-368, 2017.

HASBUN, Cristóbal. *TRICEL*: historia, legislación comparada y revisión de sus funciones. 2016. Disponível em: https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/dpp_016_ago2016_chasbun.pdf. Acesso em: 9 jul. 2024.

IPEA. *Taxa de câmbio comercial para venda: real (R$) / dólar americano (US$) – média 2020*. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924. Acesso em: 13 out. 2021.

JUNTA CENTRAL ELECTORAL. *Un siglo de historia*. 2023. Disponível em: https://heyzine.com/flip-book/cc774588a8.html#page/1. Acesso em: 9 jul. 2024.

MACEDO, Victor Miguel Castillo de. Duas vezes Jorge: o silenciamento como permanência do autoritarismo na República Dominicana. *Antropolítica*: revista contemporânea de Antropologia, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, maio/jun./jul./ago. 2022.

MAHONEY, James et al. A theory of gradual institutional change. *Explaining Institutional Change*: ambiguity, agency, and power, Cambridge, v. 1, n. 1, 2010.

MARCHETTI, V. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003. Acesso em: 21 jan. 2024.

MARCHETTI, V. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.

MARSTEINTREDET, Leiv. *Reformas electorales y de partidos en la Republica Dominicana*: a la espera de una nueva Ley de Partidos Políticos. 2018. Disponível em: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/04/LeivMarsteintredet-PartidosPoliticos.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024.

MELO, Antonio Maureni Vaz Verçosa de et al. *Compartilhando ideias e tecendo o poder*: atuação dos intelectuais piauienses na Era Vargas no Piauí (1930-1945). 2021. Disponível em:https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/20792. Access in 20 dez. 2021.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance—introduction. *International Political Science Review*, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 5-27, jan. 2002.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. *Judicialização da competição eleitoral*: as Eleições suplementares de 2004 a 2018. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019a.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. The judicialization of municipal politics in Brazil: an analysis of the relationship between the clean register act and the 2017 supplementary elections. *Braz. J. Empirical Legal Stud*., [s. l.], v. 6, p. 84, 2019b.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. Discutindo a judicialização de políticas públicas de educação: um estudo de caso sobre o recurso especial n. 1.185.474. *In:* MENDONÇA, Paulo Roberto Soares (org.). *Judicialização de políticas públicas*: a visão dos juristas. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. O impacto da ADI 5525 na judicialização da competição eleitoral municipal. *In:* GUIMARÃES, André Grandis *et al*. *Cidadania, epistemologia e interdisciplinariedade*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2022a.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. Discutindo a judicialização da competição eleitoral no Rio de Janeiro. In: BORBA, Felipe; FIGUEIREDO, Argelina. *Política local no Estado do Rio de Janeiro*: disputa partidária e comportamento político nas eleições municipais de 2020. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022b.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. Representação e pluralismo: uma análise das cláusulas de desempenho brasileiras ao longo da história. *Revista Direito em Debate*, *[s. l.]*, v. 31, n. 57, p. e12622, 2022c. DOI: 10.21527/2176-6622.2022.57.12622. Disponível em:https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/12622. Acesso em: 5 jul. 2024.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. *Direito eleitoral explicativo*. Jundiaí: Paco Editorial, 2023.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. *Jurispolitização da competição eleitoral*: um estudo sobre as eleições municipais de São Paulo e Rio de Janeiro. Orientadora: Prof.ª Drª Camila Duran. Tese (Doutorado em Teoria e Filosofia do Direito) – USP – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar; MARTINS. Brasil e República Dominicana: reflexões e insights sobre a temática da adjudicação eleitoral. *In*: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Grupos de pesquisa*: primeiros resultados. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

OROZCO-HENRÍQUEZ, J. *Electoral justice*: the international IDEA Handbook, 2010.

PAL, Michael. Electoral management bodies as a fourth branch of government. *Rev. Const. Stud*., New Yourk; London, v. 21, p. 85, 2016.

PASTOR, Robert A. The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research. *Democratization*, London, v. 6, n. 4, p. 1-27, 1999.

PEDROSA, Fernando Velôzo Gomes. República Dominicana 1965: guerra civil e intervenção. *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, n. 842, 2020. Disponível em: http://www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/6811. Acesso em: 21 jan. 2024.

SANTORO, Elvo. Eleições presidenciais na República Dominicana e seu sistema eleitoral. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeito, v. 9, n. 3, p. 99-119, 1966.

SISMONDO, Sergio. Post-truth?. *Social Studies of Science*, [United States], v. 47, n. 1, p. 3-6, feb. 2017.

SOUZA, Alexandre de Oliveira Bazilio de. Antes de la Corte Electoral: judicatura, elecciones y ciudadanía en Uruguay (1825-1924). *Claves. Revista de Historia*, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 199-225, enero-jun. 2016.

STEINMO, Sven. What is historical institutionalism? *In*: PORTA, D. Della; KEATING, M. (ed.). *Approaches in the social science*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2008.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew S. Designing electoral systems. *Electoral Studies*, Pennsylvania, USA, v. 8, n. 1, p. 49-58, 1989.

TAROUCO, Gabriela. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. *In.*: *Cadernos Adenauer*, XV, n. 1. Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, San Mateo, CA, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. Comparative-historical analysis in contemporary political science. *Advances in Comparative-Historical Analysis*, London, v. 3, p. 36, 2015.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*: revista de cultura e política, São Paulo, p. 225-254, 2003.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. República Dominicana. El balance de una década de acción. *United Nations Development Programme* – UNDP, 2024. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-01/3ene24-pnud_report_spread_web.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024.

UBERTI, Luca J.; JACKSON, David. Does aid promote electoral integrity?. *The Journal of Development Studies*, v. 56, n. 6, p. 1067-1094, 2020.

VEBLEN, T. *et al*. El neoinstitucionalismo es una nueva teoría institucional: nueva teoría institucional. *Biología*, 2021.

ZUCCOLOTTO, Vinicius Rodrigues. *Competição partidária na América Latina*: a governança eleitoral importa? Tese (Doutorado em Ciência Política). 2020. Universidade Federal de Pernambuco, 2020.

ZULINI, Jaqueline Porte. Obra de Assis Brasil? A tramitação do Código Eleitoral de 1932. *In*: RICCI, Paolo. *O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral*. Curitiba: Editora Appris, 2019.

Como citar este artigo:

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. Adjudication of electoral competition in Dominican Republic and Brazil: two different paths. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 101-141, jan./jun. 2024.

Gestão eleitoral comparada: formas de cadastro de eleitores no Cone Sul

Gestão eleitoral comparada: formas de cadastro de eleitores no Cone Sul[*]

Comparative electoral management: methods of voter registration in the Southern Cone

Nísia Pudwell[**]
Maria Cláudia Bedotti[***]

Recebido em: 19/7/2024
Aprovado em: 1°/8/2024

Resumo

A integridade do cadastro de eleitores é elemento essencial de um processo eleitoral confiável. Esta pesquisa tem por objetivo conhecer o modo de funcionamento dessa etapa do processo eleitoral em quatro países: Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai, e parte da coleta das normas que regem a formação do Cadastro Eleitoral nos países escolhidos, o que permitiu uma comparação com a forma brasileira de alistamento de eleitores. Como resultado, o trabalho contribui para o conhecimento dos sistemas de registro de eleitores nos países vizinhos, ao tempo em que propõe uma crítica ao sistema de alistamento eleitoral no Brasil.

Palavras-chave: Cadastro Eleitoral; alistamento eleitoral; gestão eleitoral.

[*] O presente artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE – Escola Judiciária Eleitoral – EJE, Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP e Assessoria de Inclusão e Diversidade – AID) sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 1, Governança Eleitoral, ao qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Prof. Dra. Gabriela Tarouco e do Prof. Dr. Paolo Ricci.

[**] Mestre em Estudos Clássicos pela Universidade de Coimbra, especialista em Direito do Estado pela Uniderp e em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista (Ejep). É servidora do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP) e chefe da Seção de Publicações e Pesquisas da Ejep. Contato: nisiapudwell@gmail.com.

[***] Pós-graduada em Direito Civil e do Consumidor e em Direito Notarial e Registral Imobiliário pela Escola Paulista da Magistratura. É Juíza de Direito e membro do TRE/SP. Contato: mbedotti@tjsp.jus.br.

Abstract

The integrity of the voter register is an essential element of a reliable electoral process. This research aims to understand how this stage of the electoral process works in four countries: Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay. The research starts by collecting the rules governing the formation of electoral registration in the chosen countries, which allowed a comparison with the Brazilian way of registering voters. As a result, the work contributes to the knowledge of voter registration systems in neighboring countries, while also proposing a critique of the electoral registration system in Brazil.

Keywords: electoral registration; voter registration; electoral management.

Introdução

O cadastro de eleitores pode ser considerado a estrutura elementar do processo eleitoral. Sua composição e administração são produto direto das escolhas políticas de um Estado e partem de definições estabelecidas nos textos constitucionais dos países democráticos.

Um cadastro de eleitores hígido é elemento essencial à integridade eleitoral. O conjunto de dados que compõem a lista de eleitores deve estar completo e atualizado a cada eleição, para que o corpo de votantes, que manifesta a sua vontade por intermédio das urnas, corresponda tanto quanto possível ao conjunto de eleitores aptos a se manifestarem por essa via. No nível individual, a lista de eleitores correta resguarda o sufrágio, direito fundamental, e no nível coletivo, assegura que o resultado das urnas corresponda verdadeiramente à vontade do corpo de eleitores que se espera que participe de uma dada eleição.

A existência de erros no registro ou a ausência de nomes no Cadastro Eleitoral afeta diretamente o exercício do sufrágio, comprometendo, por consequência, a qualidade da democracia, tanto no que concerne ao desrespeito ao direito de participação política quanto ao direito de receber um serviço público com a qualidade esperada.

Este é, portanto, um estudo dedicado à governança eleitoral no seu aspecto administrativo. A sua importância perante o público externo costuma ficar em segundo plano quando os processos eleitorais têm credibilidade. No entanto, usando a expressão de Mozaffar e Schedler (2002), que inauguram o tema da governança eleitoral como objeto de estudo, é quando as coisas vão mal que o tema atrai a atenção. Como a experiência brasileira evidenciou recentemente, a credibilidade da Justiça Eleitoral esteve em causa não apenas no processo de apuração e totalização dos votos, diante da insatisfação de eleitores com os votos recebidos pelas candidaturas adversárias, mas também em cada momento em que um eleitor porventura tenha enfrentado dificuldades para votar. Toda e qualquer falha era imediatamente atribuída a um suposto

comprometimento político da instituição, sendo prontamente difundida pela máquina da desinformação.

Se um eleitor é impedido de votar porque está ausente da lista de eleitores, ou porque supostamente já tenha votado antes – este problema acontece quando um eleitor vota pelo outro por problemas no momento de sua identificação –, estas são dificuldades relacionadas tanto à composição da lista de eleitores quanto aos procedimentos de identificação do eleitor. Cada voto que deixa de ser computado por uma dessas razões ou mesmo qualquer outro tipo de falha, embora na maioria das vezes possa representar pouca diferença no resultado da votação, significa uma rachadura na confiança daquele eleitor em particular e também de sua comunidade na instituição.

Portanto, a qualidade do Cadastro Eleitoral e de seu manejo são determinantes da qualidade do processo eleitoral, o que justifica o interesse desta pesquisa sobre o tema.

Por conseguinte, o presente trabalho se dirige ao conhecimento das formas em outros países. Cada país, com sua ordem política e seus problemas particulares, procura soluções que atendam às suas necessidades estabelecendo regras sobre o assunto. Assim, observar as experiências estrangeiras para que se possa iniciar esse processo de avaliação das nossas próprias soluções pode ser um exercício enriquecedor.

James e Garnett (2023) informam que há poucos estudos comparativos sobre o tópico do registro de eleitores, especialmente levando em conta a qualidade dos cadastros eleitorais. E, também, os poucos estudos existentes acabam sendo direcionados às práticas dos Estados Unidos (Cable, 2023).

Entende-se que o estudo deve partir da comparação com as experiências mais próximas − os países vizinhos que formam o chamado Cone Sul − especialmente pela comunhão de origens e processos coloniais similares, que determinaram a existência de problemas políticos comuns ao Brasil. Assim, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai são objeto de estudo deste trabalho.

Para esse fim, a investigação a respeito do tema do cadastro de eleitores se inicia com uma pesquisa documental sobre as normas que regem o assunto

nesses países, partindo do nível constitucional até o nível infralegal, tanto quanto possível. Para orientar a análise, fez-se uma revisão bibliográfica a respeito dos modelos de gestão do Cadastro Eleitoral.

Desse modo, o trabalho consistiu, inicialmente, no levantamento e na compilação de dados normativos sobre o tratamento do registro de eleitores, de modo a permitir a análise em conjunto dos vários sistemas de gestão. As normas citadas neste texto foram buscadas diretamente nos sítios oficiais dos órgãos eleitorais, quando disponíveis, e nas bases de dados oferecidas pelos órgãos parlamentares dos respectivos países, quando necessário.

Esse esforço resultou em uma compilação que pode ser acessada por este *link*: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1fLK0j3bqe2TlFkb9dCymCsAa2eVEx39K/edit?gid=1483099551#gid=1483099551>.

Este artigo está organizado em três tópicos principais. O primeiro corresponde ao estabelecimento da referência para este trabalho. A tipologia adotada por James e Garnett (2023), que classificam a forma de composição do Cadastro Eleitoral quanto à iniciativa para o ingresso dos nomes dos eleitores nesse cadastro − automática, se promovida pelo órgão gestor eleitoral, ou individual, quando promovida pelo próprio cidadão −, revelou-se especialmente interessante diante do fato de que o Brasil e o Uruguai adotam o alistamento eleitoral por iniciativa exclusiva do cidadão. O segundo tópico, que corresponde à proposta inicial da pesquisa, descreve as características dos registros eleitorais nos países em foco; e o terceiro tópico oferece uma reflexão sobre o tema à luz do sistema adotado pelo Brasil, indicativa das possibilidades e questões que podem ser suscitadas pela diferença na forma de composição do cadastro entre o Brasil e seus vizinhos.

1 Cadastro Eleitoral

Na medida em que o presente trabalho propõe um estudo comparativo com outros países, que empregam termos próprios para significar seus objetos

de gestão eleitoral, convém definir com precisão os termos utilizados. Nessa perspectiva, este texto parte dos seguintes conceitos básicos:

a) Cadastro Eleitoral: lista principal que contém o nome das pessoas que preenchem os requisitos constitucionais para o voto num determinado país, bem como os demais dados necessários à identificação e domicílio do eleitor.

b) Lista de eleitores: corresponde ao conjunto de eleitores aptos a votar, que é extraída do Cadastro Eleitoral para utilização em uma dada eleição.

c) Alistamento eleitoral: ato de inclusão do nome do eleitor e da eleitora no Cadastro Eleitoral.

Embora em espanhol use-se o termo *registro electoral*[1] para se referir ao que denominamos cadastro de eleitores, procuramos evitar o termo "registro" no sentido de "cadastro", utilizando-o somente quando nos referirmos ao ato de incluir o nome da pessoa na lista de eleitores, ou ao próprio conjunto de dados individuais[2].

---

[1] Como referência, tomamos as definições apresentadas pelo *Servicio Electoral* do Chile, em seu glossário:

"Registro Electoral: Es el instrumento que se encuentra bajo la dirección del Servicio Electoral y a partir del cual se elaboran los padrones electorales y las nóminas de inhabilitados para sufragar. En él está contenida la nómina de todos los chilenos y chilenas mayores de 17 años, comprendidos en los números 1° y 3° del artículo 10 de la Constitución Política de la República. Además, de las personas de nacionalidad chilena y extranjera mayores de 17 años, que cumplan con los requisitos para sufragar establecidos en los artículos 13 y 14 de la Constitución. El Registro Electoral contendrá a todos el electorado potencial a que se refieren los incisos anteriores, sea que se encuentren en Chile o en el extranjero, aun cuando se encontraren con su derecho a sufragio suspendido, o hubieren perdido la ciudadanía por cualquier causa." "Padrón Electoral: Es la nómina de electores y electoras habilitados para sufragar en las elecciones. Los datos que debe contener el Padrón Electoral son los nombres y apellidos del elector o electora, circunscripción electoral, comuna, provincia y región a la que pertenezcan. Según indica la Ley N°18.556, no contendrá la información relativa al número de rol único nacional, sexo ni domicilio electoral de los electores. El Servicio Electoral deberá elaborar dos padrones electorales, uno para electores o electoras que sufraguen en territorio nacional, y otro para los que sufraguen en el extranjero." (*Servel,* disponível em https://www.servel.cl/electorado/).

[2] O termo "registro" é definido pela Res.-TSE n. 23.526/2017, art. 2º, VII, como o "conjunto de atributos de uma pessoa".

O trabalho publicado em 2023 por Toby S. James e Holly Ann Garnett acerca dos determinantes da qualidade dos cadastros eleitorais serviu de referência para o presente artigo, ao estabelecer uma classificação entre os sistemas de cadastramento de eleitores considerando a responsabilidade pelo registro inicial.

Os autores identificam três critérios principais de avaliação: a acurácia, que diz respeito à inexistência de dados incorretos ou de registros falsos, isto é, registros de pessoas inexistentes ou inaptas para o voto; e a completude, isto é, a presença no cadastro de todos os eleitores qualificáveis para o voto. Um terceiro critério é o "grau de equidade nos cadastros eleitorais", que diz respeito à medida em que existe uma distribuição equilibrada na completude do cadastro em relação aos diversos grupos sociodemográficos, étnicos, de gênero, ou outros. O sub-registro é um problema para a democracia porque significa que pessoas qualificáveis ao voto não conseguirão exercer esse direito, o que compromete a representação e a influência do grupo que esteja sub-registrado.

Naquele estudo amplo, que contemplou 159 países, ao buscar categorizar as diferentes formas pelas quais é compilado o Cadastro Eleitoral, James e Garnett (2023) estabeleceram uma escala de responsabilidades que se estende entre dois extremos, havendo uma variedade de modelos entre esses pontos. Em um extremo está o modelo em que o indivíduo é inteiramente responsável pelo seu próprio registro como eleitor, para cada eleição que ocorre. Nesse tipo, não há lista prévia de eleitores, que é composta a cada eleição, para a qual o eleitor deve se registrar antes de certo prazo para que possa votar. A partir dessa referência em que o eleitor é 100% responsável pela sua habilitação para o voto em cada eleição, segue-se em direção ao outro ponto, que corresponde a um modelo teórico (inexistente na prática) em que o Estado seria 100% responsável pela inclusão e manutenção dos dados atualizados do eleitor no Cadastro Eleitoral.

Segundo essa classificação, verifica-se uma escala de facilitação, no sentido de maior apoio estatal, para o alistamento e a atualização do cadastro,

que leva em conta os métodos, prazos e tipos de identificação requerida como variáveis que contribuem para que o peso da responsabilidade deslize em direção ao Estado. Modelos que contam com esses facilitadores são chamados de "assistidos" ou "híbridos". Há várias configurações desses modelos na escala, em que o ônus ainda recai sobre o indivíduo, embora com considerável assistência do Estado. O tanto de automação para o cadastramento do eleitor, ou para a manutenção dos registros atualizados, influencia o quanto o modelo tende para o assistido. Um exemplo de facilitador é o compartilhamento de informações entre órgãos estatais.

Após a análise dos modelos adotados pelos 159 países, os autores observaram

> [...] uma clara disparidade regional entre sistemas, com mais sistemas individuais na Oceania e em África, e mais sistemas automáticos na Europa. Uma análise completa foge ao âmbito deste artigo, mas os sistemas de recenseamento eleitoral serão provavelmente fortemente moldados pelos legados coloniais. Os registros da população civil foram mais amplamente utilizados no período soviético e isto pode explicar a sua utilização para efeitos de recenseamento eleitoral hoje em dia (James; Garnett, 2023, p. 12)[3].

Essa observação apenas constata a indiscutível relação entre os modos de governança e os processos políticos que orientam as decisões que resultam nos modelos adotados na atualidade.

Por fim, os autores se manifestam no sentido de que o cadastramento automático de eleitores, isto é, um processo conduzido pelo Estado, favorece a completude e acurácia dos Cadastros Eleitorais. Não obstante, reconhecem que, mais importante do que o modelo escolhido pelos países, os determinantes

[3] *We noticed a clear regional disparity between syst*ems, with more individual systems in Oceania and Africa, and more automatic systems in Europe. A full analysis is beyond the scope of this article, but voter registration systems are likely to be heavily shaped by colonial legaices. Civil population registers were more widely used within the Soviet period and this may explain their use for voter registration purposes today (James; Garnett, 2023, p. 12).

para a qualidade do cadastro são as leis e os fatores organizacionais, e não os níveis de democracia ou desenvolvimento. É o investimento público na capacitação da força de trabalho do órgão de gestão eleitoral o elemento preponderante para a qualidade do Cadastro Eleitoral. O caso brasileiro ilustra esse achado: o nível de profissionalização na gestão do Cadastro Eleitoral pelo Tribunal Superior Eleitoral tornou-o a referência em termos de acurácia e completude entre os cadastros públicos.

Durante o levantamento sobre as formas de alistamento de eleitores no Cone Sul, foi possível verificar que os cinco países têm em comum a adoção do voto obrigatório, mas adotam sistemas diferentes para a composição do Cadastro Eleitoral. O quadro abaixo apresenta essa diferença entre sistemas, que serão exploradas no tópico a seguir. Em resumo:

Quadro 1 – Composição de Cadastro Eleitoral por país

País	Órgão responsável	Tipo de alistamento	Voto obrigatório?
Argentina	Cámara Nacional Electoral	De ofício, extraído de um registro populacional/civil, o Renaper.	Sim Constituição, art. 37
Brasil	Tribunal Superior Eleitoral	A requerimento.	Sim Constituição, art. 14, § 1º
Chile	Servicio Electoral	De ofício, extraído de um registro populacional/civil, o Servicio de Registro Civil e Identificación.	Sim Constituição, art. 15
Paraguai (até 2012)	Dirección del Registro Electoral	A requerimento.	Sim Constituição, art. 118

(continuação)

País	Órgão responsável	Tipo de alistamento	Voto obrigatório?
Paraguai (após 2012)	Dirección del Registro Electoral	De ofício. A reforma eleitoral determina que o Departamento de Identificaciones de La Policía Nacional e outros órgãos façam a transmissão de dados com repercussão eleitoral à Dirección del Registro Electoral.	Sim Constituição, art. 118
Uruguai	Corte Electoral	A requerimento.	Sim Constituição, art. 77

Fonte: elaboração própria.

2 Cadastro de eleitores no Cone Sul

2.1 Argentina

A Argentina, república federal, está estruturada em 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, cada uma delas com autonomia para ditar a sua própria Constituição, na forma do art. 123 da Constitución Nacional, e com autorização para estabelecer suas próprias regras eleitorais. Dessa forma, coexistem diversos organismos eleitorais no país, nacionais e provinciais, cada um com sua legislação.

A Lei n. 15.262/1959, a Ley de Simultaneidad, regulamentada pelo Decreto n. 17.265/1959, estabelece, como requisito para a realização de eleições provinciais simultaneamente às eleições nacionais, a adoção do Registro Nacional de Electores[4] pelas províncias que tencionem realizar pleitos na mesma data que os nacionais.

[4] Lei n. 15.262/1959. art. 1º: "Las provincias que hayan adoptado o adopten en el futuro el Registro Nacional de Electores, podrán realizar sus elecciones provinciales y municipales simultáneamente con las elecciones nacionales, bajo las mismas autoridades de comicio y de escrutinio, en la forma que establezca la reglamentación."

Embora o texto dessa lei possa sugerir que as províncias tenham a prerrogativa de organizarem seus próprios Cadastros Eleitorais, na prática, a complexidade operacional para a sua confecção e manutenção leva a que elas requeiram as listas de eleitores à Cámara Nacional Electoral, geralmente por meio de convênios firmados previamente (Requejo, 2024).

2.1.1 Modelo argentino de governança eleitoral

A formulação das regras (*rule making*) foi dividida entre o Governo Federal e o governo das províncias, como se depreende dos arts. 121, 122 e 126 da Constituição da Nação Argentina:

> Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.
>
> Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.
>
> [...]
>
> Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Como se vê, o art. 126 determina as matérias que são reservadas de forma exclusiva ao Governo Federal, sem referência ao Direito Eleitoral, de modo que as províncias estão constitucionalmente permitidas a estabelecer suas próprias leis eleitorais, no que tange às eleições locais e provinciais. Em suma, compete tanto ao Congresso Nacional quanto ao Poder Legislativo das províncias criar as regras do jogo eleitoral, cada qual dentro de sua esfera de atuação.

Na Argentina, o modelo de governança eleitoral é considerado misto. Uma parte da governança eleitoral é realizada por um organismo eleitoral vinculado ao Ministério del Interior e outra parte é prerrogativa de um órgão independente. Pela parte governamental, funciona a Dirección Nacional Electoral (DNE), suas funções restringem-se, basicamente, à administração e à execução do processo eleitoral (*rule application*). Pelo lado independente, funcionam a Cámara Nacional Electoral (CNE) e os juizados federais com competência eleitoral, que juntos compõem a Justiça Nacional Eleitoral, tratando primordialmente do contencioso eleitoral (*rule adjudication*).

Além disso, tem-se as Juntas Electorales Nacionales que se constituem 60 dias antes das eleições em cada um dos distritos (art. 48 do Codigo Electoral Nacional).

2.1.2 Organização institucional para a gestão do cadastro nacional de eleitores

A Cámara Nacional Electoral é o órgão responsável pela gestão eleitoral em nível nacional, criada em 1962, pelo Decreto n. 7.163. Posteriormente, o Decreto-Lei n. 6.407/1963 dispôs que a Justicia Nacional Electoral integrasse o Poder Judiciário argentino, como "jurisdição especializada em questões jurídico-políticas e eleitorais", ratificado pela Lei n. 16.478/1964. Em 1966, com o golpe de estado, os partidos políticos foram dissolvidos e a Cámara Nacional Electoral foi suprimida pela Lei n. 17.014, tendo seus magistrados sido designados para outros órgãos jurisdicionais. As secretarias eleitorais foram convertidas em Secretarías de Registros de Enrolados, e o arquivo

nacional de inscritos, assim como o cadastro das Cartas de Ciudadania (registro de estrangeiros) passou à competência do juízo criminal e correcional federal (CNE, 2015).

A formação do cadastro nacional de eleitores é regida pelos arts. 15 a 24 do Codigo Electoral Nacional, Lei n. 19.945/1972. O seu art. 17 determina que o Registro Nacional de Electores será organizado pela Cámara Nacional Electoral, que será a autoridade competente para a organização, confecção e atualização dos dados que o compõem.

2.1.3 Composição do Cadastro Eleitoral

Os dados são extraídos do registro civil, que é mantido pelo Registro Nacional de las Personas (Renaper), vinculado ao Ministerio del Interior. Criado pela Lei n. 13.482/1948, o Renaper fornece a lista de eleitores ao órgão de gestão eleitoral, conforme determinam os arts. 1º e 2º da sua lei de criação[5]. No mesmo sentido, o art. 17 do Código Eleitoral determina que o Renaper deve encaminhar à Cámara Nacional Electoral, de forma eletrônica, os dados dos eleitores, futuros eleitores e as atualizações nas situações de domicílio[6]. Além disso, deverá enviar periodicamente as provas documentais que comprovem cada entrada informática, que permanecerão sob custódia de forma única e centralizada, na Câmara Nacional Eleitoral. Esses registros

[5] Lei n. 13.482/1948: "Funciones. ARTICULO 2. - Compete especialmente al registro: a) Identificar e inscribir a todas las personas comprendidas en la enumeración del artículo 1, registrando los elementos que las indiquen y manteniéndolos actualizados b) Clasificarlos de modo que puedan ser utilizados: 1. - Por las autoridades públicas, a fines militares, **electorales** y demás que se fijen en la reglamentación 2. - Por los particulares c) Expedir los informes, certificados o testimonios previstos por esta ley d) Realizar, en coordinación con las autoridades pertinentes, las actividades estadísticas para asegurar el censo permanente de las personas." (grifamos).

[6] Lei n. 17.671/1968, art. 45: "A los fines establecidos en las leyes electorales, el Registro Nacional de las Personas, o sus delegados regionales, procederán a remitir las fichas electorales, nómina de electores fallecidos y las comunicaciones de cambio de domicilio a las respectivas secretarías de registro de enrolados. Asimismo deberá comunicarse en forma periódica y actualizada, la situación de la expedición de nuevos ejemplares de documentos nacionales de identidad para el registro correspondiente."

serão utilizados como meio de prova complementar em caso de litígio sobre os lançamentos do registro informatizado.

O mesmo artigo determina, ainda, que a Câmara Nacional Eleitoral poderá regulamentar as modalidades em que o Renaper deve enviar as informações, bem como os mecanismos adequados à sua atualização e fiscalização permanente, de acordo com o disposto naquela lei, e de acordo com a possibilidade de ter novas tecnologias que podem melhorar o sistema de recenseamento eleitoral. Às províncias e à Cidade Autônoma de Buenos Aires é garantido o acesso gratuito e permanente à informação contida no Cadastro Nacional de Eleitores, para fins eleitorais (Lei n. 19.945/1972, art. 17).

2.2 Chile

A governança eleitoral no Chile é dividida da seguinte forma: ao Servicio Electoral de Chile (Servel) cabe a responsabilidade pela organização, direção e supervisão de todos os processos eleitorais e plebiscitos, assim como o gerenciamento do registro de eleitores e de partidos políticos, ao passo que a função adjudicatória cabe ao Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel), que atua como o órgão superior que revisa e valida os resultados das eleições, resolve disputas eleitorais e proclama os resultados oficiais. Em nível regional, funcionam os Tribunales Electorales Regionales (TER), resolvendo disputas e fiscalizando processos eleitorais locais. Esses órgãos são instituídos pelos arts. 94 bis, 95 e 96 da Constituição.

O órgão gestor do Cadastro Eleitoral chileno existe desde 1925, sob o nome de Conservador del Registro Electoral, criado pelo art. 23 do Decreto-Lei n. 343. Sofreu alterações ao longo do tempo, mas ganha *status* constitucional por intermédio da Lei n. 20.860/2015, que concedeu autonomia ao Servicio Electoral, tornando-o independente dos poderes estatais (art. 94 bis).

Interessante observar que, anteriormente a essa mudança de *status*, o sistema de registro eleitoral já se encontrava previsto no próprio texto da

Constituição chilena, em seu art. 18[7], com a determinação de que a ele serão incorporados, por força exclusiva da lei, aqueles que cumpram os requisitos constitucionais para habilitação como eleitores, ou seja, o alistamento é automático por previsão constitucional.

Assim, os nomes dos eleitores são extraídos do registro civil, segundo os procedimentos contidos na Lei n. 18.556, atualizada em 2021. O art. 3º, parágrafo primeiro, estabelece a criação de um registro eleitoral permanente sob a gestão do Servicio Electoral, que conterá o nome de todos os chilenos aptos ao voto de acordo com os critérios estabelecidos pela Constituição; o art. 5º, parágrafo segundo, dispõe que os chilenos natos serão incluídos automaticamente no Registro Electoral, e os naturalizados também o serão assim que obtiverem sua carta de nacionalização.

O art. 9º, parágrafo 3º, da mesma lei assegura que o Servel terá acesso direto e permanente aos dados eleitorais de todas as pessoas inscritas no Servicio de Registro Civil e Identificación e ao registro de estrangeiros residentes do Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, com a "única finalidade de obter os dados indicados".

2.3 Paraguai

A Justicia Electoral se estabelece no Paraguai com a Constituição de 1992, pelos arts. 273 a 275, sendo a maior autoridade o Tribunal Superior de Justicia Electoral, responsável pelos aspectos administrativos e jurisdicionais das eleições, por qualquer tipo de consulta popular e pelo funcionamento dos partidos, movimentos políticos e alianças eleitorais.

[7] Constituição chilena, art. 18: "Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral."

A partir de 2012, com a vigência da Lei n. 4.559/2012, foi instituído o alistamento automático de eleitores, que acontece com o repasse das informações do departamento de identificação civil dos cidadãos que tenham atingido a idade legal para votar, que é de 18 anos. O sistema anterior era semelhante ao brasileiro, com a obrigatoriedade de que os cidadãos aptos a votar fizessem sua inscrição no Registro Cívico Permanente, ato previsto no art. 113 da Lei n. 834/1996, o Código Eleitoral. Vejamos a seguir o detalhamento da estrutura que mantém e organiza o cadastro de eleitores no Paraguai.

2.3.1 Organização institucional para a gestão do cadastro

Quanto à competência para a administração do cadastro de eleitores, o Consejo de la Dirección del Registro Electoral foi criado em 1995, pela Lei n. 635, que regulamentou a Justicia Electoral. O seu art, 1º diz que a Justiça Eleitoral paraguaia goza de autonomia administrativa e jurisdicional e é composta pelos seguintes organismos:

> *a) el Tribunal Superior de Justicia Electoral;*
> *b) los Tribunales Electorales;*
> *c) los Juzgados Electorales;*
> *d) las Fiscalías Electorales;*
> *e) la Dirección del Registro Electoral; y,*
> *f) los Organismos Electorales Auxiliares.*

No Paraguai, o órgão administrativo responsável pela gestão do Cadastro Eleitoral é distinto das unidades jurisdicionais, e sua composição, que é determinada pelo art. 25 daquela lei e dá abertura à participação dos partidos políticos na indicação de membros do conselho diretor[8]. Para a fiscalização do processo de formação das listas de votação, o art. 27 especifica que o Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) credenciará dois

[8] Composición (Ley n. 635/1995, art. 25): "Del Registro Electoral. Composición y designación. Créase en forma permanente el Consejo de la Dirección del Registro Electoral. La designación de los miembros del Consejo la hará el Tribunal Superior de Justicia Electoral a propuesta de los partidos políticos con representación parlamentaria en ambas Cámaras del Congreso Nacional. El Tribunal Superior de Justicia Electoral designará de entre los miembros del Consejo instituido en el numeral anterior, un Director y un Vice-Director."

representantes designados por cada um dos partidos, movimentos políticos e alianças eleitorais com representação parlamentar perante a Dirección del Registro Electoral.

São funções desse órgão (art. 26 da Lei n. 635/1995):

- inscrever no Registro Cívico Permanente os cidadãos paraguaios em idade eleitoral e os estrangeiros radicados que forem habilitados ao sufrágio, conforme o sistema informático autorizado;
- confeccionar e depurar o Registro Cívico Permanente, mantê-lo atualizado, compor os arquivos e armazená-los;
- confeccionar as cópias dos *padrones electorales*[9] para as eleições e consultas populares para o envio aos organismos responsáveis no prazo estipulado em lei;
- fazer cópia do Registro de Naturalizaciones, de opções de cidadania e do estabelecimento definitivo de estrangeiros;
- dar cumprimento às sentenças judiciais no que disserem respeito aos direitos políticos;
- fazer o registro das *inhabilitaciones* (inelegibilidades);
- fornecer insumos e todos os elementos necessários ao bom desenvolvimento do processo eleitoral;
- cadastrar os partidos, movimentos políticos e alianças eleitorais que serão utilizados em suas eleições internas. Para o efeito, deverão apresentar à Direção do Registro Eleitoral cópia atualizada dos seus registros, pelo menos trinta dias antes da data das eleições;
- outras, que venham a ser definidas em lei.

As Oficinas Distritales são os órgãos subordinados à Dirección del Registro Electoral, estão distribuídas em todos os distritos nacionais (Ley n. 635/1995, art. 28) e correspondem aos cartórios eleitorais brasileiros.

[9] *Padrones electorales*: listas de eleitores a serem utilizadas na votação.

Os documentos de identificação nacional são produzidos a partir de uma administração conjunta, prevista no art. 29[10], de tal modo que a Dirección del Registro Electoral e o Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional devem atuar conjuntamente para emissão, distribuição e controle das cédulas de identidade e planejamento das tarefas necessárias para essa função.

O art. 30[11] prevê a transferência semanal dos dados de interesse eleitoral contidos na base do Departamento de Identificaciones de La Policía Nacional, bem como as emissões e os cancelamentos das cédulas de identidade.

2.3.2 Alistamento eleitoral

O Código Eleitoral paraguaio (Lei n. 834/1996), no Título II, trata do Registro Electoral nos arts. 106 a 152. Prevê que cada distrito − capital e municípios do interior correspondem, cada um, a um distrito − manterá um Registro Cívico Permanente. Esse banco de dados é composto pelo cadastro de nacionais e cadastro de estrangeiros, que podem votar, segundo certas condições. Os dados são públicos e podem ser fornecidos aos partidos políticos de forma impressa ou em meio magnético.

O art. 113 do Código Eleitoral previa a obrigatoriedade de o cidadão dirigir-se ao órgão competente para se alistar[12]. No entanto, a partir de 2012, no contexto de ampla reforma eleitoral, a Lei n. 4.559 estabeleceu a inscrição automática no Registro Cívico Permanente (RCP), subordinado à Dirección del Registro Electoral, à medida que as pessoas atinjam a idade de 18 anos. Os dados devem ser extraídos do Departamento de Identificaciones de La

[10] Art. 29: "Cédulas de Identidad. Administración conjunta. La Dirección del Registro Electoral y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional tendrán la administración conjunta de la emisión, distribución y control de las cédulas de identidad y la planificación de las tareas necesarias para el efecto."

[11] Art. 30: "Transferencia informática. El Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional transferirá semanalmente a la Dirección del Registro Electoral los datos de interés electoral contenidos en su base informática y los movimientos de altas y bajas de Cédulas de Identidad."

[12] Art. 113: Los ciudadanos paraguayos y extranjeros hábiles para votar están obligados a inscribirse en el Registro Cívico Permanente a los efectos previstos en este Código.

Policía Nacional. Esse órgão, assim como outros órgãos administrativos ou judiciais, deverá informar ao TSJE, nos primeiros dez dias de cada mês, todo ato administrativo ou judicial que modifique o domicílio, dados pessoais ou direitos políticos ou eleitorais dos cidadãos[13].

O domicílio extraído será o informado por ocasião da data da emissão ou renovação da cédula de identidade, e, com essa informação, o DRE determinará o departamento ou distrito a que corresponde o cidadão, procedendo a sua inclusão imediata no RCP no distrito correspondente. Essa informação será utilizada de forma complementar à já existente, para a elaboração do *padrón electoral* que será utilizado nas eleições (art. 2º). Em caso de dúvida, prevalecerá o domicílio que tenha sido informado diretamente pelo interessado perante os funcionários eleitorais (art. 8º).

O art. 3º da Lei n. 4.559/2012 prevê a inscrição condicional do eleitor, subordinada ao comparecimento perante os cartórios eleitorais para declaração do domicílio, quando serão incluídas no RCP de pleno direito e em caráter permanente.

2.4 Uruguai

Desde 1924, a Corte Electoral existe no Uruguai como órgão autônomo, criado como o quarto poder do Estado. Desde sua primeira Constituição, sancionada em 1830, o Uruguai adotou, como base de seu sistema institucional, a forma de governo democrático republicano, o princípio da soberania nacional e a separação de poderes. Contudo, as exigências de garantir maior segurança ao sistema institucional levaram à criação de órgãos de controle independentes dos três poderes tradicionais, atuando com absoluta independência e revestidos de todos os atributos necessários para serem considerados um Poder de Estado. Assim surgiu a Corte Electoral.

[13] São os seguintes, listados no art. 7º da Lei n. 4.559/2012: "La Policia Nacional, la Dirección General de Migraciones, los Consulados Nacionales en el extranjero, la Dirección de Institutos Penales, la Dirección del Registro del Estado Civil de las Personas, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas de la Nación".

A Lei n. 7.690, de 1924, cria o Registro Cívico Nacional, que é definido, no art. 1º, como "o conjunto das inscrições de todos os cidadãos aptos a votar", cabendo à Corte Electoral a formação, a qualificação, o arquivo e a custódia do Cadastro Eleitoral, assim como às Juntas Electorales, presentes nas capitais dos departamentos da República (art. 15).

A organização dos trabalhos relativos ao cadastro fica a cargo da Oficina Nacional Electoral, subordinada à Corte Electoral (art. 40), e às Oficinas Departamentales, subordinadas às Juntas Electorales.

A organização do sistema de governança eleitoral uruguaio segue ordem lógica, na qual o primeiro passo foi o estabelecimento do Registro Cívico Nacional (RCN), para cuja administração foi então criada a Corte Electoral. Segundo o texto disponível na própria página institucional, "a criação da Corte Eleitoral foi motivada pela necessidade de organizar um Registro Cívico permanente e de encarregar-se de sua conservação, custódia e depuração..." (Urruty, 1992, p. 5 *apud Corte Electoral*).

A respeito do alistamento, observe-se o texto do art. 77 da Constituição uruguaia:

> *Artículo 77.*
> *Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.*
> *El sufragio se ejercerá en la forma que determine la Ley, pero sobre las bases siguientes:*
> *1° Inscripción obligatoria en el Registro Cívico.*
> *2º) Voto secreto y obligatorio. La Ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación.*
> [...] (Uruguay, 1967, art. 77)

Por sua vez, a lei eleitoral, Lei n. 7.812/1925, estabelece, em seu art. 1º, que são eleitores "todas las personas inscriptas en el Registro Cívico Nacional que por resolución ejecutoriada de la Corte estén comprendidos en el momento de la elección en la sección 'habilitados para votar', organizada por el artículo 64 de la Ley de 9 de enero de 1924".

Na prática, o exercício do voto depende de inscrição que deve ser requerida pelo eleitor ou pela eleitora no Registro Cívico[14]. As inscrições são recebidas pelas Oficinas Inscriptoras, no período compreendido entre o mês de julho do ano seguinte à eleição ordinária até 15 de abril do ano da eleição subsequente (art. 75, Lei n. 7.690/1924), e o procedimento é descrito pelos arts. 76 e seguintes da mesma lei.

Em 2002, houve a informatização dos processos de alistamento eleitoral, com a introdução do Sistema Proteo que permitiu a digitalização dos dados, e em 2018 e 2019, a implantação de sistema eletrônico para processamento de expedientes administrativos (Uruguai, s/d).

As normas e procedimentos relativos à depuração do cadastro encontram-se criteriosamente explicados no artigo de Rodolfo González Rissotto, que os descreve como "um conjunto harmonioso e complexo de normas de caráter constitucional, legal e regulatório, que buscam alcançar as máximas garantias eleitorais para garantir que apenas as pessoas que devem ser aquelas que estão inscritas no Cartório Eleitoral" (Rissotto, 2010, p. 38).

3 Reflexões

A pesquisa evidenciou o fato de que outros modelos possíveis para o alistamento eleitoral estão em uso em países próximos, que compartilham, em sentido amplo, processos democráticos semelhantes ao brasileiro. Argentina, Chile e Paraguai adotam a inscrição automática de eleitores nos seus cadastros, ainda que condicionada ao comparecimento posterior do eleitor para informar seu domicílio, como previsto no Paraguai. O Uruguai, assim como o Brasil, exige o requerimento da pessoa interessada em votar para que seu nome figure no Cadastro Eleitoral.

[14] Achados preliminares (Pudwell, 2024, p. 47) indicavam o cadastramento automático, mas a pesquisa detalhada sobre as normas uruguaias indicou que o alistamento deve ocorrer por iniciativa do eleitor, ao contrário do sugerido por James e Garnett (2023).

Todavia, a automação do alistamento não afasta a responsabilidade do eleitorado sobre a atualização de seus dados, tais como o domicílio, sempre que houver alteração de endereço. A inscrição automática consiste em eliminar o ato burocrático de inserção do nome na lista de potenciais eleitores naqueles três modelos. Elemento comum aos cinco modelos é a possibilidade de fornecimento de informações por órgãos públicos ao órgão de gestão eleitoral, em especial a comunicação de óbitos para fins de depuração do cadastro, com a devida exclusão de registros de eleitores falecidos.

3.1 A experiência brasileira com o alistamento obrigatório

A habilitação prévia de eleitores foi criada com o Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842, cuja principal inovação foi a qualificação prévia dos votantes e dos elegíveis por uma junta composta do juiz de paz, do pároco e da autoridade policial. No âmbito constitucional, com exceção da Constituição de 1824, todas as outras vinculam o exercício do direito de voto ao alistamento eleitoral, havendo variações, ao longo do tempo, em relação aos procedimentos para qualificação e inscrição.

Há que se atentar para o fato de que a opção por procedimentos compulsórios para a conformação do eleitorado está associada a movimentos políticos ditatoriais, o que Jaqueline Porto Zulini e Paolo Ricci (2020) bem demonstram ao indicar que o Código Eleitoral de 1932, reconhecido pelos seus avanços democráticos, pode também ser contextualizado sob a ótica de busca pela legitimação do Governo Provisório de Getúlio Vargas. O que se conhece por alistamento obrigatório corresponde à forma instituída em 1932 para a formação do corpo eleitoral, a partir da determinação de composição de listas de nomes e dados de pessoas de certas categorias profissionais e posterior remessa à autoridade eleitoral[15].

[15] O detalhamento desses procedimentos pode ser encontrado no trabalho de Ary Jorge Aguiar Nogueira (2021), que avalia o papel da Revolução de 1930 na formação do eleitorado brasileiro.

Em síntese, destaca-se o fato de que a qualificação do eleitor, no Código Eleitoral de 1932, e, anos depois, no Decreto-Lei n. 7.586, de 1945, e no Decreto-Lei n. 9.258, de 1946, podia ser realizada *ex officio*, exigindo-se a assinatura da pessoa alistanda apenas no requerimento de inscrição. Note-se que o Código de 1932 previa, em seu art. 39, que, mesmo que a qualificação fosse feita *ex officio*, a inscrição deveria ser feita a requerimento do eleitor, comparecendo este pessoalmente à Secretaria do Tribunal ou ao cartório eleitoral.

Em 1945, o Decreto-Lei n. 7.586, conhecido como Lei Agamenon, restabeleceu a Justiça Eleitoral e, havendo a necessidade de recompor o eleitorado, eliminou a exigência de comparecimento do eleitor ao cartório eleitoral, admitindo que a inscrição fosse enviada pelo organizador do alistamento. Essa norma previa que os chefes de repartições públicas, de entidades autárquicas ou paraestatais, e presidentes de conselhos profissionais enviassem à autoridade eleitoral, antes do início do alistamento, a relação completa de funcionários, subordinados ou associados, com as respectivas indicações de função, idade, naturalidade e residência. De posse dessas relações, o juiz eleitoral remetia as fórmulas de títulos eleitorais em número correspondente, para que fossem preenchidas pelos organizadores os campos de qualificação do eleitor, "fazendo que este assine o título e remetendo-o, em seguida, ao juiz eleitoral" (art. 24, § 1º, do Decreto-Lei n. 7.586/1945). O comando do superior hierárquico para a assinatura do requerimento pelo subordinado – as fórmulas que haviam sido enviadas pelo juiz eleitoral –, caracterizava a compulsoriedade desse alistamento.

Fernando Limongi avalia o impacto da Lei Agamenon, e salienta que a lei "era suficientemente ambígua para permitir que os requerimentos para alistamento fossem apresentados por terceiros em favor de grupos de eleitores" (Limongi, 2015, p. 378), possibilidade que veio a ser explicitada pelo Decreto-Lei n. 7.926, de 3 de setembro de 1945. Nesse trabalho, o autor descreve o processo de "fazer eleitores", quando partidos políticos

dominavam o processo eleitoral, conduzindo seus eleitores, qual gado, desde o alistamento até a votação.

Antes de Limongi, Maria do Carmo Campello de Souza argumenta que o alistamento *ex officio* foi responsável por enviesar a formação do eleitorado em 1945 em prol do varguismo e contra os interesses da oposição, uma vez que permitiu justamente a órgãos estatais e outros a produzirem eleitores a partir de seus quadros de funcionários e trabalhadores. A autora registra a crítica de Virgílio de Mello Franco, para quem o procedimento *ex officio* permitiu a inclusão até de analfabetos e estrangeiros no Cadastro Eleitoral (Souza, 1976, p. 121)[16].

Não obstante, o Decreto-Lei n. 9.258, de 1946, retoma a forma do Código Eleitoral de 1932, exigindo a presença do eleitor no cartório. Sobre a modificação, vale trazer o comentário de Barbosa Lima Sobrinho (1949) acerca do repúdio a que o alistamento *ex officio*, do qual era defensor, havia sofrido:

> O resultado do pleito de 2 de Dezembro fora surprêza para muita gente, que já considerava Presidente da República o Brigadeiro Eduardo Gomes. Diante dos algarismos que chegavam de todos os pontos do país, era preciso encontrar uma explicação que atenuasse a decepção de uns e empanasse o brilho da vitória de outros. A campanha contra o alistamento ex-officio serviu a esses dois objetivos, apresentando o resultado das eleições como a consequência natural de um processo de qualificação viciado e irregular. Por isso disseram do alistamento ex-officio todo o mal possível e acabaram com êle sumariamente, num decreto que era menos uma reforma que um consôlo para os vencidos e uma censura para os vencedores. (Lima Sobrinho, 1949, p. 239-240.)

Pouco tempo após, a qualificação *ex officio* foi abolida pelo Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950), que determinou

[16] Agradecemos a contribuição do Prof. Rogério Arantes pelo apoio na construção deste tópico, pelos diálogos esclarecedores, bem como pela indicação de bibliografia pertinente.

expressamente, no art. 32, que tanto a qualificação quanto a inscrição eleitorais serão a requerimento do interessado, modelo que persiste na atualidade.

3.2 Alistamento como condição aquisitiva de direitos políticos

No Brasil, o ato de alistamento é entendido como condição para aquisição de direitos políticos. É descrito pelo TSE como um

> procedimento administrativo cartorário e compreende dois atos inconfundíveis: a qualificação e a inscrição do eleitor. A qualificação é a prova de que o cidadão satisfaz as exigências legais para exercer o direito de voto, enquanto que a inscrição faz com que o mesmo passe a integrar o Cadastro Nacional de Eleitores da Justiça Eleitoral (Brasil/TSE, s/d.).

Esse ato, "mais do que mero ato de integração do indivíduo ao universo de eleitores, é a viabilização do exercício efetivo da soberania popular, através do voto e, portanto, a consagração da cidadania" (Cândido, 1998, p. 77). Em suma, no Brasil, o alistamento eleitoral é condição constitucionalmente prevista para a aquisição dos direitos de cidadania. A qualidade de eleitor decorre do alistamento, que é obrigatório para os brasileiros de ambos os sexos maiores de dezoito anos de idade e facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (art. 14, § 1º, I e II, da Constituição Federal).

É por meio do alistamento que o indivíduo faz sua qualificação perante a Justiça Eleitoral e consequente inscrição no cadastro de eleitores. Em outras palavras, é por meio do alistamento que a cidadã ou o cidadão adquire seus direitos políticos, podendo votar, filiar-se a partido político e ser votado. Trata-se, atualmente, de ato personalíssimo, em que o eleitor é responsável tanto pelo seu processo de qualificação, ao apresentar os comprovantes de que está habilitado a votar, quanto de inscrição, ao requerer o seu alistamento.

De forma diversa, isto é, no contexto em que a qualidade de eleitor decorre do atendimento aos critérios constitucionais, a exemplo da idade, pode-se observar que o texto constitucional do Uruguai não trata o alistamento

como requisito para a condição de eleitor, mas, sim, para o exercício do sufrágio, como visto no texto do art. 77 da Constituição, transcrito acima, no item 3.4.

A condição de cidadão pleno, encontra, na ordem brasileira, a necessidade de superação de uma exigência de natureza administrativa, com todos os ônus que isso envolve, a qual inexiste nos modelos em que o registro do cidadão como eleitor é ato da administração que decorre do simples atendimento dos requisitos para o voto − idade e aquisição de nacionalidade, por exemplo. Pessoas cujos nomes já integram os cadastros de identificação civil, ao atingirem os demais requisitos para o exercício do voto, são incluídos automaticamente no Cadastro Eleitoral.

A universalidade do direito de sufrágio, acolhida pelo art. 14 da Constituição Federal, é um princípio basilar da democracia política. Na lição de José Afonso da Silva (2005, p. 351), "considera-se universal o sufrágio quando se outorga o direito de votar a todos os nacionais de um país, sem restrições derivadas de condições de nascimento, de fortuna e capacidade especial".

Entretanto, não se trata de direito absoluto. No Brasil, uma pessoa, para ser eleitora, fica sujeita a um duplo condicionamento, sem desrespeito à universalidade do sufrágio: (a) um *de fundo*, porque precisa preencher os requisitos de nacionalidade, idade e capacidade; (b) outro *de forma*, porque precisa alistar-se eleitora, e, assim, tornar-se titular do direito de sufrágio (art. 14 § 1º). Em suma, só se podem considerar compatíveis com o sufrágio universal as condições puramente técnicas e não discriminatórias.

Cerqueira e Cerqueira aduzem:

> [...] a concepção do sufrágio universal não pode ser levada em termos absolutos, uma vez que existem requisitos indispensáveis para a participação do corpo eleitoral. A conclusão que devemos entender é a de que o sufrágio universal é um direito de voto para todos os cidadãos, como princípio da isonomia, garantido constitucionalmente, ou seja, todos são iguais perante a lei, exceto aqueles

> expressamente indicados na Constituição. Foi a forma acolhida pela nossa Constituição em seu art. 14, *caput* (Cerqueira; Cerqueira, 2013, p. 115).

A respeito do tema, o Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento da ADPF n. 541/DF, já decidiu que a obrigatoriedade do alistamento eleitoral não viola o direito de voto, na medida em que a própria Constituição a estabelece como condição para que o exercício desse direito ocorra de forma legítima, evitando-se a ocorrência de fraudes e outras irregularidades.

A par de tal julgamento, não se pode perder de vista, contudo, que a experiência de outros países objeto deste estudo ao menos sinaliza que o alistamento eleitoral, na forma em que instituído no Brasil, constitui condição que apenas poderia ser repensada e, eventualmente, suprimida por emenda constitucional.

A existência de um registro civil hígido, de âmbito nacional, capaz de conectar o cidadão desde seu nascimento ao óbito[17], e do qual fossem extraídos os Cadastros Eleitorais a serem utilizados a cada eleição (resolvendo, por exemplo, o problema da subnotificação de óbitos à Justiça Eleitoral), seria outra forma de permitir o controle das pessoas aptas a votar e o exercício do direito de voto "com valor igual para todos".

A adoção da identificação biométrica, de seu turno, combate a fraude na identificação do eleitorado, concorrendo para o mesmo objetivo do procedimento de habilitação de eleitores tal como existente no Brasil, sobretudo à luz da fundamentalidade do direito ao sufrágio. Por outro lado, mais controles contra fraudes também podem ser vistos como restrições ao

[17] A propósito do tema, convém mencionar que a Nova Carteira de Identidade Nacional (CNI) integra os dados de identificação do cidadão de forma segura e estabelece um fluxo nacional em tempo real para todos os órgãos de identificação, de forma a interromper a fragmentação de sistemas e a mitigar os problemas de fraudes no Brasil, inclusive no que concerne aos dados que interessam para o exercício do sufrágio, o que impede, se não todos, a maior parte dos problemas mencionados pelos exmos. ministros no julgamento da ADPF n. 541/DF para reforçar a necessidade de alistamento eleitoral, como, por exemplo, o exercício do direito de voto por eleitores vivos em nome de pessoas já falecidas.

direito, afinal, "quanto mais forem os critérios estabelecidos para deferir o registro do eleitor, mais serão as possibilidades de que cidadãos tenham o acesso ao direito ao sufrágio ativo obstado por irregularidades burocráticas" (Gresta, 2019).

Em resumo,

> [a] aptidão de procedimentos de habilitação de eleitores para produzir "disenfranchisement", direcionado ou não, em contextos nos quais constitucionalmente assegurado o sufrágio universal é um aspecto relevante. Desde que se entrega a um órgão oficial a tarefa de organizar algum tipo de cadastro de eleitores, surge a possibilidade de que novas barreiras, colidentes com a dimensão ampla em que é formalmente reconhecido o direito ao sufrágio, se imponham perante os titulares do direito e o exercício deste (Gresta, 2019, p. 337).

3.3 Por que o modelo varia entre os países? Uma comparação com o modelo argentino

A diferença inicia-se no modelo federativo adotado pelos países. O Estado argentino consolidou-se em um modelo federativo do tipo centrífugo, que atribui maior autonomia e liberdade de organização aos Estados-membros e, consequentemente, um número maior de matérias em seu âmbito de competência legislativa. Em contrapartida, o modelo federativo brasileiro é do tipo centrípeto, o que significa dizer que há uma concentração de poderes no centro, ou seja, na União. Desse modo, enquanto, no Brasil, a União possui competência privativa para legislar sobre matéria eleitoral, na Argentina, as leis eleitorais nacionais são escassas, sendo que a escolha dos organismos eleitorais compete a cada uma das províncias no âmbito das eleições locais.

Ademais, segundo Vitor Marchetti e Maria Tereza Sadek:

> A Justiça Eleitoral brasileira é produto da Revolução de 1930, e, como tal, sua função foi inspirada pelas bandeiras levantadas na época: críticas à oligarquia competitiva, que se havia instalado ao longo da Primeira República, e

> o evidente descrédito do processo eleitoral, marcado pelo poder dos coronéis e pelo 'voto de cabresto (Marchetti, 2008, p. 880).

> [...] o movimento de 30 tinha entre suas bandeiras a moralização das eleições [...].Para isso parecia imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos (Sadek, 1995, p. 30).

A governança eleitoral no Brasil nasceu, portanto, como fruto do seu contexto histórico, com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e execução do processo eleitoral, revelando desconfiança em relação à política.

Colocando os dois sistemas de governança em contraponto, a independência da Justiça Eleitoral brasileira, aqui considerada a ausência de vínculo com o Executivo aumenta a confiabilidade e neutralidade das eleições, além de favorecer a eficiência da gestão (Tarouco, 2014). Por outro lado, a especialização presente no modelo argentino, isto é, a separação entre a função administrativa e judicial, favorece o desempenho e a detecção de irregularidades, na medida em que a delegação a atores não partidários gera confiança na imparcialidade e a divisão de tarefas facilita a canalização das demandas (Tarouco, 2014).

4 Considerações finais

Esta pesquisa pretende contribuir, em um plano primário, para o conhecimento organizado dos modelos de alistamento de eleitores adotados no Brasil e nos países próximos (Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai), a partir de suas bases normativas.

O exercício comparativo entre modelos de governança permite identificar pontos de distinção que sugerem a investigação das razões dessas diferenças. Como apontam James e Garnett (2023), é possível identificar as

influências, tais como o legado colonial, por exemplo, na conformação dos modelos de alistamento eleitoral ao redor do mundo.

Que o Brasil tenha adotado a forma de alistamento por iniciativa do indivíduo é uma decorrência de um processo político que reconheceu a necessidade de se privilegiar a independência e autonomia do eleitorado em relação aos partidos políticos e empregadores. Tornar a qualificação e inscrição do eleitor como ato personalíssimo sinaliza o distanciamento da experiência vivenciada na Terceira República, que havia colocado o procedimento de inscrição dos eleitores sob o controle dos diretores ou chefes de repartições públicas, autarquias e conselhos profissionais (art. 24) com a finalidade de organizar um corpo eleitoral em curto espaço de tempo para as eleições que se avizinhavam.

O desenvolvimento tecnológico surge como um fator a ser considerado ao se tratar da composição e manutenção do Cadastro Eleitoral. Decerto que as novas tecnologias da informação facilitam os processos de identificação e de alistamento, assim como agilizam o intercâmbio de dados entre instituições. No entanto, a tecnologia deve estar a serviço do ser humano, que nessa condição, jamais se aparta de seu contexto político. Havendo interesse em repensar o modelo presente de alistamento no Brasil, será preciso levar em conta as repercussões sociais, políticas e institucionais que qualquer mudança implicaria. Esse é um tema que, sem dúvida, enseja aprofundamento em trabalhos futuros.

Sobejam razões na história política brasileira que justificam plenamente o modelo atual, que busca afastar o procedimento de alistamento da interferência ou intermediação dos partidos políticos ou de figuras de autoridade. Os trabalhos de Fernando Limongi (2015) e Bolívar Lamounier (2015) demonstram que a fórmula atual resulta de um processo de desenvolvimento democrático que não ocorreu sem turbulências. Contudo, a experiência revela que ainda hoje não se pode afirmar que em todos os lugares exista a completa autonomia dos alistandos, o que sugere que nem todas as práticas viciadas puderam ser eliminadas pelo modo de gestão que a Justiça

Eleitoral adota. No esforço de sanar os vícios persistentes, a par das funções normativa, administrativa e adjudicatória, vale registrar que a Justiça Eleitoral brasileira atua também na conscientização para a cidadania, mediante projetos educativos promovidos pelas Escolas Judiciárias direcionados a crianças, jovens e adultos com diversos níveis de escolaridade.

Referências

ARGENTINA. Cámara Nacional Electoral (CNE). *Historia*. Argentina: Justicia Nacional Electoral, [196?]. Disponível em: https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/cne/historia_cne.php. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. [Constituição (1994)]. *Constitución de La Nacion Argentina*, de 14 de dezembro de 1994. Argentina: Poder Ejecutivo, 1994. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/constituciones/nacional. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Decreto-Lei n. 6.407, de 31 de julho de 1963*. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto_ley-6407-1963-114632. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 13.482*, *de 29 de setembro de 1948*. Creación del Registro Nacional de las Personas. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-13482-295928. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 15.262*, *de 10 de dezembro de 1959*. Provincias – Registro nacional de electores. Las provincias que hayan adoptado o adopten el Registro Nacional de Electores, podrán realizar sus elecciones provinciales y municipales simultáneamente con las elecciones nacionales. Disponível em: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23966/norma.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 16.478*, *de 17 de setembro de 1964*. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-16478-62867. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 17.014, de 10 de novembro de 1966.* Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/

ley-17014-1966-47019#:~:text=Resumen%3A,Y%20DE%20CARTAS%20DE%20CIUDADANIA. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 19.945, de 19 de dezembro de 1972*. Código Electoral Nacional. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19945-19442/actualizacion. Acesso em: 16 jul. 2024.

ARGENTINA. *Lei n. 17.671*, *de 29 de fevereiro de 1968*. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-17671-28130. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil,* de 5 de outubro de 1988 Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. *Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842*. Dá Instrucções sobre a maneira de se proceder ás Eleições Geraes, e Provinciaes. Rio de Janeiro: Coleção de Leis do Império do Brasil de 1842. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-157-4-maio-1842-560938-publicacaooriginal-84213-pe.html. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 7.926, de 3 de setembro de 1945*. Dispõe sobre o alistamento eleitoral. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1945. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7926-3-setembro-1945-417279-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. *Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950*. Institui o Código Eleitoral. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1164.htm. Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução TSE n. 23.526, de 26 de setembro de 2017*. Dispõe sobre a formação e a operacionalização da base de dados da Identificação Civil Nacional (ICN), prevista na Lei n. 13.444/2017. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2017. Disponível em https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-526-de-26-de-setembro-de-2017. Acesso em: 19 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 541/DF. Relator Min. Roberto Barroso. Julgado em 28/9/2018. Publicado em 16/5/2019. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20541%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 18 jul. 2024.

CABLE, Jack; FÁBREGA, Andrés; PARK, Sunoo; SPECTER, Michael A. A systematization of voter registration security. *Journal of Cybersecurity*, Oxford, v. 9, n. 1, 2023, tyad008. Disponível em: https://doi.org/10.1093/cybsec/tyad008. Acesso em: 18 jul. 2024.

CÂNDIDO, Joel. *Direito eleitoral brasileiro*, 7. ed. rev. e atual. Bauru, SP: Edipro, 1998.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito eleitoral esquematizado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHILE. [Constituição (1980)]. *Constitución política de la república de Chile*. Disponível em https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302. Acesso em: 11 jul. 2024.

CHILE. Servicio electoral (Servel). *Electorado*. Disponível em: https://www.servel.cl/electorado/. Acesso em: 15 jul. 2024.

CHILE. *Lei n. 20.860 de 20 de outubro de 2015*. Reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al servicio electoral. Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2015. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1082962&idParte=9642717&idVersion=2015-10-20. Acesso em: 19 jul. 20204.

CHILE. *Lei n. 18.556, de 1º de outubro de 1986*. Ley organica constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral. Chile: Ministerio del Interior, 1986. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29951. Acesso em: 19 jul. 2024.

GRESTA, Roberta Maia. *Teoria do processo eleitoral democrático*: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania. Tese (Doutoramento em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal

de Minas Gerais, Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-BBWKAZ/1/tese_para_banca___gresta__roberta_maia___teoria_do_processo_eleitoral__democra__tico.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-Estado Novo. *DADOS:* revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015.

JAMES, Toby S.; GARNETT, Holly Ann. The determinants of electoral registration quality: a cross-national analysis, representation, (12 May 2023) DOI: 10.1080/00344893.2023.2207194.

MARCHETTI, V. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance: introduction. *International Political Science Review, [s. l.],* v. 23, n. 5*,* 2002; 23; 5. DOI 10.1177/0192512102023001001.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar. *A Revolução de 1930 e a criação do eleitorado brasileiro*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/355189536_A_Revolucao_de_1930_e_a_criacao_do_eleitorado_brasileiro. Acesso em: 18 jul. 2024.

PARAGUAI. [Constituição (1992)]. *Constitución de la República del Paraguay*. Disponível em: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional-. Acesso em: 11 jul. 2024.

PARAGUAI. *Lei 4.559, de 16 de janeiro de 2012*. Establece la inscripcion automatica en el registro civico permanente. Disponível em: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3857/ley-n-4559-establece-la-inscripcion-automatica-en-el-registro-civico-permanente. Acesso em: 19 jul. 2024.

PARAGUAI. *Lei n. 834, de 17 de abril de 1996*. Establece el Codigo Electoral Paraguayo. Disponível em https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2346/ley-n-834-establece-el-codigo-electoral-paraguayo. Acesso em: 19 jul. 2024.

PARAGUAI. *Lei n. 635, de 20 de julho de 1995*. Reglamenta la Justicia Electoral. Disponível em: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2491/ley-n-635-reglamenta-la-justicia-electoral. Acesso em: 19 jul. 2024.

PUDWELL, Nísia. Gestão eleitoral como política pública em perspectiva comparada: registros de eleitores no Cone Sul. *In:Grupos de pesquisa:* primeiros resultados. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Escola Judiciária Eleitoral 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes. Acesso em: 18 jul. 2024.

REQUEJO, Roberto. *Solicitud de colaboración para investigación académica sobre registro de electores.* Mensagem recebida por Nísia Pudwell em 15 jul. 2024.

SADEK, Maria Tereza. *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TAROUCO, Gabriela. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro. XV, n. 1, 2014.

URUGUAI. [Constituição (1967)]. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Disponível em: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion. Acesso em: 11 jul. 2024.

URUGUAI. 2024 Año del centenário de la Corte Electoral. *Creación y evolución histórica*. [2024?]. Disponível em: https://www.gub.uy/corte-electoral/institucional/creacion-evolucion-historica. Acesso em: 18 jul. 2024.

URUGUAI. *Lei n. 7.690 de fecha 9 jan. 1924.* Ley de registro civico nacional. Disponível em: https://www.gub.uy/corte-electoral/institucional/normativa/ley-n-7690-fecha-09011924-ley-registro-civico-nacional. Acesso em: 18 jul. 2024.

ZULINI, J. P.; RICCI, P. O código eleitoral de 1932 e as eleições da era Vargas: um passo na direção da democracia?. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 600–623, set. 2020. Disponível em https://www.scielo.br/j/eh/a/6b3GwRtS5CjL3xNf3H65twt/?format=html&lang=pt#. Acesso em: 18 jul. 2024.

Como citar este artigo:

PUDWELL, Nísia; BEDOTTI, Maria Cláudia. Gestão eleitoral comparada: formas de cadastro de eleitores no Cone Sul. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 143-178, jan./jun. 2024.

Primórdios da Justiça Eleitoral entre 1930-1937: primeiros achados

Primórdios da Justiça Eleitoral entre 1930-1937: primeiros achados[*]

Origins of Electoral Justice between 1930-1937: first findings

Débora do Carmo Vicente[**]
Juliana de Freitas Dornelas[***]
Maurício Augusto Chiaramonte Vieira[****]

Recebido em: 16/7/2024
Aprovado em: 23/7/2024

Resumo

O presente estudo expõe os achados de investigação acerca do período inicial da Justiça Eleitoral no Brasil, abrangendo os anos de 1932 a 1934. A pesquisa fundamentou-se na análise dos registros das reuniões do antigo Tribunal Superior da Justiça Eleitoral (TSJE), divulgados em Boletins Eleitorais

[*] O presente artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID), sob a Coordenação-Geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, Coordenação Adjunta da Ministra Edilene Lôbo e Coordenação Científica do Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 1, Governança Eleitoral, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Professora Dra. Gabriela Tarouco e do Professor Dr. Paolo Ricci.

[**] Mestra em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); servidora do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS); Coordenadora da Comissão de Participação Feminina Institucional do TRE-RS; membra da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep) e do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (Igade). *E-mail*: deboravic@gmail.com.

[***] Mestra em Direito e Ciência Jurídica pela Universidade de Lisboa (ULisboa); pós-graduada em Direito Eleitoral Aplicado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas) e em Direito Público pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (Anamagis); servidora do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG); membra da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). *E-mail*: julianadornelas@gmail.com.

[****] Mestre em Direito, Estado e Constituição e especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB); graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); servidor do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *E-mail*: mauricioaugustotse@gmail.com.

publicados pela Corte. Empregando técnicas empíricas e quantitativas, o trabalho examinou 153 boletins, desvendando aspectos importantes sobre os primórdios da instituição. Dentre as descobertas, destacam-se a concentração de demandas eleitorais nas áreas mais urbanizadas, a preponderância de decisões consensuais e os obstáculos enfrentados na implementação do novo sistema eleitoral. Este estudo contribui para suprir uma lacuna nas análises sobre Justiça Eleitoral e proporcionar uma compreensão mais aprofundada do processo de sua criação e consolidação durante a Era Vargas, sugerindo agendas de pesquisa.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; pesquisa empírica; história institucional.

Abstract

This study presents the findings of an investigation into the initial period of the Electoral Justice system in Brazil, covering the years 1932 to 1934. The research was based on the analysis of records from meetings of the former Superior Electoral Justice Tribunal, published in Electoral Bulletins by the Court. Using empirical and quantitative techniques, the work examined 153 bulletins, revealing important aspects about the institution's early days. Among the discoveries, noteworthy are the concentration of electoral demands in more urbanized areas, the preponderance of consensual decisions, and the obstacles faced in implementing the new electoral system. This study contributes to filling a gap in research on Electoral Justice and provides a deeper understanding of its creation and consolidation processes during the Vargas Era, suggesting research agendas.

Keywords: Electoral Justice; empirical research; institutional history.

Introdução: apresentação do tema e da pesquisa

Este artigo apresenta os resultados de investigação inédita sobre a primeira fase da Justiça Eleitoral. O Projeto Boletins Eleitorais teve a tarefa de analisar e organizar as decisões do antigo Tribunal Superior da Justiça Eleitoral (TSJE) a partir de fontes primárias escassamente utilizadas, relativas aos anos de 1932 a 1934. Com isso, o trabalho consistiu em sistematizar temas e processos deliberados, nesses primeiros anos, a partir das atas das sessões de julgamento, estabelecendo uma base de dados capaz de subsidiar pesquisas sobre o período, como a deste artigo e futuras iniciativas.

O levantamento e o processamento dos documentos produziram uma base de dados eletrônica com 153 boletins, desdobrados em 1.599 linhas, referentes às atas de sessões neles publicadas, e 50 colunas, com variáveis codificadas manualmente a partir da leitura de cada ata.

Apesar da existência de diversas investigações sobre o sistema eleitoral do Brasil, há escassez de estudos empíricos focados nos anos iniciais de sua implementação. Observa-se que a maioria das publicações acadêmicas concentra-se no atual período democrático, com atenção especial às decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), particularmente no que diz respeito às normas que governam a disputa política e eleitoral (Amato *et al*., 2021; Ramos; Silva, 2020; Graeff; Barreto, 2017; Nunes Junior, 2014; Marchetti, 2013; Marchetti; Cortez, 2009; Zauli, 2011).

A investigação minuciosa do funcionamento da Justiça Eleitoral na década de 1930, todavia, é uma agenda que apenas recentemente começou a ser explorada, olhando-se mais detidamente para a sua criação (Zulini, 2019) e buscando-se compreender o papel concreto desse ramo de Justiça Especializada no desenvolvimento da qualidade do jogo eleitoral e da construção da democracia. Tais esforços recentes têm ido além de uma visão idealizada de que a Justiça Eleitoral nasceu para moralizar as eleições. Com este novo foco de investigação, buscam-se dados concretos sobre a sua ação e amadurecimento. Nesse sentido, o objetivo do empreendimento é tornar

possível a problematização do processo de democratização para além das dimensões clássicas do sufrágio, do voto secreto e da competição política, avaliando-se o papel institucional da Justiça Eleitoral brasileira na condução das eleições e permitindo-se uma visão mais clara sobre a qualidade desse processo (Mahoney; Thelen, 2010).

Este trabalho visa, desse modo, preencher uma lacuna no conhecimento sobre a fase inicial da Justiça Eleitoral, concentrando-se na análise de dados dos três primeiros anos de funcionamento do TSJE (1932, 1933 e 1934). O estudo segue linha de investigação calcada em caminhos pouco explorados, conforme explica Ricci (2025)[1].

O presente artigo apresenta indicadores inéditos do momento da criação e da consolidação da Justiça Eleitoral que possibilitarão análises futuras sobre os processos de organização, independência e funcionamento desta Justiça, com desdobramentos sobre a democratização do país. O entusiasmo ressurgido com esses novos estudos fomenta o debate de processos históricos e os desafios ocorridos nessa etapa formativa da jurisdição.

O estudo sobre governança eleitoral, conceituada como conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral, como explica Marchetti (2008), foi negligenciado pela literatura em um de seus pilares, já que o predomínio das produções acadêmicas sobre o tema foca nas questões normativas e sistemas eleitorais, ou, ainda, na vinculação da organização das eleições aos poderes executivos e, no caso do Brasil, ao Poder Judiciário.

Neste trabalho, entende-se como premissa que a governança eleitoral pode ser estudada por outro foco, já que, com a compreensão da importância

[1] Paolo Ricci propõe um itinerário com três caminhos para as novas pesquisas sobre Justiça Eleitoral. Primeiro, analisar como os tribunais trataram questões eleitorais, focando na relação entre poderes na regulamentação das eleições de 1932 em diante. Segundo, desenvolver indicadores para avaliar o desempenho da Justiça Eleitoral ao longo do tempo, considerando fatores como organização, independência e imparcialidade. Terceiro, realizar um estudo mais rigoroso da atuação da Justiça Eleitoral, incluindo os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), apesar das limitações de fontes. É crucial resgatar fontes documentais para evitar narrativas sem embasamento sobre o papel da Justiça Eleitoral na consolidação da democracia brasileira (Ricci, 2025, p. 29-31).

da função administrativa da Justiça Eleitoral, a construção, organização e consolidação das regras e execução das eleições ultrapassam o debate de um controle jurisdicional. Assim, é possível, a partir de critérios claros e objetivos, pesquisar sobre governança eleitoral, as funções de atores e instituições participantes do processo eleitoral e a criação de normas, de forma a ultrapassar a discussão de separação de poderes e independência do Judiciário Eleitoral.

1 Metodologia

O artigo dedicou-se à investigação e análise dos BEs emitidos pelo TSJE entre 1932 e 1937. Estes Boletins abrangem informações essenciais, como resultados das apurações eleitorais, quantitativos de votos atribuídos às candidatas e aos candidatos, siglas dos partidos políticos e relação de eleitoras e eleitores habilitados. Contêm, igualmente, processos julgados, íntegra dos acórdãos, síntese das decisões do Tribunal e resultados verificados nas eleições da época. Os BEs englobam ampla variedade de correspondências, telegramas, petições, requerimentos e *habeas corpus* registrados pela Secretaria do Tribunal ao longo de cinco anos.

O recorte dos primeiros achados deste projeto abrange o período de maio de 1932 a dezembro de 1934, conforme passamos a registrar a seguir. Essas fontes primárias proporcionam visão pormenorizada do processo de gestão subjacente às eleições verificadas após a Revolução de 1930, oferecendo informações preciosas para historiadores, analistas políticos e juristas interessados em compreender esse período histórico. A exploração dos BEs possibilitou catalogar e sistematizar as deliberações, elucidando o processo decisório dos magistrados e o teor das decisões nos primórdios da Justiça Eleitoral brasileira. Tais informações estão atualmente ausentes do acervo de jurisprudência disponibilizado pelo TSE na internet.

Dentre a pluralidade de documentos que compõem os BEs, este artigo foca as atas das sessões de julgamento. A extração de dados relevantes iniciou-se

pelo exame da composição do colegiado, do horário de funcionamento, das categorias dos processos julgados, do tema, do conteúdo, da origem geográfica e da forma (unanimidade ou maioria) como as causas eram decididas. A elaboração de tabelas com essa granularidade temática integra os esforços investigativos voltados à análise dos processos apresentados à Corte, como aqueles que solicitavam intervenção federal, noticiavam descumprimentos das normativas estabelecidas pelo Código Eleitoral de 1932, denunciavam negligências de procedimentos burocráticos, encerravam debates acerca da configuração da Justiça Eleitoral e diversas outras disputas sobre o direito ao voto, bem como casos notórios deliberados pelo antigo TSJE.

A execução dessa tarefa só foi viável graças às inovações tecnológicas da era moderna. Os avanços preliminares foram possíveis no contexto do espírito contemporâneo de nosso tempo, caracterizado pelo uso intenso das novas tecnologias da informação, especialmente a Inteligência Artificial (IA). Esta se mostrou fundamental para a reescrita dos Boletins digitalizados pela Seção de Arquivo (Searq) do TSE, simplificando a coleta e a análise de dados. Por meio do ChatGPT-4 Turbo, os registros digitais do suporte físico foram transformados de *Optical Character Recognition* (OCR) para texto limpo em linguagem humana. Embora o OCR seja uma solução tecnológica relativamente antiga, apresentava "distúrbios" de transposição ao serem transferidos para banco de dados, uma vez que repletos de caracteres incompreensíveis da tabela Unicode[2]. No entanto, com a aplicação da IA, todas as atas do período de 1932 a 1937 foram reescritas em vernáculo, eliminando equívocos de transcrição de caracteres via OCR e convertendo o conteúdo das atas para a linguagem contemporânea, conforme os padrões atuais da Reforma Ortográfica da Língua Portuguesa de 1990. Essa abordagem não apenas facilitou a compreensão dos documentos, que se aproximam de completar um século de existência, como também enriqueceu a pesquisa por meio da indexação, fornecendo material de valor inestimável para a geração de conteúdo de qualidade sobre a Justiça Eleitoral.

[2] Na computação, um símbolo Unicode é um caractere que não faz parte de um *script* usado para escrever uma linguagem natural, mas está disponível para uso como parte de um texto.

Essa metodologia permitiu identificar a diversidade e a amplitude dos temas submetidos à análise judicial nos anos 1930. Nesse sentido, um dos objetivos da pesquisa é ampliar o escopo das investigações sobre governança eleitoral, transcendendo as referências habituais às fraudes e ao coronelismo, amplamente discutidas na literatura tradicional da Primeira República. A ênfase nas transcrições das sessões de julgamento do então TSJE proporciona, assim, uma base original para a geração de conhecimentos novos acerca da jurisprudência do período, contribuindo para o entendimento das reformas estruturais do Estado na Era Vargas.

A pesquisa adotou uma abordagem metodológica empírica, focada na coleta, análise e categorização de dados e inferências. Tal orientação metodológica alinha-se com a trajetória mais recente delineada nas ciências sociais aplicadas, considerando o crescente reconhecimento da importância da análise quantitativa do Direito, da História e da Política no meio acadêmico. Nesse contexto, a abordagem empírica revela-se uma ferramenta imprescindível para a compreensão de fenômenos complexos por meio de estudos com consistência metodológica e sob uma perspectiva inovadora.

Portanto, este trabalho explora padrões, tendências e outros fenômenos observáveis por meio da análise de dados, proporcionando percepções objetivas e empiricamente fundamentadas. Essa visão distingue-se das análises puramente dogmáticas da doutrina tradicional ao adotar um referencial com quatro características primordiais: a) ser estocástica, reconhecendo a incerteza dos processos decisórios analisados; b) ter viés populacional, investigando amostras e populações em detrimento de casos isolados; c) possuir referencial concreto, situando seu objeto de pesquisa em um contexto espacial e temporal específico da realidade empírica; e d) ser quantitativa, buscando mensurar processos e decisões.

Com essa metodologia, almeja-se enriquecer a experiência dos demais pesquisadores, ampliando as fronteiras do conhecimento no campo da governança eleitoral.

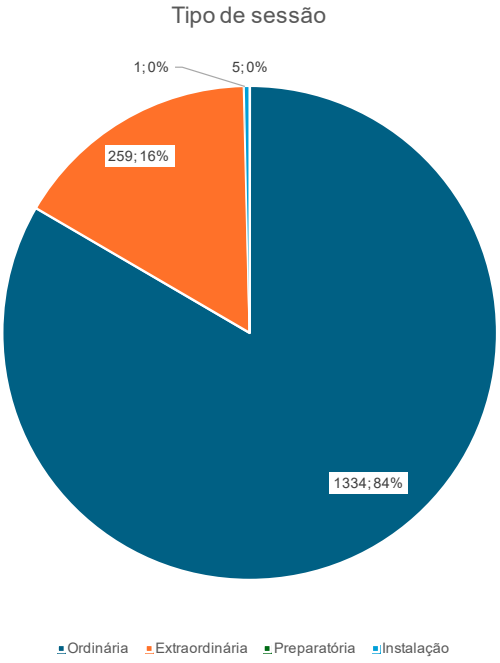
2 Achados quantitativos e qualitativos

O conjunto de dados coletados das atas registradas nos BEs, que serviram de fonte primária para a presente pesquisa, contém muitas variáveis que podem ser exploradas em detalhe. Diversos temas chamam a atenção e muito ainda pode ser explorado. Todavia, para fins de elaboração do produto final do projeto Grupos de Pesquisa do TSE apresentamos o que consideramos mais relevante em termos quantitativos e qualitativos.

2.1 Achados quantitativos

Comecemos detalhando as atividades da Corte. Conforme evidenciado no Gráfico 1, nos primeiros três anos, foram deliberados 1.334 expedientes em sessões ordinárias (84%), 259 em sessões extraordinárias (16%), 5 deliberações em sessão de instalação e 1 em sessão preparatória.

Gráfico 1 – Quantidade de expedientes deliberados por tipo de sessão (1932-1934)



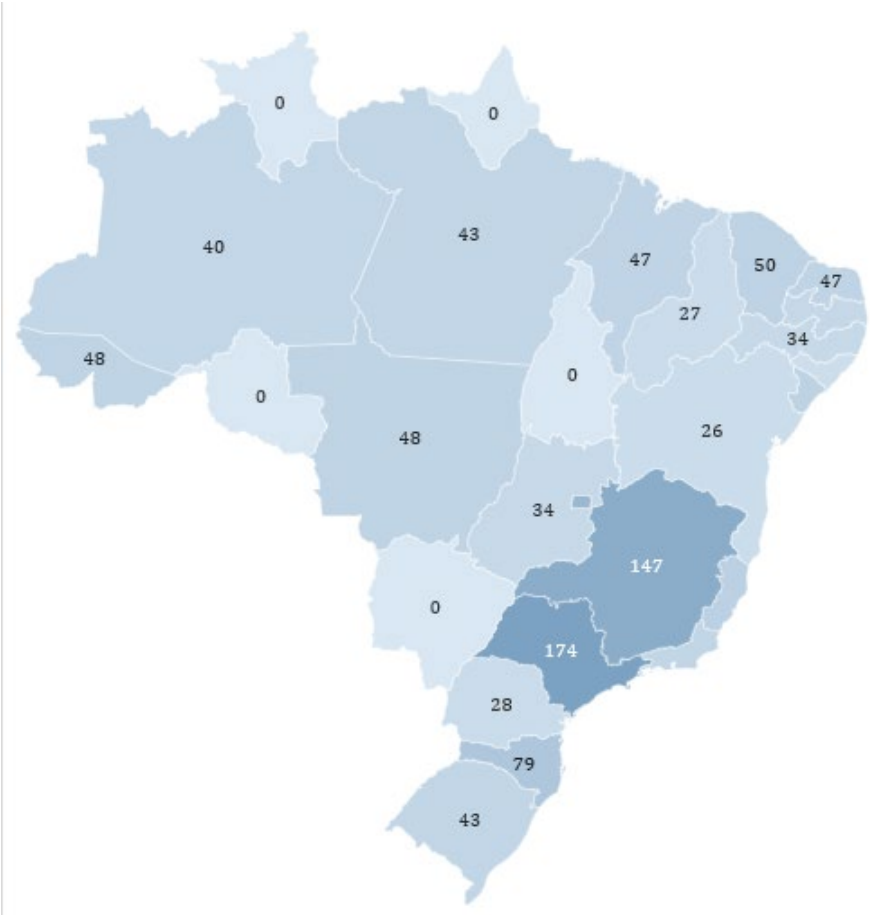
Fonte: Atas do TSJE publicadas nos BEs.

Em 17 de maio de 1932, na sala de sessões do Supremo Tribunal Federal (STF), foi realizada a Sessão Preparatória do recém-criado TSJE. Naquela sessão preliminar, o presidente declarou que o decreto que estabeleceu o Tribunal omitia informações relativas ao número de juízes necessários para sua instalação, especificando apenas o mínimo requerido para deliberações.

Após a sessão preparatória, em 20 de maio, ocorreu a Sessão de Instalação do TSJE. Nesta sessão, foi nomeada comissão responsável pela elaboração do seu Regimento Interno e dos TREs. Em seguida, foram discutidos e definidos o dia e o horário mais convenientes para a realização das sessões ordinárias, estabelecendo-se que ocorreriam aos sábados, às 9 horas. Na mesma ocasião, foram eleitos o vice-presidente do tribunal e o procurador.

Passamos agora à análise das decisões da Corte, conforme evidenciado no Gráfico 2. Houve a predominância de demandas eleitorais provenientes da Região Sudeste. O 1º e o 2º lugar de origem das decisões do TSJE estão ocupados pelo Estado de São Paulo (174) e pelo Estado de Minas Gerais (147), respectivamente.

Gráfico 2 – Número de processos por região (1932-1934)



Fonte: Atas do TSJE publicadas nos BEs. Observação: as unidades federativas que apresentam frequência de processos igual a zero não existiam como estados no período apurado[3].

Embora utilizado o mapa do Brasil contemporâneo devido a limitações técnicas no processamento de dados, as informações exibidas podem validar

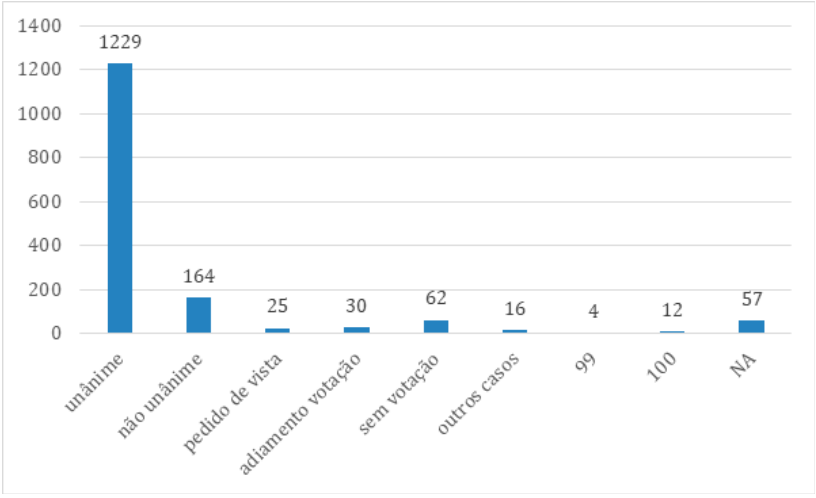
[3] É importante ressaltar que a divisão territorial do Brasil sofreu diversas alterações ao longo do tempo. O mapa contemporâneo utilizado neste estudo difere da configuração territorial de períodos históricos anteriores. Algumas das principais diferenças incluem: a) a criação de novos estados, como Tocantins (1988) e Mato Grosso do Sul (1977); b) a transformação de territórios em estados, como Rondônia (1982), Roraima e Amapá (1988); c) a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília em 1960, com a criação do Distrito Federal. Essas modificações, na organização territorial, devem ser consideradas ao interpretar dados históricos no contexto do mapa atual.

constatações anteriormente observadas por outros pesquisadores. Na pesquisa empírica levantada por Garcia em relação ao perfil socioeconômico dos municípios no comportamento eleitoral e partidário (2016, p. 152), o autor verificou que a maioria das controvérsias eleitorais são oriundas de regiões com maiores índices de urbanização, concentradas em estados da Região Sul e Sudeste (SP, MG, RJ), o que aqui também podemos observar.

Em síntese, já na década de 1930, em um país predominantemente rural, observa-se que a maioria das disputas eleitorais submetidas ao TSJE originava-se de regiões que passavam por transformações urbanas mais intensas.

Outro dado interessante remete ao teor das 1.599 decisões tomadas pelos membros da Corte. Foi catalogado um total de 1.229 decisões unânimes contra um total de 164 decisões divergentes, como ilustra o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Decisões do colegiado (1932-1934)



Fonte: Atas do TSJE publicadas nos BEs.

O Gráfico 3 indica a possibilidade de existir uma tendência dos magistrados de busca pelo consenso, evitando-se desacordos entre eles. Diversas hipóteses poderiam ser levantadas para explicar o achado, tais como a possibilidade de os juízes discutirem os casos antes da sessão de

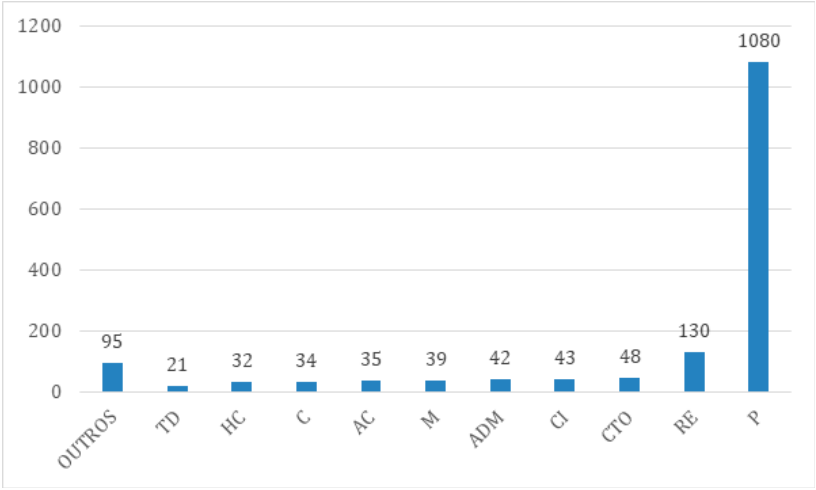
julgamento ou serem influenciados por possíveis pressões externas ainda não totalmente esclarecidas.

A esmagadora prevalência de decisões unânimes em contraposição às decisões divergentes coloca os pesquisadores diante do complexo fenômeno dos motivos das decisões judiciais, tema ligado à independência da magistratura.

A ciência política indica que o Judiciário poderia, em certa medida, sofrer algum tipo de influência proveniente da esfera política. Isso ocorreria devido à possibilidade de tribunais eleitorais serem influenciados por grupos de interesse que agem organizadamente para remover os vencedores do pleito em uma espécie de "terceiro turno" eleitoral nos tribunais. Ou, de forma mais preocupante, que magistrados poderiam demonstrar inclinações políticas ao julgar casos específicos, fenômeno conhecido como "judicialização da política". De outra parte, pode-se argumentar que as decisões dos tribunais não são afetadas por essa alegada politização, uma vez que a mera exposição de questões políticas controversas ao processo judicial não seria suficiente para caracterizar a interferência da política nos julgamentos da Justiça. Nesse sentido, os juízes poderiam ser vistos como profissionais técnicos que interpretam a lei de acordo com os princípios de autocontenção, jurisprudência e imparcialidade (Hume, 2018). Outro aspecto a se considerar sobre o predomínio de decisões unânimes é que, como veremos a seguir, ao menos 67,7% das decisões desse período foram relativas a recursos de decisões dos TREs, o que indica que a Suprema Corte eleitoral atuou majoritariamente como corte recursal, restando ainda por pesquisar se a unanimidade ocorreu mais no sentido de confirmar ou rever decisões dos TREs. Seja como for, examinar as decisões unânimes mas também as divergentes, sejam originárias ou em grau de recurso, é uma proposta de estudo promissora, ainda aberta, mas que foge ao escopo de análise do presente trabalho.

No que se refere aos tipos (classes) de processos, observamos a majoritária presença de Processos eleitorais (P) oriundos de TREs (1.080), como pode ser visto no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Classes processuais

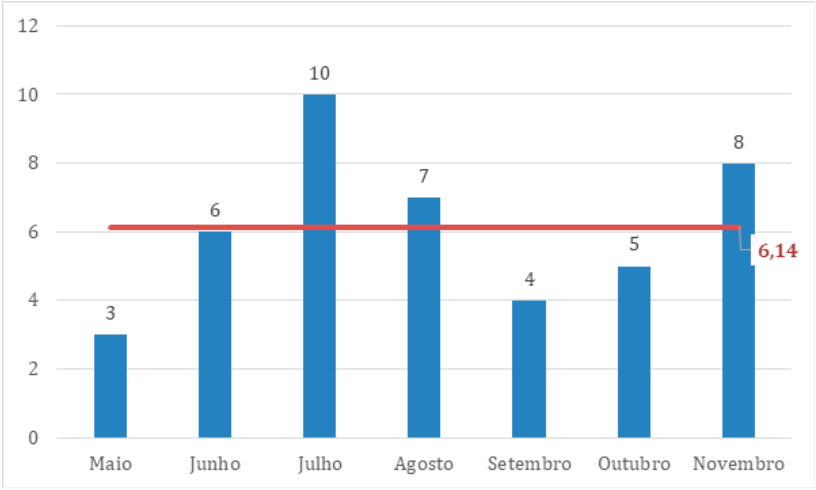


Fonte: Atas do TSJE publicadas nos BEs. O gráfico apresenta apenas as classes processuais com mais de 20 processos. A lista completa das siglas das classes processuais encontra-se no apêndice desse artigo.

Além do típico contencioso eleitoral, o Tribunal analisou casos administrativos internos, ofícios, comunicações e telegramas de autoridades diversas. Igualmente, tomou decisões *ex officio* e julgou casos criminais. Os números revelam esforços para acelerar a organização inicial da Justiça Eleitoral, a qual, nesse período, passava por uma fase inaugural de formulação de regulamentos e diretrizes administrativas.

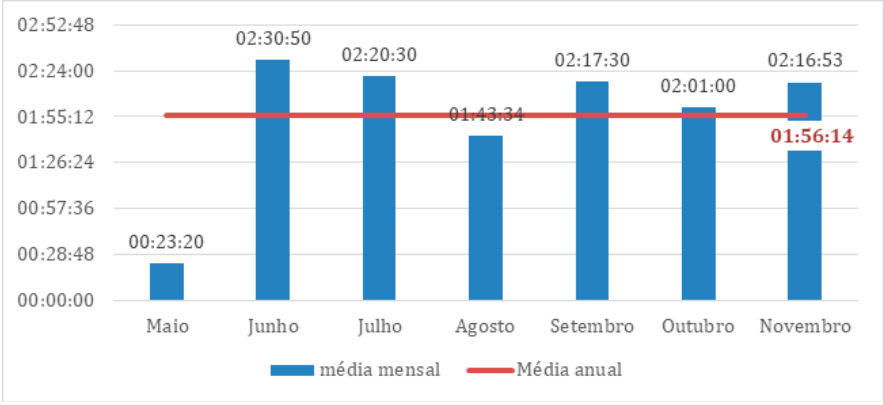
Outro aspecto interessante diz respeito ao ritmo de trabalho. As informações colhidas nos BEs expõem que, a partir de novembro de 1932, as reuniões ocorrem com relativa frequência, inferindo-se que o Tribunal estava funcionando normalmente a um ritmo regular de trabalho logo após os primeiros meses de instalação. O número médio de reuniões por mês foi de 6,1 em 1932; 8,9, em 1933; e 7, em 1934. Em 1932, a duração média das sessões foi de 1h, 56min, passando para 2h, 1min em 1933 e 1h, 14min em 1934. Os Gráficos 5 a 10 detalham essas informações mensalmente para cada ano em estudo.

Gráfico 5 – Sessões do TSJE por mês (1932)



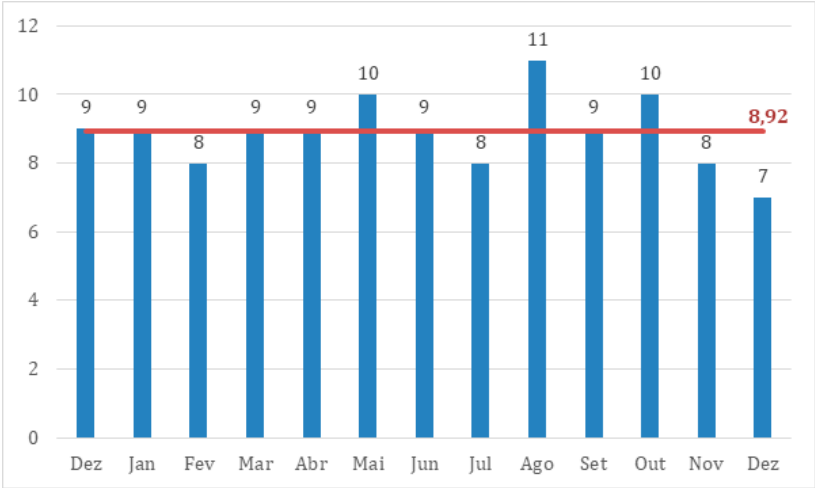
Fonte: Atas do TSJE publicadas nos BEs.

Gráfico 6 – Duração média das sessões (1932)



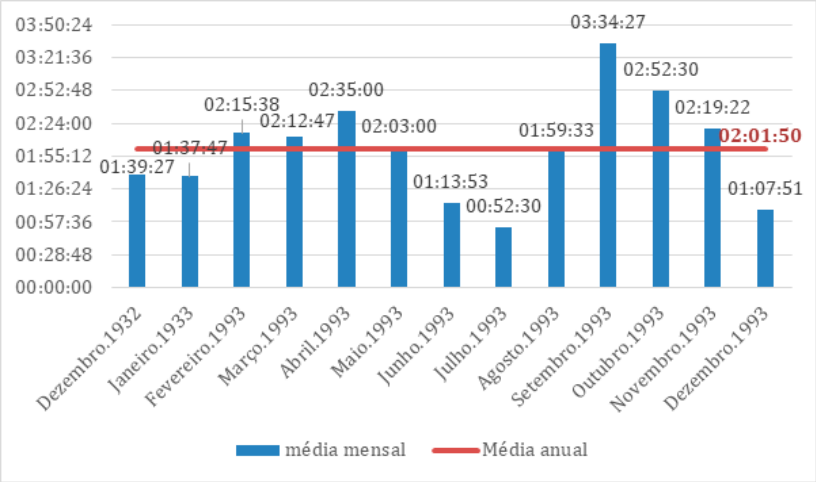
Fonte: Atas do TSJE publicadas nos BEs.

Gráfico 7 – Sessões por mês em 1933[4]



Fonte: Atas do TSJE publicadas nos BEs.

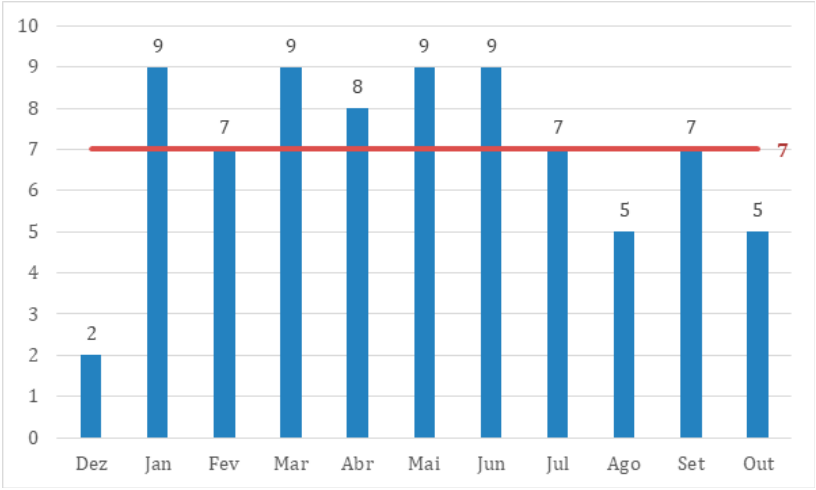
Gráfico 8 – Duração média das sessões em 1933



Fonte: Atas do TSJE publicadas nos BEs.

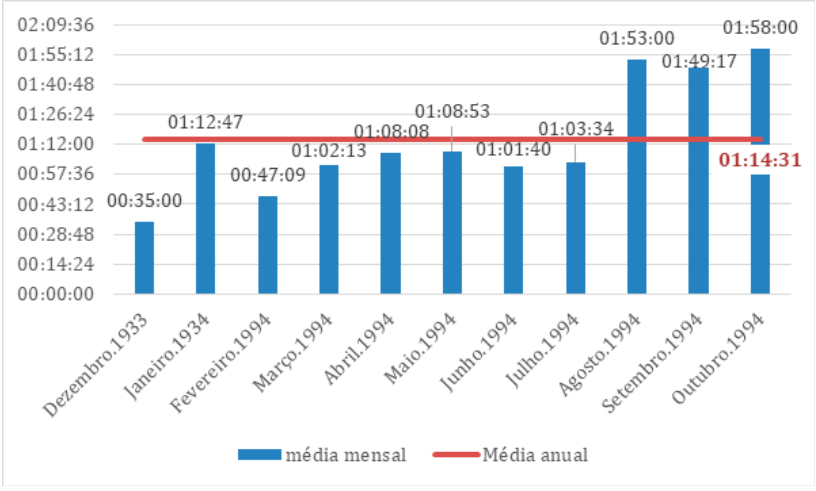
[4] Os gráficos do ano de 1933 apresentam decisões de dezembro de 1932 porque o banco de dados tomou por base os BEs. As decisões das sessões ocorridas em dezembro de 1932 foram efetivamente publicadas nos primeiros Boletins do ano de 1933.

Gráfico 9 – Sessões por mês em 1934



Fonte: Atas do TSJE publicadas nos BEs.

Gráfico 10 – Duração média das sessões em 1934



Fonte: Atas do TSJE publicadas nos BEs.

2.2 Achados qualitativos

O conjunto de dados coletados das atas dos BEs que serviram de fonte primária contém diversas informações sobre os procedimentos eleitorais

da época e a tomada de decisão da Corte que podem ser exploradas mais a fundo. Vários temas chamaram a atenção e há muito ainda a ser investigado. No entanto, para fins deste artigo apresentamos a seguir as informações que consideramos mais relevantes em termos qualitativos.

2.2.1 Alistamento eleitoral

Em 28 de maio de 1932, na primeira sessão ordinária do TSJE, o presidente apontou a falta de definição no Código Eleitoral sobre o período de abertura do alistamento eleitoral. Ele sugeriu que o Tribunal marcasse essa data, se julgasse ter competência, ou recomendasse ao governo tomar tal medida.

Na ocasião, José Linhares, membro da Corte, expressou dúvidas sobre a competência do Tribunal para determinar a data de início do alistamento. Em resposta, Carvalho Mourão, representando a comissão encarregada de propor medidas para implementar o Código Eleitoral, sugeriu que o Tribunal recomendasse ao governo federal definir uma data única para o início do alistamento em todo o país. Isso era necessário devido à ausência dessa especificação no Código e à falta de competência do Tribunal para estabelecer a data. Também foi sugerido que o alistamento terminasse em 3 de abril de 1933, um mês antes das eleições, marcadas para 3 de maio do mesmo ano.

José Linhares concordou com a proposta, mas considerou o prazo de 30 dias insuficiente para as providências exigidas pelo Código antes das eleições. Ele sugeriu estender o prazo para 60 dias, proposta que foi aprovada por unanimidade pelo Tribunal.

Na sessão de 11 de junho de 1932, o presidente do TJSE comunicou o recebimento de um ofício do Ministro da Justiça concernente à proposta do Tribunal sobre o estabelecimento do prazo para início e conclusão do alistamento eleitoral. O Sr. Prudente de Moraes Filho,

> pedindo a palavra, expõe longamente os motivos que levaram a comissão a apresentar indicação que a Corte unanimemente aprovou. Mostra que o Tribunal, julgando

> o Código Eleitoral omisso quanto à data de abertura do alistamento, interpretou o referido Código e tinha incontestável autoridade para fazê-lo. Causa estranheza que o Governo, o qual deveria ser o primeiro a prestigiar a ação do Tribunal que ele criou, seja o primeiro a discutir as suas decisões e a procurar dar-lhe lições (BE n. 2, Ano I, de 27 de julho de 1932, p. 11).

O Sr. José Linhares registrou a inadequação de alguns Tribunais Regionais que, estando legalmente subordinados ao Tribunal Superior, dirigiam-se diretamente ao governo solicitando providências, quando apenas o Tribunal Superior deveria fazê-lo. Enfatizou-se que apenas a instância superior deveria efetuar tais solicitações, visto que essa prática comprometia a consonância e a uniformidade de entendimento que o Código Eleitoral visava instituir.

Na sessão de 22 de julho de 1932, após extenso debate, o Tribunal Superior decidiu solicitar ao governo que o início do alistamento ocorresse no dia seguinte à publicação da aprovação pelo TSJE da divisão em zonas, conforme estipulado no Código Eleitoral. Essa decisão foi tomada porque não era mais viável estabelecer uma data única para o início do alistamento em todo o país, devido às diferenças na instalação dos TREs.

Observa-se que o TSJE enfrentava desafios práticos que influenciavam diretamente na criação de normas e padrões. A condição territorial brasileira, aliada às diferentes datas de instalação dos TREs, acarretou a flexibilização do início do alistamento eleitoral. A barreira logística foi a motivação para a decisão dos membros da Corte.

Esses desafios são crescentes e podem ensejar pesquisas que têm a possibilidade de estabelecer paralelo com a atuação da Justiça Eleitoral no início do século XX com a atualidade.

2.2.2 Instalação dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) em 1932

A instalação dos TREs em 1932 representa marco significativo na história do processo eleitoral brasileiro. Em 28 de maio de 1932, foi

documentado o estabelecimento dos Regionais em São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal e a organização da própria Secretaria, iniciando a estruturação dos órgãos responsáveis pela administração eleitoral nas principais regiões do país.

Na sessão de 17 de junho de 1932, comunicou-se oficialmente a implantação dos Regionais nos Estados do Paraná e de Santa Catarina. Confirmou-se também que os do Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal e do Território do Acre estavam devidamente instituídos. O TRE do Estado do Rio de Janeiro segmentou a Unidade da Federação (UF) em 45 zonas eleitorais, designando oficiais de justiça e cartórios para a qualificação e identificação das eleitoras e dos eleitores. José Linhares propôs oficiar os presidentes dos TREs para indagar sobre a instalação dos tribunais, a posse dos funcionários e eventuais obstáculos encontrados.

Em 24 de junho de 1932, foram lidas correspondências relatando dificuldades na implementação dos TREs devido à ausência de pessoal designado e à carência de recursos materiais. José Linhares sugeriu enviar cópias dos telegramas recebidos ao Ministro da Justiça para que fossem adotadas as providências necessárias, proposta unanimemente aprovada pelo Tribunal.

Na sessão de 22 de julho de 1932, informou-se sobre a instalação dos Regionais nos Estados do Pará e do Rio Grande do Sul, além de uma reclamação do TRE de Alagoas acerca de dificuldades de funcionamento. No dia seguinte, noticiou-se a implantação no Estado da Paraíba do Norte.

Em 6 de agosto de 1932, comunicou-se a instituição dos TREs nos Estados de Pernambuco e Ceará. Nessa sessão, Affonso Celso relatou que o presidente do Regional do Piauí informou que apenas um funcionário da secretaria compareceu, impossibilitando a instalação do tribunal, e consultou sobre a viabilidade de nomeações interinas. O Tribunal aprovou unanimemente a proposta de solicitar ao governo que os presidentes dos TREs pudessem realizar nomeações interinas até a apresentação do pessoal efetivo, visando não prejudicar os trabalhos eleitorais.

Em 10 de agosto de 1932, foi informada a implementação do TRE do Rio Grande do Norte e a impossibilidade de instalar os tribunais de Goiás e Maranhão, devido à ausência de apresentação do pessoal e à falta de nomeação de juízes pelo Governo Provisório.

Na sessão de 20 de agosto de 1932, comunicou-se a instalação do TRE no Amazonas. Em 24 de agosto, informou-se sobre a implantação no Piauí e em Goiás, além de consulta do Desembargador Amarilio Novis sobre a possibilidade de instituição de um em Mato Grosso, considerando ser o membro mais antigo sorteado pelo Tribunal de Justiça e a ausência de vice-presidente do Tribunal, que, pelo Código Eleitoral, seria o presidente nato do TRE. O relator votou, e o Tribunal aceitou unanimemente, que a presidência deveria caber ao membro mais antigo do Tribunal de Justiça do Estado, até a eleição do vice-presidente do Tribunal de Justiça.

Esse achado demonstra, mais uma vez, como os desafios logísticos podem determinar atos da Justiça Eleitoral, inclusive a instalação de TREs. Apesar disso, as instalações ocorreram de forma razoavelmente célere. Em futuras pesquisas, inclusive com coleta de fontes estaduais de documentação, poderão ser analisados o quanto a criação dos regionais respondeu aos interesses das elites locais que vinham de uma trajetória de autonomia provincial da Primeira República e o quanto respondeu à dinâmica centralizadora que tomou conta do governo federal a partir dos anos de 1930.

Máquina de votar e biblioteca eleitoral, possibilidade de recurso e natureza processual das consultas

Na sessão de 17 de junho de 1932, o TSJE foi notificado acerca de uma proposta para fornecimento de uma máquina de votação. Essa proposta seria encaminhada à comissão responsável por avaliar as medidas necessárias para a efetiva implementação do Código Eleitoral, que previa em seu art. 57, inciso II: [...] "2) o uso de máquinas de votar, regulado oportunamente pelo Tribunal Superior, de acordo com o regime deste Código".

Esse relato é especialmente importante para a compreensão do processo eleitoral brasileiro. A ideia da máquina de votar permeou as discussões do

nascimento da Justiça Eleitoral. A inovação tecnológica ocorrida na última década do século XX é a coroação de uma evolução do sistema tão antigo quanto a Justiça Eleitoral.

Nessa mesma reunião do dia 17 de junho de 1932, os integrantes da Corte enfatizaram a relevância de dar publicidade às decisões dos TREs sobre a divisão de zonas eleitorais. Tal medida possibilitaria que a população exercesse seu direito de recurso, conforme estabelecido no art. 105 do Código Eleitoral. Diante disso, o Tribunal deliberou pela admissibilidade de recurso contra as determinações dos Regionais referentes à divisão de zonas.

Ao final da sessão, Affonso Celso sugeriu a criação da biblioteca do Tribunal. Ele propôs que o Ministério das Relações Exteriores adquirisse, por intermédio das embaixadas e delegações brasileiras, exemplares de legislações, regulamentos e outras publicações oficiais sobre eleições de nações onde o Brasil mantém representação diplomática. Destacaram-se, nesse contexto, o Uruguai e a Argentina, devido à similaridade legislativa. A sugestão foi aprovada por unanimidade. Essa ação sugere a forte influência do sistema eleitoral uruguaio no modelo brasileiro. Pesquisa comparada de governança pode, a partir de relatos nos BEs, evidenciar – e até justificar – a estrutura da Justiça Eleitoral a partir das inspirações nos diversos modelos da época.

Na sessão de 1º de julho, o presidente do TSJE esclareceu que as consultas submetidas à corte possuíam natureza processual, visando estabelecer uniformidade nas decisões. É pertinente ressaltar que, conforme pesquisa realizada nos BEs, foram apresentadas diversas consultas sobre compatibilidade e incompatibilidade de atuação nos TREs. Observa-se, portanto, como o instituto Consulta consolidou-se no âmbito da Justiça Eleitoral. Esse achado pode ser o ponto de partida para o estudo de como as consultas poderiam gerar regulamentações que ultrapassam a organização do processo eleitoral e acabam exercendo uma espécie de *rule making* infralegal. Seja diante de lacunas, seja diante de comportamento estratégico dos atores que percebem a chance de ter seus interesses viabilizados por

meio de consultas, as decisões do Tribunal, nessa modalidade normativa, marcaram a história da Corte. Decisões recentes como "verticalização das coligações eleitorais" e "fidelidade partidária" foram tomadas em resposta a consultas, e o Congresso precisou reformar a constituição para enfrentá-las de algum modo.

2.2.3 Renúncia e crise institucional

Na sessão de 16 de julho de 1932, o Ministro Hermenegildo de Barros, Presidente da Corte, ponderou sobre um editorial veiculado no Jornal Correio da Manhã. O artigo argumentava que a preocupação com a demora na reconstitucionalização do país era infundada, visto que o Chefe do Governo Provisório já havia implementado medidas significativas, como a promulgação do Código Eleitoral e a nomeação de magistrados. O texto atribuía os entraves, no processo de alistamento, não à ineficiência do governante, mas ao TSJE, que ainda não havia elaborado seu regimento interno.

Com o intuito de salvaguardar a reputação da instituição que dirigia, o Ministro Hermenegildo decidiu redigir e encaminhar à imprensa um artigo em defesa do TSJE. Nele, refutava as críticas e enfatizava as atribuições do Tribunal, conforme estabelecido pelo Código Eleitoral. Ao ser notificado de que a censura havia vetado a publicação do texto, o ministro anunciou sua renúncia à presidência, alegando impossibilidade de continuar no cargo.

Diante dos apelos unânimes dos colegas integrantes da Corte, particularmente de Affonso Celso, que exaltou as qualidades do ministro e ressaltou a importância de sua permanência para o cumprimento da missão do Tribunal, Hermenegildo de Barros, visivelmente comovido, expressou sua gratidão. Afirmou que, exclusivamente em virtude da postura nobre, digna e resoluta de seus pares, consentia em manter-se à frente do TSJE.

Esse episódio é um exemplo de como o crescimento da sociedade e a participação política das oligarquias brasileiras podem causar efeitos retardadores do sistema, tradicionalmente operantes sobre a realidade. Segundo

Faoro (2008), ainda que o direito ao voto tenha uma maior abrangência, as oligarquias exercem a influência, e a direção política corresponde à liderança econômica e social. Assim, a Justiça Eleitoral sobrevive a ataques e tentativas de descredibilizacão desde os primórdios até hoje, como, por exemplo, a desconfiança no processo eletrônico de votação.

2.2.4 Ministério Público Eleitoral

Na sessão de 30 de julho de 1932, ocorreu um debate relevante acerca das atribuições do Ministério Público (MP) nos processos eleitorais. O Procurador-Geral, Sr. Renato Tavares, declarou ter emitido um parecer na consulta em julgamento, conforme determinavam as normas do Regimento Interno do TSJE. Aproveitando o ensejo, ele propôs discussão sobre as funções ministeriais, sugerindo que o Tribunal reavaliasse a regra que concedia ao procurador-geral o direito de voto em todas as situações, exceto quando atuava como representante do MP. Tavares argumentou que essa disposição restringia o papel do procurador como magistrado do Tribunal.

Em contrapartida, o Sr. José Linhares ressaltou que a proposta inicial previa a consulta ao procurador apenas em recursos criminais, mas não via empecilhos na disposição vigente. O Sr. Affonso Penna Júnior, por sua vez, opinou que a audiência do procurador deveria limitar-se aos casos com aplicação de sanções, enquanto o Sr. Carvalho Mourão propôs tornar facultativa a audiência do procurador-geral.

Diante das divergências apresentadas, o Tribunal optou por manter a disposição do Regimento até ulterior deliberação, com o procurador-geral, abstendo-se de votar na consulta sobre a qual havia emitido parecer.

Como a Corte Superior da Justiça Eleitoral era uma nova estrutura, a sua própria organização e composição careciam de esclarecimentos de regras. Com poucas referências estrangeiras, o próprio TSJE discutia e definia as suas atribuições.

2.2.5 Papel das mulheres

Em 8 de outubro de 1932, durante uma sessão, o Sr. Prudente de Moraes Filho apresentou um parecer sobre uma consulta do TRE de Santa Catarina. O questionamento abordava a viabilidade de mulheres ocuparem o cargo de escrivão eleitoral. O relator manifestou-se favoravelmente à proposta, obtendo aprovação unânime dos demais membros.

Posteriormente, em 29 de outubro do mesmo ano, Affonso Celso, ao analisar o Processo n. 105 de Minas Gerais, emitiu voto favorável à nomeação de mulheres como identificadoras. É relevante destacar que o Código Eleitoral de 1932 introduziu, pela primeira vez na história brasileira, a facultatividade do sufrágio feminino e, portanto, de outras questões como o acesso à participação política feminina.

2.2.6 Prefeito e escrivão eleitoral

Na sessão de 16 de novembro de 1932, analisou-se a consulta do TRE de Pernambuco sobre a possibilidade de um escrivão do Juízo de Vertentes, exercendo temporariamente o cargo de prefeito, atuar no cartório eleitoral. A decisão foi unânime pela resposta afirmativa, esclarecendo que a incompatibilidade deveria ser estabelecida pela legislação que organizava o Juízo ao qual o funcionário estava vinculado. Dessa forma, até que uma lei federal determinasse o contrário, como ocorre atualmente, o escrivão eleitoral poderia desempenhar outras funções além de seu ofício principal. Essa interpretação abria precedente para que o próprio prefeito acumulasse a função de escrivão eleitoral. Não raras foram as deliberações sobre cumulação de cargos e funções que, até hoje, são objeto de questionamento na Justiça Eleitoral.

Conclusão

O estudo dos primeiros anos da Justiça Eleitoral brasileira revela um período de intensa atividade institucional e jurídica, marcado pela implementação de novas estruturas de poder e procedimentos em matéria

eleitoral. A análise das decisões do TSJE demonstra um esforço importante para compreender as bases do sistema de governança eleitoral brasileiro, incluindo a organização do alistamento eleitoral, a instalação dos TREs e outros temas importantes.

Os dados quantitativos indicam concentração de demandas eleitorais nas regiões mais urbanizadas do país, especialmente nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. Isso sugere que, mesmo nos primórdios da Justiça Eleitoral, já presenciávamos uma correlação entre o nível de urbanização e a complexificação das disputas eleitorais. Além disso, a predominância de decisões unânimes no TSJE levanta questões interessantes sobre a dinâmica interna das decisões e os possíveis fatores que influenciavam a formação de consensos entre os magistrados.

Os achados qualitativos, por sua vez, revelam desafios enfrentados pela nascente Justiça Eleitoral, como a necessidade de definir procedimentos básicos para o alistamento, superar dificuldades logísticas na instalação dos TREs e interpretar as novas normas. Destacam-se também debates importantes sobre a participação das mulheres no processo eleitoral, tanto como eleitoras quanto como funcionárias da Justiça Eleitoral, refletindo mudanças em curso no país.

Este estudo dos BEs oferece um vislumbre valioso ao processo de institucionalização da Justiça Eleitoral no Brasil. Ele não apenas preenche uma lacuna importante na historiografia brasileira, mas também fornece *insights* relevantes sobre os desafios e as conquistas dos primeiros anos desse ramo especializado do Judiciário. As informações coletadas abrem caminho para futuras pesquisas sobre esses temas, como a evolução da jurisprudência, o papel do Ministério Público Eleitoral (MPE) e dos magistrados bem como o impacto das decisões do TSJE na consolidação da democracia nas décadas seguintes.

Sugere-se a extensão dessa abordagem metodológica para o período de 1934 a 1937 e de 1945 a 1967, incluindo dados de entidades subnacionais. Essa expansão da pesquisa seria extremamente valiosa, especialmente considerando o centenário da Justiça Eleitoral em 2032.

A reflexão acadêmica sobre o processo de democratização do Brasil demanda compreender o papel fundamental da Justiça Eleitoral nos seus primórdios, o que tem sido frequentemente subestimado. Reparamos que o foco tradicional tem se concentrado em direitos políticos, competição política e direito ao voto. Mas a Justiça Eleitoral merece maior atenção como uma instituição-chave nesse processo. O debate internacional já reconhece a importância dos órgãos eleitorais na credibilidade do processo eleitoral, na redução de fraudes e no aumento dos custos da compra de votos (Birch, 2011; Hartlyn *et al*., 2008; Pastor, 1999). É importante estarmos atentos aos riscos inerentes aos atores e às instituições envolvidas na governança das eleições, conferindo-lhes o devido detalhamento.

Nesse sentido, é imperativo que a Justiça Eleitoral seja mais bem estudada na sua gênese. Apesar dos desafios na identificação de fontes, é hora de dar a devida importância a essa instituição em estudos empíricos, complementando as dimensões até aqui utilizadas pelos cientistas sociais para investigar os processos de democratização e autocratização dos regimes políticos.

Referências

AMATO, Lucas Fucci; SABA, Diana Tognini; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Sociologia jurídica das fake news eleitorais: uma observação sistêmica das respostas judiciais e legislativas em torno das eleições brasileiras de 2018. *Direito Público*, v. 18, n. 99, p. 539-564, 2021.

BIRCH, Sarah. *Electoral malpractice*. Oxford, Oxford University Press. 2011.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2008.

GARCIA, Bruno Souza. *Eleições suplementares para prefeito (2013-2015)*: do perfil socioeconômico dos municípios ao comportamento eleitoral e partidário. Dissertação de mestrado. Pelotas, Universidade Federal de Pelotas, 2016.

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. *Revista Debates*, v. 11, n. 1, p. 99-118, 2017.

HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer; MUSTILLO, Thomas M. Electoral governance matters: Explaining the quality of elections in contemporary Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 1, p. 73-98, 2008.

HUME, Robert J. *Judicial behavior and policymaking:* an introduction. Maryland: Rowman & Littlefield, 2018.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press, p. 1-32, 2010.

MARCHETTI, V. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, p. 865-893, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003. Acesso em: 20 dez. 2024.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, v. 15, n. 2, p. 422-450, 2009.

MARCHETTI, Vitor. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André, Universidade Federal do ABC, 2013.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. Ativismo judicial no Brasil: o caso da fidelidade partidária. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 201, p. 97-128, 2014.

PASTOR, Robert A. The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research. *Democratization*, v. 6, n. 4, p. 1-27, 1999.

RAMOS, Luciana de Oliveira; SILVA, Virgílio Afonso da. The gender gap in Brazilian politics and the role of the electoral court. *Politics & Gender*, v. 16, n. 2, p. 409-437, 2020.

RICCI, Paolo. Terra incógnita: mapeando a atuação da Justiça Eleitoral. Primeiros Passos (1932-1933). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 68, n. 2, 2025: e20230028.

ZAULI, Eduardo Meira. Justiça Eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 102, jan./jun., p. 255-289, 2011.

ZULINI, Jaqueline Porto. Obra de Assis Brasil?: a tramitação do Código Eleitoral de 1932. *In:* RICCI, Paolo. O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral. Curitiba: Editora Appris, p. 41-59, 2019.

Lista de siglas das classes processuais

AC = Ação Criminal.

ADM = Decisões sobre instalação do TSJE e TREs (inclui questões financeiras) e assunto administrativos em geral.

C = Consulta.

CI = Criação de comissão interna ao TSJE e assuntos relacionados aos trabalhos das comissões.

CTO = comunicação, telegramas, ofício.

HC = *Habeas Corpus*.

M = mudanças de regras propostas por membros do TSJE.

P = processo.

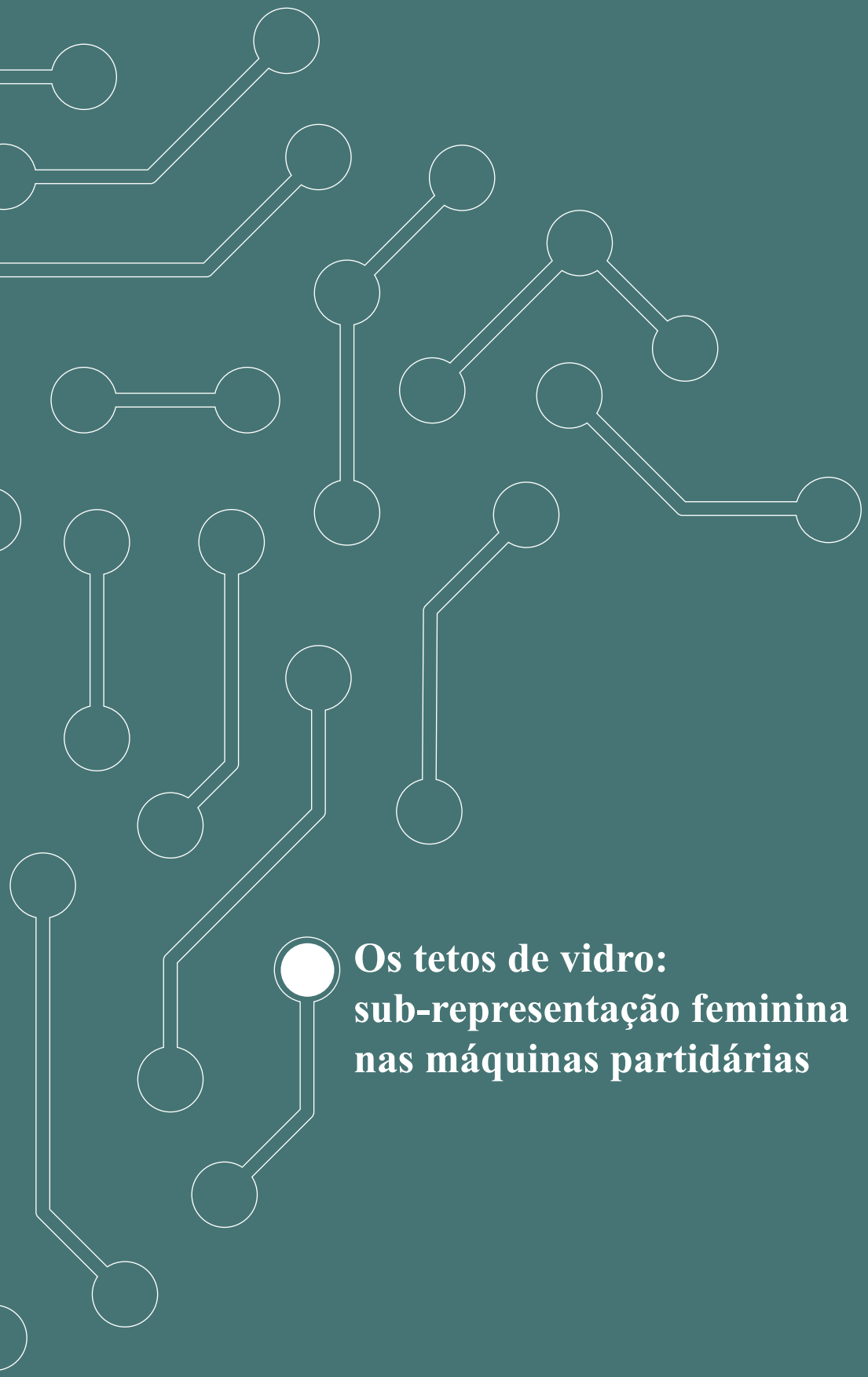
RE = recurso eleitoral.

TD = Decisão do Tribunal.

Outros = EX-OFF (decisão do TSJE sem processo); JE (Julgamento final de Eleições); MS (Mandado de segurança); RC (Recurso Criminal); PET (petição); R (recurso); REP (representação); REQ (Requerimento).

Como citar este artigo:

VICENTE, Débora do Carmo; DORNELAS, Juliana de Freitas; VIEIRA, Maurício Augusto Chiaramonte. Primórdios da Justiça Eleitoral entre 1930-1937: primeiros achados. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 180-208, jan./jun. 2024.



Os tetos de vidro: sub-representação feminina nas máquinas partidárias

Os *tetos de vidro*: sub-representação feminina nas máquinas partidárias[*]

Glass ceilings: female underrepresentation in party machines

Adriana Soares Alcântara[**]
Daniela de Cássia Wochnicki[***]
Marina Martins Santos[****]
Pedro Floriano Ribeiro[*****]

Recebido em: 18/7/2024
Aprovado em: 12/8/2024

Resumo

A baixa representatividade feminina na política é um fenômeno que atinge diversos países. No Brasil, inúmeros mecanismos foram adotados para tentar reverter esse quadro de desigualdade, tais como cotas afirmativas e incentivos

[*] Este artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (Escola Judiciária Eleitoral – EJE, Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP e Assessoria de Inclusão e Diversidade – AID) sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 2, "Partidos Políticos", ao qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação dos Profs. Drs. Pedro Floriano Ribeiro e Bruno Wilhelm Speck.

[**] Mestra e Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Especialista em Direito e Processo Eleitoral. Chefe da Seção de Gerenciamento de Dados Partidários do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. *E-mail*: adri_alcantara@hotmail.com.

[***] Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas, com graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e especialista em Direito Processual. É Analista Judiciária no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul desde 2005. *E-mail*: danielawochnicki@tre-rs.jus.br.

[****] Mestranda em Direito e Políticas Públicas pelo UniCeub. Especialista em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo e em Controladoria Governamental. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal e em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília. Atualmente, é Analista Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral. *E-mail*: marina.martins@tse.jus.br.

[*****] Doutor em Ciência Política e professor da Universidade Federal de São Carlos. *E-mail*: pfribeiro@ufscar.br.

financeiros, porém, até a atualidade, esses vêm se mostrando ineficientes. Este investigou a sub-representação feminina a partir dos denominados *tetos de vidro*, encontrados na análise da organização partidária e em diferentes estratos da política brasileira: eleitorado, filiação e direções partidárias. Os dados brutos, que foram obtidos perante as secretarias do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), evidenciam que a sub-representação de mulheres começa em estágios decisórios anteriores, localizados no interior das organizações partidárias. O estudo evidenciou desproporção crescente da presença feminina à medida que aumenta a importância ou o poder exercido pelo ocupante da posição: maioria no eleitorado, menos de 50% entre os filiados, cerca de um terço dos dirigentes estaduais, e apenas 16% dos dirigentes com cargos de destaque nas executivas nacionais. Outra informação relevante, evidenciada pelos dados, é que o percentual de participação de mulheres é maior no nível local (municipal) e vai se reduzindo na proporção que ascende à posição de poder (estadual). A pesquisa também demonstrou que os órgãos estaduais provisórios e interventores, formados em processos totalmente fechados e não democráticos, apresentam problema ainda maior de sub-representação das mulheres. Ou seja, processos democráticos dentro das organizações partidárias favorecem a participação feminina nos espaços de poder: o número de mulheres em órgãos partidários escolhidos por eleição é maior do que aquele que se apresenta em órgãos indicados/nomeados por instância partidária superior. Desse modo, ao final do trabalho, foi sugerida a necessidade de retomada do debate em relação às comissões provisórias, problema antigo e disseminado por todos os partidos e níveis federativos e que, à luz deste estudo, encontra mais uma importante razão para ser enfrentado.

Palavras-chave: tetos de vidro; participação feminina; desproporção crescente; partidos políticos; órgãos provisórios.

Abstract

Low female representation in politics is a phenomenon that affects several countries. In Brazil, numerous mechanisms were adopted to try to reverse this situation of inequality: affirmative quotas, financial incentives; however, these have proven to be inefficient. The present study investigated female underrepresentation based on the so-called glass ceilings, found in the analysis of party organization and in different strata of Brazilian politics:

electorate, affiliation and party leadership. The raw data, which were obtained from the secretariats of the Superior Electoral Court (TSE), show that the underrepresentation of women begins in previous decision-making stages, located within party organizations. The study showed a growing disproportion in the female presence as the importance or power exercised by the person occupying the position increases: majority in the electorate, less than 50% among affiliates, around a third of state leaders, and only 16% of leaders with prominent positions in national executives. Another relevant information, evidenced by the data, is that the percentage of women's participation is higher at the local (municipal) level, and is reduced as the position of power (state) rises. The research also demonstrated that provisional and intervening state bodies, formed in completely closed and undemocratic processes, present an even greater problem of underrepresentation of women. In other words, democratic processes within party organizations favor female participation in spaces of power: the number of women in party bodies chosen by election is greater than those who appear in bodies nominated/appointed by a higher party body. Thus, at the end of the work, it was suggested the need to resume the debate in relation to the provisional commissions, disseminated across all parties and federative levels.

Keywords: glass ceilings; female participation; growing disproportion; political parties; provisional bodies.

Introdução

Nos últimos anos, com o incremento de condenações impostas às candidatas e aos candidatos que se envolvem com fraude às cotas de gênero, a utilização de candidaturas femininas fictícias por partidos políticos virou lugar comum no debate sobre a política brasileira. As mencionadas fraudes, os resultados pouco expressivos alcançados no país desde a implantação dessa política pública de incentivo e a persistência do baixo número de mulheres eleitas recomendam que se percorram todas as etapas do processo eleitoral e da participação política dentro das esferas formais de representação a fim de se diagnosticarem adequadamente os obstáculos ao acesso e à permanência das mulheres no poder político.

Em especial, o contraste entre o grau de conquistas ou de participação das mulheres em esferas da vida social, como na educação e no trabalho, e a sua pequena inserção nas instâncias decisórias de poder recomendam que se investigue em que medida o papel e o lugar ocupado pelos partidos políticos, veículos tradicionais de acesso aos cargos eletivos, contribuem para essa tímida representação (Araújo, 2005).

A exigência legal de que o mínimo de 30% das nominatas encaminhadas pelos partidos à Justiça Eleitoral para concorrer em eleições proporcionais seja composta por um dos gêneros (via de regra o feminino) – política pública apresentada como alternativa para minorar a sub-representação das mulheres na política no Brasil – vem enfrentando barreiras das mais diversas desde sua implantação e atingindo resultados pouco expressivos.

A política de incentivo consta no § 3º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições)[1], que estipula percentual mínimo de mulheres a ser

[1] A exigência do efetivo registro de candidatas ocorreu a partir das eleições de 2010, com a modificação do texto da norma em 2009, já que a redação original do dispositivo continha a expressão "reservar", que era interpretada pelos partidos como autorização para não apresentar candidatas, deixando somente o percentual "em aberto". A efetiva admissão da possibilidade jurídica de punir o descumprimento da cota de gênero ocorreu em 2015, com decisão do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que esse desvio poderia constituir fraude à lei e ser verificado em ações eleitorais próprias. Uma análise sobre o caminho percorrido

alcançado nas inscrições de candidatas nas eleições proporcionais (Câmara dos Deputados, Assembleias e Câmaras Municipais), mas o incremento no número de mulheres eleitas ainda está longe de alcançar o mesmo percentual.

No entanto, mulheres frequentemente obtêm bons resultados nas urnas. Nas eleições de 2022, considerando o cargo de deputado federal, as mulheres obtiveram a melhor votação em 9 das 27 unidades da Federação[2]. O Brasil já elegeu e reelegeu uma presidenta, Dilma Rousseff, em 2010 e 2014. Entre outros dados, esses parecem indicar que o incremento da ocupação de cargos eletivos por mulheres não acontece por resistência do eleitorado à presença feminina nessas instâncias.

O problema de acesso à representação política não é exclusividade da realidade brasileira. Em texto introdutório de obra que aborda perspectivas comparadas sobre cotas eleitorais e acesso a mandatos eletivos, Krook e Zetterberg (2014) reconhecem as dificuldades em conectar os debates sobre o tema, em especial considerando a existência de cotas partidárias, legais ou constitucionais, as quais repercutem de forma diversa conforme os diferentes sistemas eleitorais. Essa mesma produção resenha pesquisa realizada na Espanha que arrolou práticas informais que contribuem para a contínua dominação masculina dentro dos partidos: rituais de gênero no funcionamento cotidiano dos órgãos partidários; práticas organizacionais sexistas; redes informais; e uso do tempo, tudo a criar barreiras à participação igualitária. Ainda, descreve que, na Bélgica, foram adotadas leis de cotas para conselhos consultivos federais, listas eleitorais de candidatos e conselhos de empresas, com grandes semelhanças entre as regulamentações, a indicar que as cotas políticas não existem apenas em um vácuo, mas podem inspirar debates mais amplos sobre a igualdade de gênero em outras esferas.

---

pelo Poder Judiciário até que a primeira fraude dessa modalidade fosse reconhecida pode ser encontrada na pesquisa "Candidaturas fictícias de mulheres nas eleições proporcionais no Rio Grande do Sul no ano de 2020", produzida por Daniela de Cássia Wochnicki.

[2] Informação disponível no *site* da Câmara dos Deputados, na notícia intitulada "Confira o deputado mais votado em cada estado brasileiro" (https://www.camara.leg.br/noticias/911585-confira-o-deputado-mais-votado-em-cada-estado-brasileiro).

Outro estudo, agora realizado na Argentina por Franceschet e Piscopo (2014), demonstrou que o sucesso da política de inclusão de mulheres em listas partidárias, garantindo o acesso aos cargos eletivos, não necessariamente se fez acompanhar de alteração das hierarquias de gênero ou das redes de poder de gênero que governam o avanço político, pois, como observado pelas pesquisadoras, não foram superadas as dificuldades de acesso, pelas mulheres, aos cargos executivos que conferem mais prestígio e recompensas, ou acesso aos círculos de poder naquele país.

Um contexto não favorável às cotas e à proposta de mecanismo alternativo foi descrito em interessante projeto que visava fomentar a indicação de mulheres em convenções partidárias nos Estados Unidos da América pelo Partido Republicano. Ainda que com marcantes barreiras práticas e ideológicas, Karpowitz, Monson e Preece (2017) verificaram que outras formas de incentivo diversas de cotas dentro dos partidos têm aptidão para aumentar substancialmente a representação das mulheres.

As mulheres podem permanecer ausentes dos escalões superiores do poder, não porque lhes falte ambição, mas porque são excluídas (Franceschet; Piscopo, 2014), sendo pertinente identificar as formas como essa exclusão se opera.

Uma delas parece representada, na prática brasileira, pela constatação do registro de candidatas que recebem quantidade ínfima de votos (às vezes, zero), a indicar que essas mulheres são usadas para preencher os espaços destinados às cotas e/ou não receberam qualquer apoio substantivo da máquina partidária, em termos de serviços, tempo em rádio e televisão, recursos etc.

Este artigo propõe investigar a sub-representação feminina a partir do reconhecimento do que decidimos denominar *tetos de vidro* encontrados na análise da organização partidária e em diferentes estratos da política brasileira: eleitorado, filiação e direções partidárias.

Os dados brutos da análise foram obtidos perante as secretarias do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental (SMG) e Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) –, compilados a partir de informações reunidas no Sistema

de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP), gerenciado pela Secretaria Judiciária (SJD).

Inicialmente, cabe salientar que a consulta pública de nomes dos dirigentes partidários, disponível a todos no *site* do TSE, não traz informações sobre o sexo de cada dirigente – as quais foram obtidas por servidoras e servidores dos setores mencionados apenas após o cruzamento de informações com outras bases de dados. A pesquisa já aponta uma limitação importante dessas bases públicas que dificulta que pessoas envolvidas em pesquisas, órgãos de imprensa e pessoas em geral tenham uma visão mais completa sobre o tema da sub-representação nas instâncias partidárias (o relatório técnico, colocado como apêndice, apresenta algumas informações e sugestões sobre as dificuldades encontradas)[3].

Visando possível cruzamento com informações de candidaturas e pessoas eleitas nas eleições de 2022, os dados solicitados tiveram como data de referência o dia 1º de julho de 2022, alguns dias antes do prazo legal previsto para a realização das convenções estaduais[4] daquele pleito. Trata-se de período de estabilização dos dados, após intensas movimentações de filiados que ocorrem em anos eleitorais e as constituições e as alterações de órgãos partidários que costumam preceder as convenções. O recorte abrange todos os estados e o Distrito Federal, e todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados após as eleições de 2022.

Foram obtidas diferentes planilhas, com dados percentuais de homens e mulheres entre filiadas(os) e dirigentes, de cada estado e cada partido. As planilhas também trouxeram as listas nominais de dirigentes (sexo) e cargos que ocupavam nas executivas, além de informações sobre o *status* do órgão diretivo (se eleito ou provisório/interventor).

[3] O ponto nevrálgico aqui, pelo que se pôde apurar, é a falta de um campo específico no SGIP referente ao sexo, a ser agregado àqueles dados que são consolidados no momento em que as agremiações registram as composições e alterações dos órgãos de direção no sistema de acompanhamento mantido pela Justiça Eleitoral.

[4] O art. 8º da Lei n. 9.504/1997 prevê que a escolha de candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas de 20 de julho a 5 de agosto do ano eleitoral.

Apresenta-se o trabalho em duas seções: a primeira considera os partidos sob aspecto organizacional e expõe a questão da participação feminina nessas organizações; e a segunda seção expõe a análise dos dados encontrados e trabalhados. As considerações finais são apresentadas com o claro intuito de contribuir para o aprofundamento dos estudos sobre a organização partidária e para a melhoria dos dados apresentados ao público pela Justiça Eleitoral brasileira.

1 A organização partidária vista por dentro

É importante ressaltar que os partidos políticos no Brasil têm organização muito assemelhada, ao menos no que se reconhece como a Comissão Executiva, geralmente composta pelos cargos de presidente, vice-presidente, secretária ou secretário, tesoureira ou tesoureiro[5]. Outra característica dos partidos é a constituição de comissões provisórias para além da necessidade de preparar o órgão definitivo. Ancorados em dispositivo legal que permite a duração de uma comissão provisória por até oito anos[6], os partidos, em sua maioria, mantêm suas composições

[5] Apesar de o estudo dos estatutos dos partidos políticos demonstrar relativa homogeneidade na descrição de sua organização, algumas agremiações preveem características próprias, como, por exemplo, a REDE SUSTENTABILIDADE, que estipula a existência, em nível nacional, de Comissão Executiva constituída por Coordenação Geral, composta por dois porta-vozes; Coordenação Executiva, composta por dois secretários, de Finanças e Organização, também com dois membros cada, e até oito vogais (art. 26 do Estatuto, disponível em https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/tse-estatuto-rede-19062020.

[6] Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos):
Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.
§ 1º É assegurada aos candidatos, partidos políticos e coligações autonomia para definir o cronograma das atividades eleitorais de campanha e executá-lo em qualquer dia e horário, observados os limites estabelecidos em lei.
§ 2º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios (*Vide* ADI n. 6.230).
§ 3º O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos (*Vide* ADI n. 6.230).

municipais na provisoriedade e assim têm mais poder de decisão nas designações de dirigentes e demais membros.

Os cargos de dirigentes – centrais na organização partidária – veiculam uma parcela de poder que é própria do mundo masculino, machista e muitas vezes misógino. Os espaços público e privado são de inserção diferente para homens e mulheres, em razão de diversas circunstâncias, entre elas, a divisão sexual do trabalho (Biroli, 2014). Essas inserções eficazes são necessárias, nos termos do que defende Berth (2019, p. 83), para quem "falar em empoderamento de um grupo social é necessariamente falar sobre democracia e expansão da sua atual restrita aplicação". Há de se compreender o empoderamento como a maior capacidade de participação com qualidade.

Alcântara (2024) considera que a inserção das mulheres nos processos políticos e na ação de fazer política ultrapassa a intenção das normas e somente com elas é impossível de se concretizar o aumento da participação. A autora conclui, em sua pesquisa, que os partidos políticos rejeitam a entrada das mulheres na concorrência efetiva e qualificada, uma vez que as agremiações partidárias são os únicos destinatários dos incentivos à formação e à participação de mulheres.

O preenchimento de cotas de gênero é exigência que deveria ser tratada como ação afirmativa prioritária no recebimento da distribuição de recursos financeiros do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a exemplo do que ocorre com partidos que tenham votos para candidaturas de mulheres e de mulheres e homens negras(os)[7].

---

§ 4º Exaurido o prazo de vigência de um órgão partidário, ficam vedados a extinção automática do órgão e o cancelamento de sua inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

[7] Resolução-TSE n. 23.605/2019:
Art. 5º [...] § 3º-A Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC, os votos dados a candidatas ou a candidatos negras(os) para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro (Emenda Constitucional n. 111/2021, art. 2º). (Incluído pela Resolução-TSE n. 23.664/2021).
§ 3º-B A contagem em dobro de votos a que se refere o § 3º-A deste artigo somente se aplica uma única vez (Emenda Constitucional n. 111/2021, art. 2º, parágrafo único). (Incluído pela Resolução-TSE n. 23.664/2021)

Se os partidos resistem à implementação dessa política ou mal conseguem preencher a cota de 30%, a consequência quase inevitável é a manutenção de índices muito baixos de representação feminina nos espaços de poder. E a resistência à inclusão de mulheres, seja criando obstáculos às mulheres na estrutura partidária, seja com a utilização de candidaturas fictícias, pode se dar de diversas formas e por intermédio de condutas muitas vezes toleradas ou abonadas em diferentes níveis dentro dessas organizações. Laena (2020) afirma que há uma diversidade de formas de candidaturas com razões e situações distintas[8].

É necessário, portanto, reforçar que o sentido teleológico das normas que instituem reservas de candidaturas não é simplesmente o de "preencher vagas", mas, sim, o de inserir de fato a mulher na vida política, tornando-a participativa nos processos eleitorais mediante o efetivo envolvimento nas campanhas e nas discussões partidárias (Araújo Júnior, 2021).

Ressalta-se que a eleição de menos de 20% de mulheres na composição da Câmara dos Deputados (eleições de 2022) coloca o Brasil em uma posição vergonhosa em *rankings* internacionais, abaixo de todas as democracias sul-americanas e de países com instituições bem menos modernas e consolidadas, como Nicarágua (54%), Namíbia (50%), Angola (38%) ou Egito (28%)[9].

Como já dito anteriormente, a sub-representação de mulheres e de outras minorias não é exclusividade brasileira. Em especial, a pequena presença de mulheres em posições de destaque em partidos políticos e os limites de políticas de ação afirmativa têm sido amplamente debatidos pela literatura especializada como problemas que afligem democracias no mundo todo[10].

---

§ 4º A Secretaria de Modernização, Gestão Estratégica e Socioambiental do TSE realizará o cálculo para identificar o valor individual do Fundo Especial de Financiamento de Campanha a ser destinado aos partidos políticos. (Redação dada pela Resolução-TSE n. 23.664/2021).

[8] Roberta Laena (2020) elabora uma tipologia das candidaturas fictícias.

[9] Dados de abril/2024: https://data.ipu.org/women-ranking.

[10] Ver Araújo (2005), Rosen (2013), Krook e Zetterberg (2014), Reiser (2014), Piscopo (2015), O'Brien (2015), Verge e De La Fuente (2014), van Haute e Gauja (2015), Aldrich (2020), Verge (2020).

A partir dessas considerações, a pesquisa em andamento propõe dar alguns passos para trás na análise da sub-representação feminina no Brasil. As candidaturas-laranja, ou fictícias, devem ser encaradas como sintomas de problemas prévios nos processos políticos no país, como a ponta de um novelo muito longo. As listas de candidaturas são definidas em convenções estaduais, que contam com ampla influência dos dirigentes partidários – ou seja, ocupantes dos diretórios e executivas estaduais, muitos deles detentores de mandatos eletivos (Ribeiro, 2013).

A hipótese central que suscitamos é a de que se os convencionais e dirigentes quisessem, certamente formariam listas capazes de superar os 30% com facilidade, incluindo mulheres com reais chances de serem eleitas e afastando as possibilidades de punição pela Justiça Eleitoral. Em outras palavras: a sub-representação começa em estágios decisórios anteriores, localizados no interior das organizações partidárias.

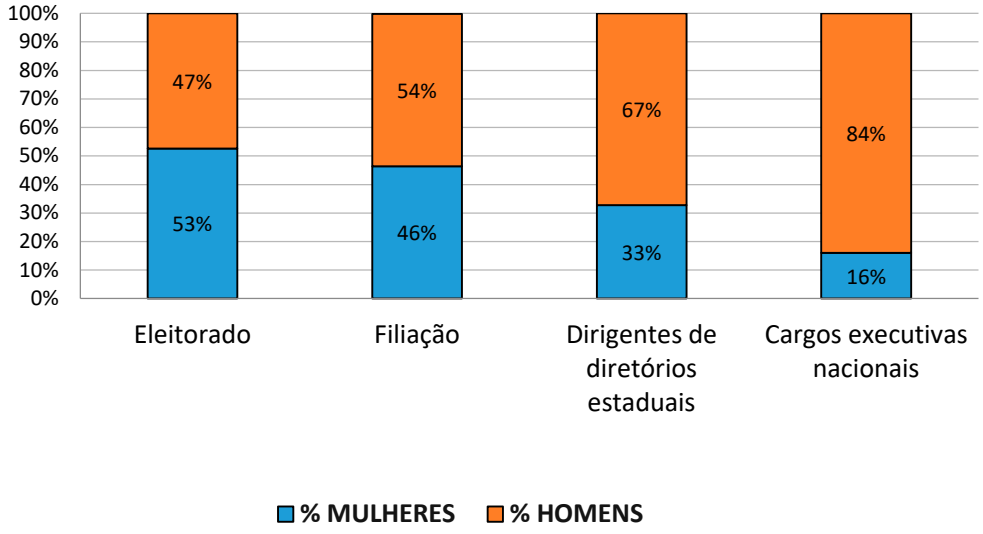
A pesquisa busca lançar alguma luz sobre os pontos em que os *tetos de vidro* são mais fortes no interior dos partidos. Entre os 53% de mulheres no eleitorado e os 18% de mulheres na Câmara dos Deputados, onde se encontram os filtros principais? Seguindo a "lei da desproporção crescente" (Putnam, 1976; Folke; Rickne, 2016), espera-se que o *teto de vidro* seja mais forte quanto mais alto o escalão na hierarquia partidária, e quanto mais avançamos nos estratos federativos do nível municipal ao estadual, e deste ao nacional. Outra hipótese é a de que os diretórios estaduais, eleitos de modo mais ampliado nas respectivas convenções estaduais, possuem representação feminina mais significativa do que as comissões provisórias e interventoras estaduais, que são indicadas pelos dirigentes nacionais dos partidos.

2 Dados encontrados e trabalhados

O Gráfico 1 apresenta dados gerais, agregados nacionalmente, e compara, em termos percentuais, o número de homens e mulheres que compõem o eleitorado brasileiro na primeira barra; filiados e filiadas a

partidos políticos, na segunda; o número de dirigentes partidários em órgãos estaduais, na terceira; e, por fim, na quarta representação, os ocupantes de cargos executivos/diretivos nas executivas nacionais.

Gráfico 1 – Dados nacionais, desproporção crescente

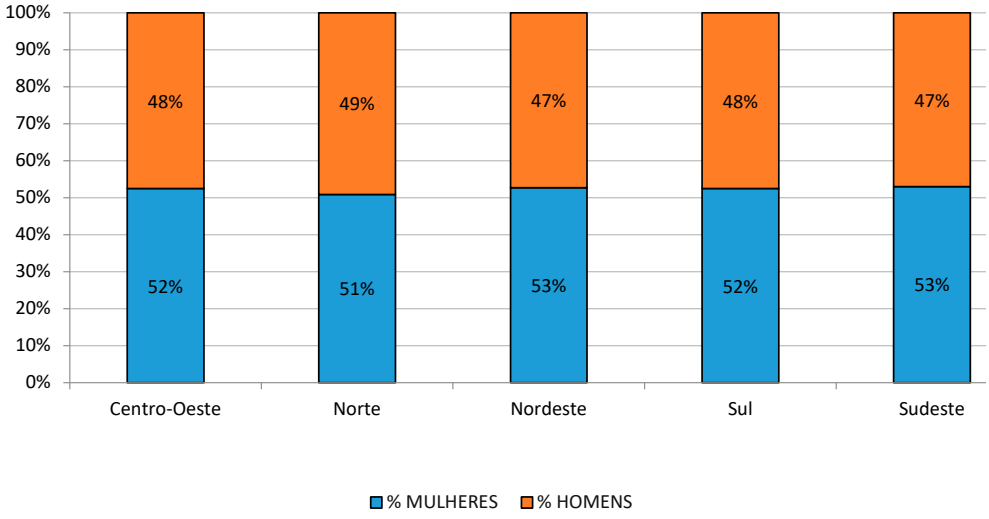


Fonte: dados do TSE trabalhados pelas pesquisadoras.

É perceptível a desproporção crescente da presença feminina à medida que aumenta a importância ou o poder exercido pelo ocupante da posição: maioria no eleitorado, menos de 50% entre os filiados, cerca de um terço dos dirigentes estaduais, e apenas 16% dos dirigentes com cargos de destaque nas executivas nacionais.

Na sequência, são apresentadas as representações da quantidade de eleitoras e de eleitores em cada uma das cinco regiões brasileiras:

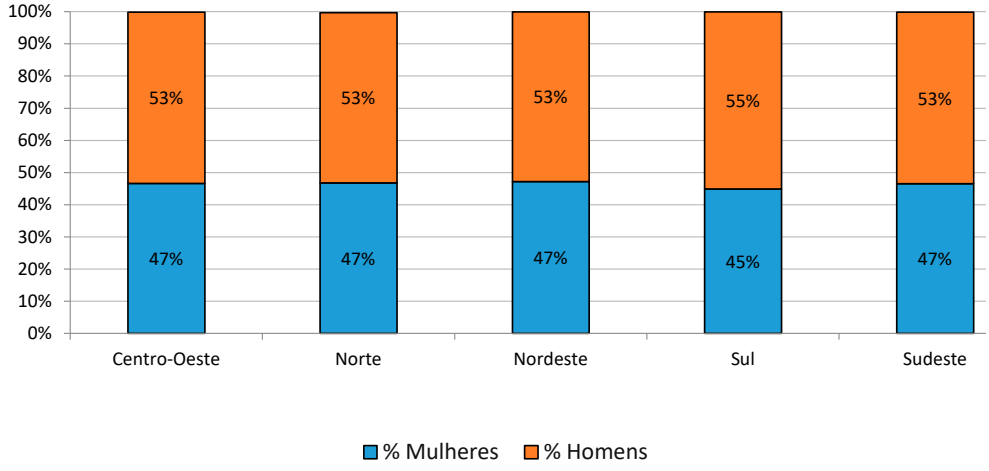
Gráfico 2 – Eleitorado por região



Fonte: dados do TSE trabalhados pelas pesquisadoras.

O detalhamento do número de filiadas e de filiados a partidos políticos por região brasileira é apresentado no Gráfico 3.

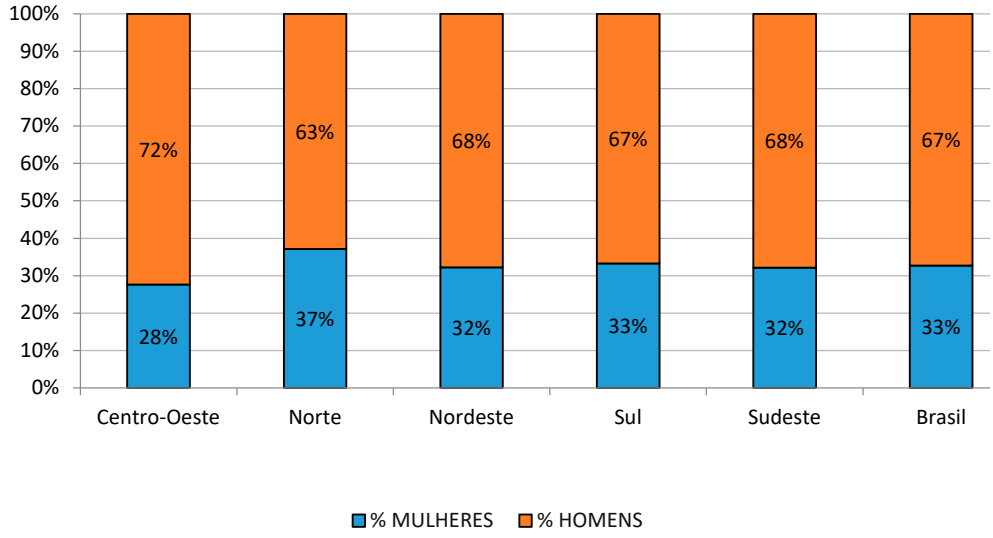
Gráfico 3 – Filiação por região



Fonte: dados do TSE trabalhados pelas pesquisadoras.

O Gráfico 4 representa o percentual de mulheres e de homens eleitos para integrar a estrutura partidária – Diretórios Estaduais – considerando cada região do país na data de 1º/7/2022.

Gráfico 4 – Dirigentes dos diretórios estaduais definitivos, eleitos, por região

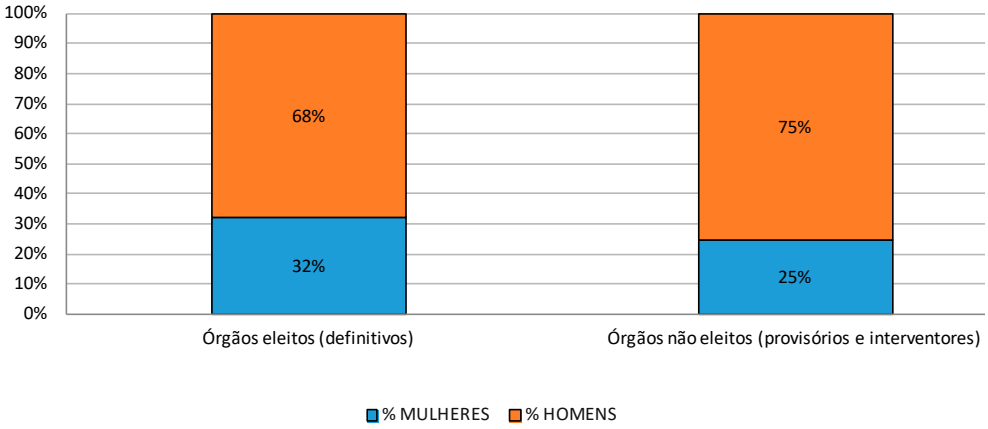


Fonte: dados do TSE trabalhados pelas pesquisadoras.

Os Gráficos 2, 3 e 4 mostram que não há diferenças significativas entre as regiões brasileiras para os parâmetros comparados. Excepcionalmente, considera-se digna de nota a observação sobre a participação de mulheres nos diretórios estaduais definitivos, eleitos, que é maior do que a média nacional na Região Norte (37%) e menor na Região Centro-Oeste (28%), conforme demonstra o Gráfico 4.

O Gráfico 5 compara a presença feminina nos órgãos estaduais definitivos, eleitos, com os órgãos provisórios e interventores, não eleitos (dados agregados nacionalmente).

Gráfico 5 – Dirigentes dos órgãos partidários estaduais



Fonte: dados do TSE trabalhados pelas pesquisadoras.

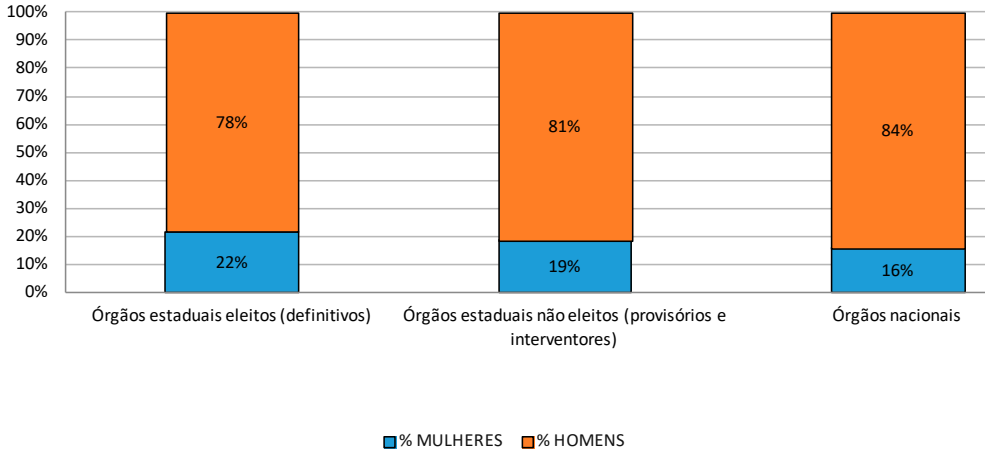
Como esperado, os órgãos estaduais indicados pelas direções nacionais, em processos totalmente fechados e não democráticos, apresentam problema ainda maior de sub-representação das mulheres – o que indica a necessidade de retomar o debate, tanto na via legislativa quanto por intermédio do poder regulador da Justiça Eleitoral, em relação às comissões provisórias, disseminadas por todos os partidos e níveis federativos.

Tal percepção confirma os estudos que concluem que dimensões organizacionais mais estruturadas em regras transparentes e mais padronizadas tendem a ser mais democráticas porque permitem maior controle dos seus membros e condições prévias de participação àqueles que eventualmente queiram disputar um cargo. Da mesma forma, aparentemente, quanto mais institucionalizada a dinâmica e o funcionamento orgânico das estruturas internas e dos processos de seleção partidária, quanto mais apoiado em normas e procedimentos institucionalizados e menos apoiados em relações e lideranças pessoais, seja na estruturação de seu aparato decisório, seja na prática da seleção de candidaturas, maiores as chances de que políticas favoráveis às mulheres sejam efetivadas dentro do partido e de que haja maior participação e controle sobre a condução de políticas e critérios de

recrutamento, conforme as conclusões de Araújo (2005), que também cita Guadagnini (1993), Norris (1993) e Matland (2002).

A representação do Gráfico 6 compara a ocupação de cargos de direção em órgãos estaduais (eleitos/definitivos e não eleitos/provisórios/interventores) e em órgãos nacionais por mulheres e homens.

Gráfico 6 – Cargos principais das comissões executivas

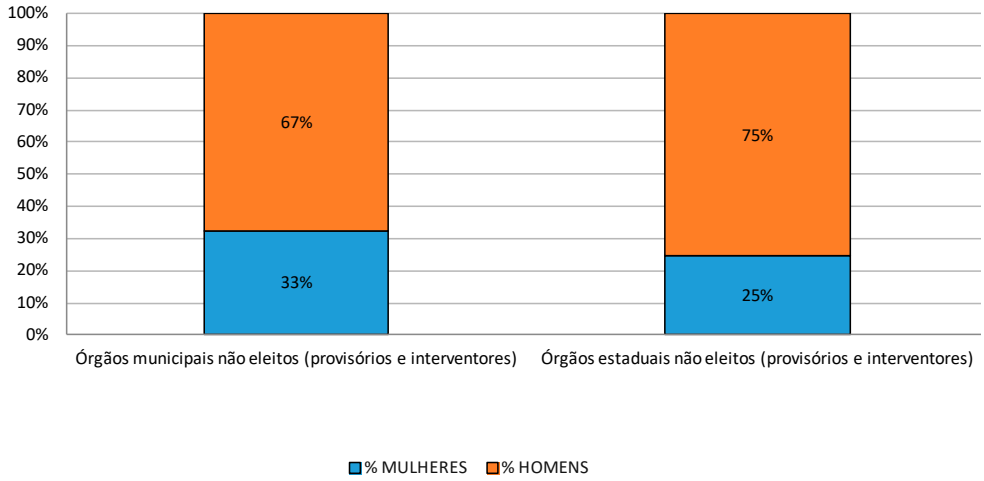


Fonte: dados do TSE trabalhados pelas pesquisadoras.

Quando a pesquisa se volta para os cargos de presidente, vice-presidente, tesoureiro e secretário-geral (cargos mais importantes de qualquer executiva partidária), observa-se que há uma redução do percentual de mulheres ocupando essas posições. É possível constatar que a presença de mulheres em cargos centrais nas comissões executivas é maior nos órgãos definitivos do que nos provisórios.

Também foram comparados o número de mulheres e homens ocupando cargos em diretórios municipais e em estaduais cuja composição não se deu por eleição, mas por indicação de órgão de nível hierárquico superior (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Órgãos municipais e estaduais provisórios/interventores

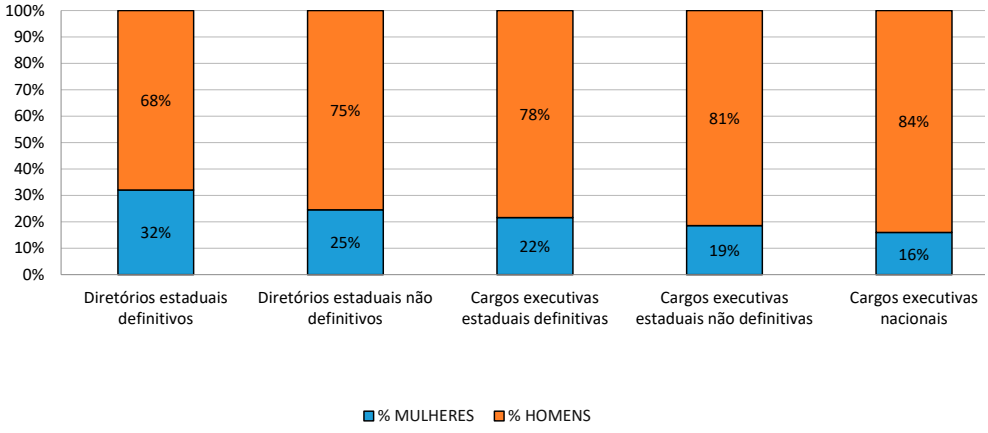


Fonte: dados do TSE trabalhados pelas pesquisadoras.

Confirmando a tendência, o percentual de participação de mulheres é maior no nível local (municipal) e se reduz à medida que ascende à posição de poder (estadual).

Por fim, o Gráfico 8 agrega várias das informações anteriores, ilustrando, mais uma vez, a força da hipótese da desproporção crescente.

Gráfico 8 – Desproporção crescente, cargos diretivos em órgãos estaduais e nacionais



Fonte: dados do TSE trabalhados pelas pesquisadoras.

Considerações finais

O estudo evidenciou desproporção crescente da presença feminina à medida que aumenta a importância ou o poder exercido pelo ocupante da posição: maioria no eleitorado, menos de 50% entre os filiados, cerca de um terço dos dirigentes estaduais, e apenas 16% dos dirigentes com cargos de destaque nas executivas nacionais.

Outra informação relevante é que o percentual de participação de mulheres é maior no nível local (municipal) e vai sendo reduzida à medida que ascende à posição de poder (estadual). A pesquisa também demonstrou que os órgãos estaduais provisórios e interventores, formados em processos totalmente fechados e não democráticos, apresentam problema ainda maior de sub-representação das mulheres.

Em outras palavras, processos democráticos dentro das organizações partidárias favorecem a participação feminina nos espaços de poder, o que sugere a necessidade de retomada do debate em relação às comissões provisórias, disseminadas por todos os partidos e níveis federativos.

Os achados desta pesquisa reforçam a necessidade de mais investigação acerca dos mecanismos que parecem operar do nível local, passando pelo estadual e chegando ao federal no sentido do agravamento da sub-representação das mulheres. Estaria esse padrão associado e dependente, por exemplo, do custo das candidaturas nesses diferentes níveis, de modo que a variável *gênero* se combinaria com a variável *recursos financeiros* na explicação da desproporção crescente entre aqueles níveis? Ou também se pode pensar que as diferentes esferas apresentam taxas distintas de renovação de mandatos parlamentares, abrindo mais chances para as mulheres num nível em comparação com outro? Enfim, pesquisas futuras poderão buscar pelos mecanismos mais específicos que produzem esse padrão, para além e em combinação com o impacto da organização partidária revelado aqui.

Os resultados empíricos desta pesquisa apontam para desproporção crescente da presença feminina nos partidos políticos brasileiros à medida que

se ascende na hierarquia de poder. Essa disparidade não só reflete as barreiras institucionais e culturais persistentes dentro das organizações partidárias, mas também sugere a urgência de aprofundar estudos sobre a interação complexa entre gênero e estrutura partidária. Além do apontado reflexo pernicioso das comissões provisórias, é crucial investigar como as normas e outras práticas internas dos partidos políticos inibem ou promovem a ascensão feminina dentro de suas estruturas.

Os partidos não podem ser vistos apenas como veículos eleitorais, mas também como instituições sociais complexas que moldam o comportamento e as oportunidades de seus membros. A presença reduzida de mulheres em posições de liderança nos partidos políticos, como evidenciado pela pesquisa, sugere que elas enfrentam *tetos de vidro* não apenas na sociedade em geral, mas especificamente dentro das organizações partidárias, que são frequentemente dominadas por redes de poder masculinas. Assim, estudos futuros precisam integrar teorias de gênero com análises detalhadas das dinâmicas partidárias, a fim de desvelar os mecanismos que perpetuam a sub-representação feminina.

A Justiça Eleitoral brasileira tem desempenhado papel ativo na promoção da equidade de gênero, até mesmo admitindo que o percentual mínimo de 30% inscrito no § 3º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997 deveria ser observado para a composição das comissões executivas e dos diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes. Ainda assim, em razão da autonomia partidária prevista na Constituição, o Tribunal Superior Eleitoral entende que seu papel estaria restrito a formular apelo ao legislador para que a obrigatoriedade da reserva de gênero nos órgãos internos dos partidos políticos seja incluída na legislação, com a previsão de sanções às legendas que não a observarem, o que não poderia ser imposto sem amparo normativo específico.

Tal posicionamento foi adotado em maio de 2020, na Consulta n. 0603816-39.2017.6.00.0000, e a observância do percentual de mulheres na composição dos órgãos de direção parece ter sido ignorada pelos partidos políticos em razão da ausência de punição.

É necessário esforço concertado para transformar as práticas e estruturas internas dos partidos políticos, promovendo cultura de inclusão e respeito à diversidade de gênero. É papel de toda a sociedade atuar na promoção de ambiente político mais equitativo e democrático.

Finalmente, cumpre registrar as limitações e as dificuldades encontradas na realização da pesquisa. Não foram obtidos dados completos sobre as comissões executivas estaduais (apenas sobre os diretórios) nem sobre os membros das convenções estaduais, responsáveis pelo processo de seleção de candidaturas.

Outra dificuldade encontrada na pesquisa ocorreu em razão da pluralidade de nomes dados aos cargos diretivos dos partidos políticos (além de presidente, vice-presidente, tesoureiro e secretário-geral), fato que dificultou o levantamento estatístico de mulheres ocupantes de cargos de liderança e justificou a parametrização de dados.

Por fim, a realização da pesquisa evidenciou que o banco de dados relativo aos partidos políticos disponibilizados pela Justiça Eleitoral ou a escolha sobre os dados que serão coletados e disponibilizados, ao não considerar o sexo como elemento importante para análises, dificulta ou cria obstáculos consideráveis ao cruzamento de informações para verificar a participação de mulheres dentro das direções partidárias. Isso deve ser levado ao conhecimento do Tribunal Superior Eleitoral, pois parece ser problema que pode ser corrigido sem grandes dificuldades.

Referências

ALCÂNTARA, Adriana S. *Os partidos políticos como instrumentos de exclusão das mulheres na arena política*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

ALDRICH, Andrea. Party organization and gender in European elections. *Party Politics*, v. 26, n. 5, p. 675-688, 2020.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 193-215, 2005.

ARAÚJO JÚNIOR, José Wilson Ferreira de. *Construção jurisprudencial sobre fraudes relativas à cota de gênero eleitoral*: como pensam os tribunais. São Paulo: Dialética, 2021. 232 p.

BERTH, Joice. Empoderamento. *In*: RIBEIRO, Djamila (coord.). *Feminismos plurais*. São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020.

BRASIL. *Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9504.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 060381639/DF, Relatora Min. Rosa Weber, Acórdão de 19/05/2020, publicado no *Diário de Justiça Eletrônico* 202, 8 out. 2020.

FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer M. Sustaining gendered practices? Power, parties, and elite political networks in Argentina. *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 1, p. 85-110, 2014.

FOLKE, Olle; RICKNE, Johanna. The glass ceiling in politics: formalization and empirical tests. *Comparative Political Studies*, v. 49, n. 5, p. 567-599, 2016.

KARPOWITZ, Christopher F.; MONSON, J. Quin; PREECE, Jessica Robinson. How to elect more women: gender and candidate success in a field experiment. *American Journal of Political Science*, v. 61, n. 4, p. 927-943, 2017.

KROOK, Mona Lena; ZETTERBERG, Pär. Electoral quotas and political representation: comparative perspectives. *International Political Science Review*, v. 35, n. 1, p. 3-11, 2014.

LAENA, Roberta. *Fictícias*: candidaturas de mulheres e violência política de gênero. Fortaleza: Radiadora, 2020.

HAJE, Lara. Confira o deputado mais votado em cada estado brasileiro. Agência Câmara de Notícias. 3 out. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/911585-confira-o-deputado-mais-votado-em-cada-estado-brasileiro. Acesso em: 28 jun. 2024.

O'BRIEN, Diana Z. Rising to the top: gender, political performance, and party leadership in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, v. 59, n. 4, p. 1022-1039, 2015.

PISCOPO, Jennifer M. States as gender equality activists: the evolution of quota laws in Latin America. *Latin America Politics and Society*, v. 57, n. 3, p. 27-49, 2015.

PUTNAM, Robert. *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976.

REISER, Marion. The universe of group representation in Germany: analysing formal and informal party rules and quotas in the process of candidate selection. *International Political Science Review*, v. 35, n. 1, p. 55-66, 2014.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 10, p. 225-265, 2013.

ROSEN, Jennifer. The effects of political institutions on women's political representation: a comparative analysis of 168 countries from 1992 to 2010. *Political Research Quarterly*, v. 66, n. 2, p. 306-321, 2013.

VAN HAUTE, Emilie; GAUJA, Anika. *Party members and activists*. London: Routledge, 2015.

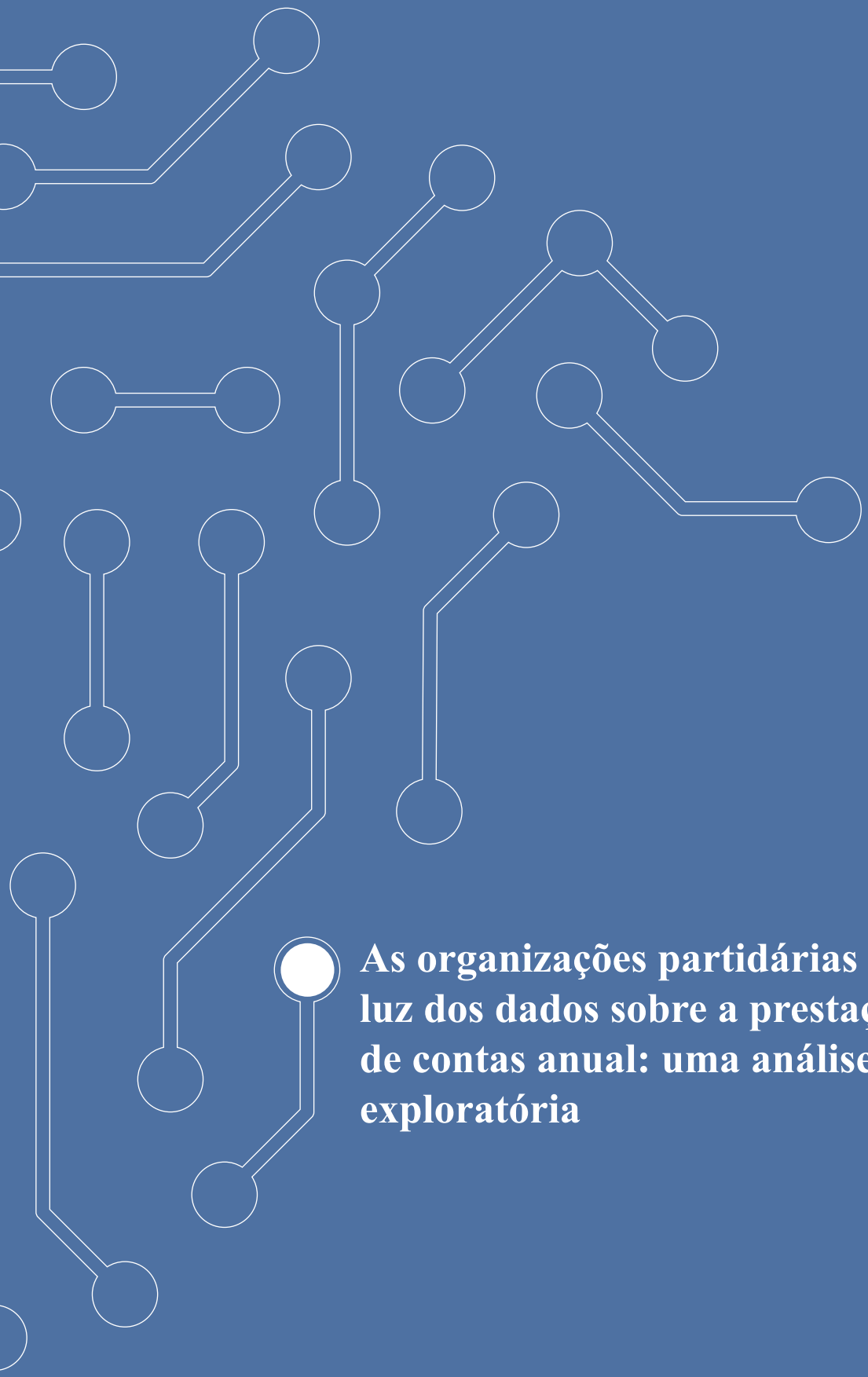
VERGE, Tània. Political party gender action plans: pushing gender change forward beyond quotas. *Party Politics*, v. 26, n. 2, p. 238-248, 2020.

VERGE, Tània; DE LA FUENTE, Maria. Playing with different cards: party politics, gender quotas and women's empowerment. *International Political Science Review*, v. 35, n. 1, p. 67-79, 2014.

WOCHNICKI, Daniela de Cássia. *Candidaturas fictícias de mulheres nas eleições proporcionais no Rio Grande do Sul no ano de 2020*. 2024. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024.

Como citar este artigo:

ALCÂNTARA, Adriana Soares; WOCHNICKI, Daniela de Cássia; SANTOS, Marina Martins; RIBEIRO, Pedro Floriano. Os tetos de vidro: sub-representação feminina nas máquinas partidárias. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 210-232, jan./jun. 2024.



As organizações partidárias à luz dos dados sobre a prestação de contas anual: uma análise exploratória

As organizações partidárias à luz dos dados sobre a prestação de contas anual: uma análise exploratória[*]

Political parties under the annual accountability data: an exploratory analysis

Bruno Wilhelm Speck[**]
Alexandre Velloso de Araújo[***]
Leandro Luiz Cardoso[****]
Luís Alberto Paz Delgado Filho[*****]

Recebido em: 1º/8/2024
Aprovado em: 6/8/2024

Resumo

O presente estudo investiga aspectos introdutórios a respeito da organicidade dos partidos políticos no Brasil. A metodologia utilizada consistiu em pesquisa de caráter bibliográfico e análises quantitativas e qualitativas, por

[*] O presente artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID), sob a Coordenação-Geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, Coordenação Adjunta da Ministra Edilene Lôbo e Coordenação Científica do Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 2, Partidos Políticos, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação dos Professores Doutores, Pedro Floriano Ribeiro e Bruno Wilhelm Speck.

[**] Doutor em ciência política pela Universidade de Freiburg (Alemanha); livre docente pela Universidade de São Paulo USP); atualmente é professor do DCP/FFLCH/USP. *E-mail*: bruno.speck@gmail.com.

[***] Analista judiciário do TSE; graduado em Ciências Contábeis; especialista em Controladoria e Finanças. *E-mail*: alexandrevelloso@yahoo.com.br.

[****] Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Cândido Mendes (Ucam); graduado em Engenharia Química pela Universidade Estadual de Maringá (UEM); graduando em Direito pela Universidade Estácio de Sá (Unesa); atualmente é analista judiciário no Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ). *E-mail*: leandroluizcardoso@gmail.com.

[*****] Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP); graduado em Administração Pública pela Universidade Estadual de São Paulo (Unesp); mestre em Ciências Sociais, área de Ciência Política, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). *E-mail*: luispazdelgado@gmail.com.

meio de acessos ao banco de dados aberto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tendo como estudo inicial a prestação de contas anual dos partidos políticos em quatro pequenos municípios do país (Itararé/SP, Bom Sucesso de Itararé/SP, Cordeiro/RJ e Macuco/RJ). A análise revelou variações na presença e desempenho dos partidos locais, além de diferenças na conformidade com as exigências de prestação de contas. Futuras pesquisas deverão explorar mais profundamente a relação entre a frequência de registro dos partidos, sua capacidade de prestar contas e o sucesso eleitoral. O próximo passo do projeto é expandir a análise para os âmbitos nacional, estadual e municipal, a fim de avaliar a capilaridade e a densidade organizacionais dos partidos.

Palavras-chave: partidos políticos; prestação de contas anual; organicidade; banco de dados; Tribunal Superior Eleitoral.

Abstract

This study investigates introductory aspects of the organizational structure of political parties in Brazil. The methodology used involved bibliographic research and both quantitative and qualitative analyses, through access to the open database of the Superior Electoral Court (TSE), initially focusing on the annual accountability reports of political parties in four small municipalities in the country (Itararé/SP, Bom Sucesso de Itararé/SP, Cordeiro/RJ, and Macuco/RJ). The analysis revealed variations in the presence and performance of local parties, as well as differences in compliance with accountability requirements. Future research should explore more deeply the relationship between the frequency of party registration, their ability to account for their activities, and electoral success. The next step of the project is to expand the analysis to national, state, and municipal levels to assess the organizational reach and density of the parties.

Keywords: political parties; annual accountability; organizational structure; database; Superior Electoral Court.

Introdução

O presente texto foi elaborado no contexto do projeto Grupos de Pesquisa, coordenado pelo Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, do TSE, e pelo professor Rogério Bastos Arantes, da Universidade de São Paulo, nos anos 2023 e 2024. O projeto se dividiu em vários eixos temáticos. O presente subgrupo se concentrou na questão da análise da institucionalização dos partidos políticos, mobilizando os dados da prestação de contas anual dos partidos políticos. O objetivo era responder às seguintes questões: O quanto os partidos políticos têm estrutura organizacional permanente e sólida nas várias regiões do país? Como os partidos se organizam nos diferentes âmbitos federativos? Como os dados organizados pelo TSE podem nos ajudar a retratar essa institucionalização dos partidos brasileiros?

Avaliamos em que medida os dados compilados e organizados pelo TSE podem ajudar nesta análise da capilaridade e organicidade dos partidos políticos nas várias regiões do país. Em um primeiro momento, mobilizamos os dados sobre a prestação de contas anual dos partidos nos três âmbitos federativos. Realizamos um balanço simples sobre a capacidade de os partidos prestarem contas nos três âmbitos federativos e sobre a apreciação dessas contas pela Justiça Eleitoral. Os resultados dessa avaliação foram publicados no relatório parcial (TSE/EJE, 2024). Na segunda fase da pesquisa, focamos nos dados no âmbito municipal. Selecionamos quatro municípios pequenos para comparar os dados fornecidos pelo TSE com a experiência local dos servidores que trabalham nos respectivos municípios. Adicionalmente, revisitamos o arcabouço legal que regula a vida partidária e realizamos um balanço sobre a disponibilidade dos bancos de dados no TSE. Os resultados deste levantamento são apresentados aqui. Na terceira etapa, planejamos voltar à análise dos partidos nos três âmbitos, refinando o diagnóstico sobre a capilaridade e organicidade dos partidos à luz dos dados sobre as prestações de contas anuais.

A Justiça Eleitoral tem papel importante para ajudar os partidos a garantir a administração responsável dos recursos públicos que eles administram. Com essa finalidade, o TSE compila, organiza e analisa grande volume de dados sobre diferentes aspectos da vida dos partidos políticos. De outra parte, esses dados viabilizam a organização e fiscalização de diferentes aspectos do sistema representativo pela justiça eleitoral brasileira, incluindo a gestão do processo eleitoral e o controle sobre a atuação dos partidos políticos dentro dos padrões democráticos estabelecidos pela legislação. A primeira finalidade dos bancos de dados do TSE é a viabilização do próprio trabalho do Tribunal na administração e fiscalização de aspectos essenciais do sistema representativo.

Para a ciência política esses mesmos dados são uma fonte importante para avaliar diferentes aspectos do sistema representativo, especificamente dos partidos políticos. A ciência política brasileira avançou bastante em áreas beneficiadas pela organização de bancos de dados pela justiça eleitoral. Um exemplo é a análise do papel do financiamento das campanhas eleitorais sobre o sistema representativo, que cresceu a partir da disponibilidade de dados sobre as doações privadas pela justiça eleitoral. O segundo exemplo é a análise da dinâmica dos processos eleitorais no âmbito local, que se alimenta da disponibilidade dos dados pela Justiça Eleitoral. Em ambos os exemplos, o Brasil figura entre os poucos casos com acesso a bancos de dados organizados pela Justiça Eleitoral. Avaliamos que uma terceira área, ainda pouco explorada pela ciência política, é a prestação de contas sobre as organizações partidárias, novamente organizadas para os âmbitos nacional, estadual e municipal. Esses dados, coletados e disponibilizados de forma completa para todos os âmbitos desde 2017, são uma fonte importante para a avaliação da organicidade das organizações dos partidos em âmbito local.

A colaboração entre a academia e os servidores na análise desses dados representa um processo de aprendizagem mútua com benefícios para ambos os lados. Avaliamos que essa agenda de pesquisa demanda aprofundamentos em várias dimensões.

Complementando o relatório parcial, esse artigo explora três aspectos deste programa de pesquisa. Primeiro, realizamos um balanço sobre o arcabouço regulatório que normatiza a vida partidária, especificamente no que diz respeito à organização dos diretórios e à prestação de contas sobre a sua vida financeira. Depois apresentamos balanço sobre a evolução dos bancos de dados disponibilizados pelo TSE. Finalmente, aprofundamos a análise, exemplificando o caso de quatro municípios de como essas diferentes fontes de informação podem ajudar a compreender a densidade da vida partidária no âmbito local. Terminamos o relatório com a apresentação dos próximos passos da pesquisa.

1 O contexto regulatório dos partidos políticos em nível local

1.1 Criação de diretórios

A base inicial de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos é a Constituição Federal (CF/1988), que destinou o Título II, Capítulo V, aos partidos políticos, trazendo as bases iniciais em seu art. 17. Neste mesmo dispositivo, o § 1º assegura às agremiações partidárias autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre a escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios. Além disso, o estatuto é responsável por estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

A fim de regulamentar as bases iniciais dispostas na CF/1988, a Lei n. 9.096/95 detalha o funcionamento dos partidos políticos, em conjunto com a Resolução-TSE n. 23.571/2018, que especifica ainda mais os aspectos organizacionais das agremiações partidárias. Nesse sentido, ambas as legislações deixam evidente a autonomia partidária, devendo sua estrutura interna ser definida por meio do estatuto. Assim, a Lei n. 9.096/1995 traz algumas diretrizes do que deve constar no estatuto, dentre elas o que está definido no art. 15, inciso IV:

> [...] modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros. [...]

Trata-se do princípio da autonomia partidária, que assegura aos partidos políticos o direito de deliberar sobre suas diretrizes e interesses políticos, cuja opção política não compete ao Poder Judiciário analisar. Sendo legítima e previamente fixada diretriz por órgão nacional de nível superior, devem os órgãos de nível inferior, ou seja, estadual e municipal, a ela se subordinar.

No intuito de garantir a autonomia partidária, o legislador infraconstitucional, por meio da Lei n.13.831/2019, adicionou o § 3º ao art. 3º da Lei n. 9.096/1995 para fazer constar o seguinte: "O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos". Nesse sentido, quis o legislador estabelecer um prazo máximo de duração às comissões partidárias provisórias, a fim de determinar certa periodicidade aos mandatos dos órgãos provisórios. Porém, em sentido oposto, a Procuradoria-Geral da República (PGR) propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.230, alegando que, ao determinar um prazo, estaria o legislador ferindo a autonomia partidária, por não ter a liberdade de escolher qual o prazo do mandato das respectivas agremiações. O Supremo Tribunal Federal (STF), apreciando a ADI, deu interpretação conforme a CF/1988 ao § 2º do art. 3º da Lei n. 9.096/1995, com a redação dada pela Lei n. 13.831/2019, para assentar que os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes, desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável. Portanto, o respectivo dispositivo legal foi declarado inconstitucional pela Suprema Corte, garantindo a autonomia partidária para definir a periodicidade de mandato das comissões provisórias, devendo ainda ser respeitado o princípio republicano, no intuito de garantir a alternância de poder.

Desse modo, a legislação brasileira deixa a cargo dos partidos a melhor maneira de se estruturar, tanto em âmbito nacional quanto estadual ou municipal. Em regra, cada partido, de acordo com suas ideologias e estratégias políticas e com as regras definidas em estatuto, define em quais estados e municípios devem atuar, bem como se os órgãos constituídos serão definitivos ou provisórios. Como a lei define que os partidos têm caráter nacional, fica a cargo deles fazerem a definição em quais localidades do país pretendem atuar. O art. 35 da Resolução-TSE n. 23.571/2018 aduz o seguinte:

> [...] O órgão de direção nacional ou estadual deve comunicar ao respectivo Tribunal Eleitoral, no prazo de 30 (trinta) dias contados da deliberação, por meio de sistema específico da Justiça Eleitoral, a constituição de seus órgãos de direção partidária estadual e municipais, seu início e fim de vigência, os nomes e os números de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e do título de eleitor dos(as) respectivos(as) integrantes, bem como as alterações que forem promovidas, para anotação. [...]

Desse modo, fica evidente que a constituição dos órgãos partidários, em níveis estadual e municipal, vem de cima para baixo, ou seja, o diretório nacional define a atuação do estadual, assim como o nacional ou estadual podem definir o local de atuação dos municipais.

1.2 Participação em eleições

Para participar das eleições municipais, os órgãos partidários devem obedecer aos requisitos da Resolução-TSE n. 23.609/2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. O art. 2º, inciso I, assim aduz:

> [...] o partido político que, até 6 (seis) meses antes da data do pleito, tenha registrado seu estatuto no TSE e tenha, até a data da convenção, órgão de direção definitivo ou provisório constituído na circunscrição, devidamente anotado no tribunal eleitoral competente, de acordo com o respectivo estatuto partidário. [...]

Deste dispositivo podemos observar dois requisitos importantes para que os órgãos municipais possam participar do pleito. O primeiro é que órgão de direção pode ser definitivo ou provisório. O segundo é que ele esteja devidamente anotado até a data da convenção. Com relação à definitividade do órgão de direção, percebe-se a autonomia dada aos partidos, podendo, por exemplo, ser constituído um órgão de direção meses antes do pleito apenas para participar das eleições. Quanto à devida anotação, o órgão de direção deve não ter pendência com relação ao CNPJ ou estar suspenso por ausência de prestação de contas.

1.3 Prestação de contas

Uma vez anotado e em vigência, surge para os diretórios nacionais, estaduais e municipais a obrigação de prestar contas. Tal exigência decorre do art. 17, III, da CF/1988, do art. 30 e seguintes da Lei n. 9.096/1995, bem como da Resolução-TSE n. 23.604/2019, que regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei n. 9.096/1995.

As contas devem ser prestadas anualmente e enviadas à Justiça Eleitoral até o dia 30 de junho do ano seguinte, conforme determina o art. 30 da Lei n. 9.096/1995. Como requisito de obrigatoriedade de prestar contas, o art. 28, § 1º, inciso I, da Resolução-TSE n. 23.604/2019, estabelece que todos os órgãos partidários que estiverem vigentes em qualquer período do exercício financeiro de referência devem prestar contas. A partir desse momento, a Justiça Eleitoral toma conhecimento das finanças partidárias, sendo possível verificar aspectos de organicidade nos diversos órgãos partidários. Todas as receitas e despesas devem vir declaradas ou, em caso de não movimentação, o partido apresenta declaração de ausência de movimentação bancária. Nesse sentido, devido à transparência de dados fornecidos pela Justiça Eleitoral, há a possibilidade de analisar os gastos realizados e verificar se aquele órgão partidário possui perenidade naquela localidade.

Apresentadas as contas à Justiça Eleitoral, elas são analisadas pela equipe técnica do Tribunal, podendo ao final receber três tipos de julgamentos: aprovadas, quando estiverem regulares; aprovadas com ressalvas, quando verificadas impropriedade de natureza formal, falhas ou ausências irrelevantes; e desaprovadas, quando verificada irregularidade que comprometa a integralidade das contas.

Caso o órgão partidário tenha tido vigência naquele exercício e não apresentou suas contas, elas serão julgadas como não prestadas, trazendo duas consequências à agremiação partidária. A primeira é a perda do direito ao recebimento de quota do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). A segunda é a suspensão do registro ou anotação do órgão partidário.

Por fim, o partido, querendo retomar sua regularidade, precisa entrar com pedido de regularização das contas, nos termos do art. 58 da referida resolução, a fim de que a Justiça Eleitoral comprove a regularidade das contas e proceda ao levantamento das sanções.

1.4 Breve histórico sobre as alterações legislativas

Complementando o contexto histórico, segue abaixo tabela com as diversas alterações feitas nas legislações que tratam do tema (criação de partidos, participação em eleições e prestação de contas), tendo como marco inicial o ano de 1995, uma vez que a base legal do tema vem regulamentada de forma geral na Lei n. 9.096/1995.

A partir da Tabela 1, percebe-se que, desde 1995, foram realizadas diversas modificações nas legislações que tratam do tema. Isso se deve, principalmente, pela autonomia dada ao TSE para legislar sobre o tema e também pelas modificações no cenário político-eleitoral no país ao longo dos anos.

Tabela 1 – Evolução da regulação sobre aspectos relevantes da vida partidária

Tema	Legislação originária (Lei n. 9.096/1995)	Autor	Descrição conteúdo
Criação diretórios	Resolução-TSE n. 19.406/1995	Tribunal Superior Eleitoral	Instruções para fundação, organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos.
	Lei n. 9.259/1996	Congresso Nacional	Adiciona o parágrafo único ao art. 10 da Lei n. 9.096/1995 para criar o dever de obrigação de os partidos comunicarem à Justiça Eleitoral a constituição de seus órgãos de direção e os nomes dos respectivos integrantes.
	Lei n. 9.693/1998	Congresso Nacional	Modifica a Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) para tratar de punição ao partido político mediante suspensão de cotas do Fundo Partidário.
	Resolução-TSE n. 23.282/2010	Tribunal Superior Eleitoral	Revoga a Resolução-TSE n. 19.406/1995 para disciplinar a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.
	Lei n. 13.107/2015	Congresso Nacional	Altera as Leis n. 9.096/1995 e n. 9.504/1997 para dispor sobre fusão de partidos políticos.
	Lei n. 13.165/2015	Congresso Nacional	Modifica a Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) para alterar o art. 7º, § 1º, sobre os requisitos mínimos para o registro do estatuto.
	Resolução-TSE n. 23.465/2015	Tribunal Superior Eleitoral	Revoga a Resolução-TSE n. 23.282/2010 para disciplinar a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.
	Lei n. 13.488/2017	Congresso Nacional	Adiciona o parágrafo único ao art. 1º da Lei 9.096/1995 para dispor que o partido político não se equipara às entidades paraestatais.
	Resolução-TSE n. 23.571/2018	Tribunal Superior Eleitoral	Revoga a Resolução-TSE n. 23.465/2015 para disciplinar a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.
	Lei n. 13.831/2019	Congresso Nacional	Modifica a Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) para alterar os §§ 2º, 3º e 4º do art. 3º, dispondo sobre a autonomia partidária e estabelecendo prazo de vigência aos órgãos provisórios.
	Lei n. 13.877/2019	Congresso Nacional	Modifica a Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) para dispor sobre requisitos do registro e estatutos partidários.
	Lei n. 14.208/2021	Congresso Nacional	Altera a Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições) para instituir as federações de partidos políticos.

(continuação)

Tema	**Legislação originária (Lei n. 9.096/1995)**	**Autor**	**Descrição conteúdo**
Participação em eleições	Lei n. 9.504/1997	Congresso Nacional	Estabelece normas para as eleições.
	Resolução-TSE n. 22.156/2006	Tribunal Superior Eleitoral	Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições.
	Resolução-TSE n. 22.717/2008	Tribunal Superior Eleitoral	Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições municipais de 2008.
	Resolução-TSE n. 22.849/2008	Tribunal Superior Eleitoral	Altera a Resolução n. 22.717/2008, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições municipais de 2008.
	Resolução-TSE n. 23.221/2010	Tribunal Superior Eleitoral	Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2010.
	Resolução-TSE n. 23.224/2010	Tribunal Superior Eleitoral	Altera a Resolução-TSE n. 23.221/2010, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2010.
	Resolução-TSE n. 23.373/2011	Tribunal Superior Eleitoral	Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2012.
	Resolução-TSE n. 23.405/2014	Tribunal Superior Eleitoral	Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2014.
	Resolução-TSE n. 23.548/2017	Tribunal Superior Eleitoral	Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições.
	Resolução-TSE n. 23.609/2019	Tribunal Superior Eleitoral	Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições.
	Resolução-TSE n. 23.675/2021	Tribunal Superior Eleitoral	Altera a Resolução-TSE n. 23.609/2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições.
	Resolução-TSE n. 23.684/2022	Tribunal Superior Eleitoral	Altera a Resolução-TSE n. 23.609/2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições, para incluir a data limite de registro das federações de partidos políticos com vistas à participação das Eleições 2022.
	Resolução-TSE n. 23.729/2024	Tribunal Superior Eleitoral	Altera a Resolução-TSE n. 23.609/2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições.

(continuação)

Tema	Legislação originária (Lei n. 9.096/1995)	Autor	Descrição conteúdo
Prestação de Contas	Resolução-TSE n. 19.585/1996	Tribunal Superior Eleitoral	Disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário).
	Resolução-TSE n. 19.682/1996	Tribunal Superior Eleitoral	Altera a redação do inciso V do art. 3º, o inciso II do art. 6º, o inciso IV e o § 1º do art. 9º e o art. 22 da Resolução n. 19.585/1996, que dispõe sobre a prestação de contas dos Partidos Políticos e o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário).
	Resolução-TSE n. 19.768/1996	Tribunal Superior Eleitoral	Disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário).
	Resolução-TSE n. 19.864/1997	Tribunal Superior Eleitoral	Altera os dispositivos da Resolução n. 19.768, de 17 de dezembro de 1996, que disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário).
	Resolução-TSE n. 21.841/2004	Tribunal Superior Eleitoral	Disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial.
	Resolução-TSE n. 22.067/2005	Tribunal Superior Eleitoral	Altera a Resolução n. 21.841/2004, que disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial.
	Resolução-TSE n. 22.655/2007	Tribunal Superior Eleitoral	Altera o art. 8º da Resolução-TSE n. 21.841/2004, que disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial.
	Lei n. 12.034/2009	Congresso Nacional	Cria a possibilidade de recursos aos Tribunais Superiores em caso de desaprovação das contas partidárias e estabelece o caráter jurisdicional nas prestações de contas.
	Resolução-TSE n. 23.432/2014	Tribunal Superior Eleitoral	Regulamenta o disposto no Título III da Lei n. 9.096/1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos.
	Lei n. 13.165/2015	Congresso Nacional	Altera as Leis n. 9.504/1997, 9.096/1995 e 4.737/1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina.
	Lei n. 13.488/2017	Congresso Nacional	Vedação dos partidos políticos receber recursos de pessoas jurídicas de qualquer natureza.
	Resolução-TSE n. 23.546/2017	Tribunal Superior Eleitoral	Regulamenta o disposto no Título III da Lei n. 9.096/1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos.

(continuação)

Tema	Legislação originária (Lei n. 9.096/1995)	Autor	Descrição conteúdo
Prestação de contas	Lei n. 13.877/2019	Congresso Nacional	Altera o prazo final de envio das prestações de contas anual para 30 de junho.
	Resolução-TSE n. 23.604/2019	Tribunal Superior Eleitoral	Regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos da Lei n. 9.096/1995.
	Resolução-TSE n. 23.634/2020	Tribunal Superior Eleitoral	Altera a Resolução-TSE n. 23.604/2019 para dispor que o TSE deve disponibilizar, em sua página de internet, todas as informações e documentos relativos às prestações de contas dos partidos políticos, em tempo real, incluindo-se os extratos das contas bancárias utilizadas para o registro da movimentação financeira de recursos, sejam públicos ou privados.

Fonte: elaboração própria a partir de informações do TSE.

2 A descrição dos bancos de dados da Justiça Eleitoral e da sua disponibilidade

Não há pesquisa sem dados. O entendimento da dinâmica de qualquer fenômeno requer a coleta e a análise dos dados relativos a esse fenômeno (Godoy, 1995). Contudo, um dos grandes problemas das pesquisas empíricas é a obtenção de dados úteis relacionados aos fenômenos que se deseja estudar.

Em razão desse problema, pode-se observar um direcionamento das pesquisas da Ciência Política para os temas que envolvem as relações dos partidos com as eleições. Isso ocorre porque os dados eleitorais, de financiamento, de gastos, de desempenho, de perfil de candidatas e candidatos, bem como de votação, estão disponíveis desde 2002 nos bancos de dados da Justiça Eleitoral.

2.1 Financiamento das campanhas eleitorais

Naquele ano, o TSE disponibilizou um Sistema de Prestação de Contas Eleitoral (SPCE), por meio do qual as candidatas, os candidatos e os partidos políticos deveriam, a partir de então, prestar contas de campanha eleitoral.

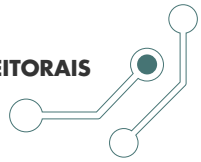
O sistema encontra-se disponível aos usuários em cada página da eleição a que se refere no *site* do TSE. Nessas contas, são lançados todos os dados de financiamento (perfil do doador), dos gastos (perfil da campanha) e da própria organização das eleições, como comitês e suas despesas de manutenção, pessoal, materiais de funcionamento, entre outros, disponibilizados pelo TSE, a pedido, de uma forma estruturada, permitindo pesquisas na área.

A partir de 2009, o TSE criou o Repositório de Dados Eleitorais (RDE), disponibilizando na internet todos os dados em formato *Comma Separated Values* (CSV) – Valores Separados por Vígula –, permitindo aos pesquisadores acessos às informações que envolvem os atos e fatos contábeis e organizacionais das eleições, o que impulsionou as pesquisas sobre as eleições e seus impactos na sociedade (Speck, 2006, 2010; Sacchet; Bolognesi; Cervi, 2011; 2010).

Contudo, as pesquisas sobre os aspectos organizacionais dos partidos políticos têm encontrado barreiras até recentemente em razão da indisponibilidade dos dados contábeis, econômicos e organizacionais de forma estruturada, que pudessem viabilizar a realização de diversos estudos sobre o tema.

Esses dados estão nas prestações de contas anuais que todos os partidos, de qualquer esfera – nacional, estadual/distrital e municipal – são obrigados a apresentar à Justiça Eleitoral por força constitucional.

Esses dados concentram as movimentações de recursos ocorridas no ano para sua manutenção, bem como os atos e fatos que moldam a forma como esses órgãos partidários se organizam e atuam na sociedade. É possível, por exemplo, verificar a) de quais origens os partidos recebem seus recursos, indicando sua relação com os financiadores; b) a forma como distribuem esses recursos pelas suas organizações nas esferas de poder, indicando sua estrutura de decisões e atuação local; e c) como gastam os recursos, indicando sua estrutura organizacional, permitindo-se ampliar os fenômenos a serem estudados em torno da organização dos partidos além de sua relação com as eleições.



2.2 Financiamento das organizações partidárias

Até 2017, os dados sobre as prestações de contas anuais dos partidos políticos eram coletados em processos de prestações de contas impressos ou digitalizados, não estruturados, exigindo dos pesquisadores o levantamento manual dos dados necessários à pesquisa, processo a processo, exigindo um tempo muito maior de coleta, tratamento, estruturação e análise dos dados, o que, considerando um período razoável de pesquisa, gera, naturalmente, uma desmotivação do pesquisador.

A partir daquele ano, o TSE disponibilizou o Sistema de Prestação de Contas Anual (SPCA), a fim de possibilitar aos partidos políticos a elaboração e a entrega das prestações de contas anuais relativas ao exercício de 2017 e de anos posteriores. Esse sistema permite que o TSE receba os dados das prestações de contas de todos os partidos políticos, de forma estruturada e detalhada, com os registros contábeis, econômicos e organizacionais, classificados por conta contábil, referentes à movimentação de recursos ao longo do ano para manutenção dos órgãos partidários em todas as esferas.

2.3 Acesso aos dados

Até 2022, os dados foram disponibilizados na página do Repositório de Dados Eleitorais (RDE) em formato CSV, permitindo que esses dados fossem trabalhados estatisticamente. A partir desse ano, o TSE instituiu o Portal de Dados Abertos (PDA) (https://dadosabertos.tse.jus.br), substituindo o RDE e consolidando todos os dados político-eleitorais sob custódia da Justiça Eleitoral em um único portal, como os resultados de todas as eleições gerais desde 1933 e os Boletins de Urna (BUs) de cada estado desde 2012.

Também estão disponíveis as listas de candidatas e candidatos, bens declarados, coligações, vagas, cassações e redes sociais utilizadas. Há, ainda, conjuntos de dados sobre o eleitorado, comparecimento e abstenção, partidos, prestação de contas eleitorais e anuais, os extratos bancários das candidatas, dos candidatos e dos partidos, além de pesquisas eleitorais, mesários e processos eleitorais.

Assim, no PDA, é possível obter para pesquisas os dados referentes aos registros contábeis, econômicos e organizacionais de candidatas, candidatos e partidos políticos, recebidos por meio das prestações de contas eleitorais e anuais.

Além do PDA, o TSE desenvolveu um sistema de controle de julgamentos das prestações de contas eleitorais e anuais, denominado Sistema de Informações de Contas (Sico).

Por meio desse sistema, qualquer pessoa poderá pesquisar dados sobre a situação das contas dos partidos políticos, das candidatas e candidatos, nos âmbitos nacional, estadual/distrital e municipal, incluindo informações sobre o julgamento dos processos. É possível saber, por exemplo, a) se as candidatas, os candidatos e os partidos prestaram contas; b) se as contas foram prestadas no prazo devido ou não; c) a data em que a prestação de contas foi julgada; d) qual a decisão de julgamento; e, ainda, e) a eventual sanção aplicada. Os dados disponíveis abrangem as prestações de contas eleitorais e anuais a partir de 2010.

Além desses bancos de dados, o TSE disponibiliza ainda os dados para serem consultados de forma individualizada, tanto das contas eleitorais (https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/eleicao) quanto das contas anuais (https://divulgaspca.tse.jus.br/#/divulga/home).

Por fim, há ainda a página de estatística do TSE (https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home), que contém os dados gerenciais sobre as eleições, como dados sobre o eleitorado e os processos eleitorais, além dos dados sobre a prestação de contas de campanha eleitoral.

3 Os partidos de quatro municípios de pequeno porte à luz dos dados do TSE

Segundo o mais recente levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil possui cerca de 203 milhões de habitantes[1], e 5.570 municípios, sendo que 4.913 abrigam populações com

[1] Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/. Acesso em: 24 jul. 2024.

menos de 50 mil habitantes. Ou seja, podemos dizer que mais de 88% dos municípios brasileiros são classificados como pequenos, segundo o IBGE, uma vez que o instituto classifica cidades pequenas como sendo aglomerados urbanos com contingente populacional de até 50 mil habitantes.

As cidades de Itararé/SP, Bom Sucesso de Itararé/SP, Cordeiro/RJ e Macuco/RJ são exemplos de cidades pequenas localizadas na Região Sudeste do país e por serem ou já terem sido objeto de estudo dos pesquisadores, seus dados partidários foram trazidos a esta pesquisa.

No mais, para melhor compreensão dessa pesquisa também é necessário não perder de vista a diferença entre o número de habitantes e o número de eleitores de uma certa localidade, embora de maneira geral os quantitativos guardem relação entre si.

Vejamos os números de habitantes e eleitores das quatro cidades apontadas na Tabela 2.

Tabela 2 – Município, habitantes e eleitores em 2022

2022	**Habitantes**[2]	**Eleitores** **(eleitores /habitantes)**
Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/ SP)	44.438	36.541 (82%)
Bom Sucesso de Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	3.555	3.342 (94%)
Cordeiro/RJ (52ª Zona Eleitoral/ RJ)	20.783	17.243 (83%)
Macuco/RJ (52ª Zona Eleitoral/ RJ)	5.415	7.153 (132%)

Fonte: elaboração própria a partir de informações do IBGE, TSE.

Em Macuco/RJ, de modo pouco comum, o número de eleitores supera o número de habitantes. Já em Bom Sucesso de Itararé/SP, apesar de o número

[2] Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/. Acesso em: 24 jul. 2024.

de eleitores ser inferior ao número de habitantes, essa diferença é menor em termos percentuais quando comparamos com Itararé/SP e Cordeiro/RJ, onde a porcentagem de eleitores em relação aos habitantes é bastante semelhante.

A explicação mais comum para a proporção habitantes/eleitores de Macuco/RJ é o provável fato de os habitantes que deixaram de residir no município optarem, boa parte deles, em não realizar a transferência eleitoral para localidade onde atualmente residem, por manterem algum vínculo com o município de origem. De tempos em tempos, a Justiça Eleitoral promove a revisão do eleitorado, para reduzir discrepâncias e atualizar os dados da população, além de evitar possíveis fraudes.

São esses quatro municípios que pinçamos em nosso estudo para observar o comportamento da dinâmica partidária de suas agremiações no período 2017-2022, buscando observar e compreender sinais de organicidade nessas localidades e exemplificar o escopo do presente trabalho, que obteve dados de organizações partidárias de todo o país.

3.1 Registro dos órgãos partidários

Atualmente há no Brasil 29 partidos políticos registrados no TSE. Porém, nem todos tiveram registros ativos nos quatro municípios supracitados no período 2017-2022. Na Tabela 3, realizamos um balanço sobre a presença dos partidos nos quatro municípios, independentemente da modalidade do modelo organizacional (provisórios ou definitivos). As informações foram extraídas dos bancos de dados acima descritos sobre os diretórios partidários.

Esse levantamento é importante porque ele relata a presença do número total de partidos em algum momento do período analisado (coluna 2) e o grupo menor de partidos que teve presença constante nos quatro anos (coluna 3). A relação entre os dois dados representa uma primeira aproximação à questão da volatilidade da presença local das organizações partidárias. Enquanto o número total de partidos presentes em qualquer ano do período analisado é similar (entre 16 e 25) para os quatro municípios, a coluna sobre os partidos com presença constante apresenta variação maior (entre 2 e 12).

O dado sobre as organizações partidárias também é importante para a análise das prestações de contas. Cabe lembrar, como discutimos, na análise da legislação partidária, que qualquer órgão partidário registrado em um município por apenas um dia de determinado ano está obrigado a entregar uma prestação de contas sobre as suas finanças no respectivo ano. Nesse sentido, a segunda coluna informa sobre o número total dos partidos que devem prestar contas em pelo menos um dos seis anos analisados. A terceira coluna se refere aos partidos que devem prestar contas para todos os anos analisados. Esse grupo de partidos será analisado mais adiante.

Tabela 3 – Presença de órgãos partidários nos municípios

	Órgãos partidários ativos por pelo menos um dia em qualquer um dos exercícios de 2017 a 2022	**Órgãos partidários ativos por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios (2017-2022)**
Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	21	12
Bom Sucesso de Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	16	6
Cordeiro/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ)	25	6
Macuco/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ)	19	2

Fonte: elaboração própria a partir de informações do Sico/TSE.

Quando analisamos os mesmos dados (da segunda coluna da Tabela 3), levando em conta as organizações partidárias com registro definitivo – desconsiderando órgãos provisórios ou de intervenção –, verificamos que o número de órgãos partidários consolidados é bastante baixo nos quatro municípios, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Presença de diretórios partidários nos municípios

	Órgãos partidários com registro definitivo por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios (2017-2022)
Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	3
Bom Sucesso de Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	2
Cordeiro/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ)	3
Macuco/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ)	4

Fonte: elaboração própria a partir de informações do Sico/TSE.

3.2 Prestação de contas anuais

Como mencionado, todos os órgãos partidários com registro provisório ou definitivo por pelo menos um dia em dado exercício têm dever de prestar contas durante o exercício seguinte. O balanço sobre o cumprimento dessa obrigação legal é uma informação importante para a capacidade organizacional dos respectivos partidos locais. Qual é a capacidade dos partidos em prestar contas nos quatro municípios no período 2017-2022? Ao compararmos o número de órgãos partidários obrigados a prestarem contas com o número de prestações de contas entregues, temos as seguintes informações na Tabela 5.

Tabela 5 – Prestação de contas anuais pelos órgãos partidários, por município

	Contas anuais prestadas (órgãos provisórios e definitivos) **2017-2022**
Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	95%
Bom Sucesso de Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	68%
Cordeiro/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ)	94%
Macuco/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ)	46%

Fonte: Sico/TSE.

Nota-se que, nos dois menores municípios (Bom Sucesso de Itararé/SP e Macuco/RJ), o número de partidos que prestaram contas anuais no período é bastante inferior aos dois municípios maiores (Itararé/SP e Cordeiro/RJ).

Ao tentarmos relacionar os órgãos partidários ativos por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios (coluna 3 da Tabela 3) com a capacidade desses órgãos de prestar contas anuais, obtemos o seguinte quadro, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Prestação de contas anuais, por município e por partido

	Órgãos partidários ativos por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios (2017-2022)	**Quantidade de exercícios com contas anuais prestadas (p) e contas anuais não prestadas (n/p)**
Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP) 76%	DEM	4 p, 2 n/p (66%)
	PL/PR	5 p, 1 n/p (83%)
	PODE/PTN	3 p, 3 n/p (50%)
	PP	6 p (100%)
	PRB/REPUBLICANOS	6 p (100%)
	PROS	6 p (100%)
	PSB	2 p, 4 n/p (33%)
	PSC	6 n/p (0%)
	PSD	6 p (100%)
	PSDB	6 p (100%)
	PT	5 p, 1 n/p (83%)
	PTB	6 p (100%)
Bom Sucesso de Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP) 61%	DEM	6 n/p (0%)
	PODE/PTN	6 p (100%)
	PRB/REPUBLICANOS	4 p, 2 n/p (66%)
	PSD	6 n/p (0%)
	PSDB	6 p (100%)
	PTB	6 p (100%)

(continuação)

	Órgãos partidários ativos por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios (2017-2022)	**Quantidade de exercícios com contas anuais prestadas (p) e contas anuais não prestadas (n/p)**
Cordeiro/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ) 50%	PL/PR	2 p, 4 n/p (33%)
	PP	1 p, 5 n/p (17%)
	PRB/REPUBLICANOS	1 p, 5 n/p (17%)
	PSOL	6 n/p (0%)
	PT	4 p, 2 n/p (66%)
	SOLIDARIEDADE	4 p, 2 n/p (66%)
Macuco/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ) 58%	PL/PR	6 p (100%)
	PTB	1 p, 5 n/p (17%)

Fonte: Sico/TSE.

Assim, ainda que o órgão partidário se mostre, em tese, mais presente no município (com registro ativo por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios), esse fato parece não se relacionar com sua capacidade de prestar contas anuais, pois a taxa de prestação desses partidos é inferior ao índice de todos os outros em conjunto. Apenas em Macuco/RJ o índice de prestação de contas anuais de todos os partidos é inferior ao índice das legendas ativas no município por pelo menos um dia no período 2017-2022, segundo mostra a Tabela 7.

Tabela 7 – Contas anuais prestadas (todos os partidos) *x* Contas anuais prestadas
(partidos com registro ativo por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios)

	Contas anuais prestadas (órgãos provisórios e definitivos) **2017-2022 – todos os partidos**	**Contas anuais prestadas pelos órgãos partidários ativos por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios (2017-2022)**
Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	95,00%	76,00%
Bom Sucesso de Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	68,00%	61,00%
Cordeiro/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ)	94,00%	50,00%
Macuco/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ)	46,00%	58,00%

Fonte: Sico/TSE.

3.3 Desempenho eleitoral

Vamos observar agora se o desempenho eleitoral dos órgãos partidários pode ser relacionado à frequência do registro ativo no município. Uma vez que a participação dos partidos, em disputas eleitorais, é uma das suas principais finalidades, o contraste entre organizações partidárias que têm presença organizacional constante (coluna 3 da Tabela 3) e sucesso eleitoral é outra peça de informação importante para avaliar a sua presença local.

Considerando que, no período 2017-2022, ocorreram duas eleições gerais (2018 e 2022) e uma eleição municipal (2020) e que a eleição municipal acaba gerando maior envolvimento dos órgãos municipais em relação a seus dirigentes, filiados e eleitores, vamos utilizar os números do pleito de 2020, conforme na Tabela 8.

Tabela 8 – Órgão partidário ativo *x* Desempenho eleitoral

	Órgãos partidários ativos por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios (2017-2022)	**Os três partidos com mais votos para vereador e prefeito nas Eleições 2020**
Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	DEM PL/PR PODE/PTN PP PRB/REPUBLICANOS PROS PSB PSC PSD PSDB PT PTB	**Eleição de vereador** PP MDB PODE/PTN **Eleição de prefeito** PP PRB/REPUBLICANOS PTB
Bom Sucesso de Itararé/SP (57ª Zona Eleitoral/SP)	DEM PODE/PTN PRB/REPUBLICANOS PSD PSDB PTB	**Eleição de vereador** PTB PSDB PSL **Eleição de prefeito** PTB PSDB

(continuação)

	Órgãos partidários ativos por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios (2017-2022)	**Os três partidos com mais votos para vereador e prefeito nas Eleições 2020**
Cordeiro/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ)	PL/PR PP PRB/REPUBLICANOS PSOL PT SOLIDARIEDADE	**Eleição de vereador** CIDADANIA/PPS PSC PP **Eleição de prefeito** PSC CIDADANIA/PPS PMB
Macuco/RJ (52ª Zona Eleitoral/RJ)	PL/PR PTB	**Eleição de vereador** AVANTE PL/PR SOLIDARIEDADE **Eleição de prefeito** PL/PR

Fonte: Sico TSE.

Em Itararé/SP, dos partidos com mais votos nas eleições para prefeito e vereador, apenas o MDB não está no rol de partidos que estiveram ativos por pelo menos um dia no período 2017-2022. Já em Bom Sucesso de Itararé/SP, os partidos com mais votos, a exemplo de Itararé/SP, também foram aqueles que estiveram ativos por mais vezes no município, com exceção do PSL.

Nos dois municípios do Rio de Janeiro, essa correlação entre número de votos e registro ativo não se mostra tão nítida. Em Cordeiro/RJ, os partidos com mais votos em 2020 não foram aqueles que estiveram ativos por pelo menos um dia no período 2017-2022, com exceção do PP.

Em Macuco/RJ, novamente não se nota que os partidos mais votados foram aqueles que estiveram por pelo menos um dia em cada um dos seis exercícios (2017-2022)

3.4 Apontamentos para futuras pesquisas

Quando buscamos verificar se partidos políticos com maior frequência de registro ativo, ao longo do período de 2017 a 2022, acabam refletindo num maior índice de prestação de contas anuais pelos dados encontrados seria necessário um maior uso de dados e novas pesquisas, pois o índice de prestação de contas anuais desses partidos com registro ativo mais constante no TSE é até mesmo inferior ao conjunto de todos os partidos.

Já quando verificamos o desempenho eleitoral dos partidos nas eleições de 2020, nota-se que, em Itararé/SP e Bom Sucesso de Itararé/SP, os partidos mais votados são aqueles que também estiveram ativos por mais tempo consecutivo no TSE nesses municípios. No entanto, em Cordeiro/RJ e Macuco/RJ, essa relação não se mostra preditiva. Essa relação ou desconexão entre presença organizacional e sucesso eleitoral é outra área que demanda pesquisas adicionais.

Os índices que apontam organicidade dos partidos políticos, como desempenho eleitoral, capacidade de prestar contas, registro ativo no TSE, devem ser conjugados com outros índices. Também devemos levar em conta as especificadas de cada localidade. A pesquisa inicial apresenta resultados preliminares interessantes, que nos levam em direção ao aprofundamento desse trabalho.

Conclusão: perspectivas para os próximos passos

A análise das organizações partidárias pela lente dos dados disponibilizados pela Justiça Eleitoral brasileira, mais especificamente as informações detalhadas a partir das prestações de contas anuais dos partidos no âmbito municipal,

revelou-se uma frente nova e importante para ganharmos uma ideia mais realista sobre a capilaridade e a organicidade dos partidos no Brasil.

Na primeira fase do projeto, focamos nos dados agregados sobre a prestação de contas anuais dos partidos no âmbito nacional, estadual e municipal. Identificamos padrões diferentes entre os partidos quanto à sua capacidade de cumprir com a exigência legal de prestar contas e ter as suas contas aprovadas.

Na segunda fase, retomamos a questão da disponibilidade dos dados, ampliando a comparação de diferentes fontes de informação. Refinamos a nossa análise quanto à identificação da perenidade da presença das organizações partidárias no âmbito local, analisando a sua presença ao longo de um período de seis anos consecutivos. Adicionalmente, separamos a análise dos partidos pela modalidade do modelo organizacional (diretórios ou comissões provisórias). Comparamos os dados sobre a organização partidária com as informações sobre o seu sucesso eleitoral. Finalmente, especificamos em quais circunstâncias os partidos são obrigados a prestar contas sobre as suas atividades organizacionais.

Todos esses testes nos muniram para entrar agora na terceira etapa da análise, na qual retomaremos o projeto original de analisar os partidos nos três âmbitos federativos, explorando os dados da prestação de contas para avaliar a capilaridade nacional e a densidade organizacional dos partidos à luz desses novos dados. Os resultados finais da pesquisa serão apresentados em outro artigo.

Referências

BOLOGNESI, B.; CERVI, E. U. Distribuição de recursos e sucesso eleitoral nas eleições de 2006: dinheiro e tempo de HGPE como financiadores de campanha a deputado federal do Paraná. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 24 a 28 out. 2011, Caxambu, MG, 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Grupos de pesquisa: primeiros resultados. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, Escola Judiciária Eleitoral, 2024.

CERVI, E. U. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos nas eleições de 2008 nas capitais de Estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 4, p. 135-167, jul./dez. 2010.

CERVI, E. U. Eleições brasileiras de 2018 e 2022: do fim das coligações ao início das Federações. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Universidad de Guanajuato, México, v. 12, n. 24, jul./dic. 2023.

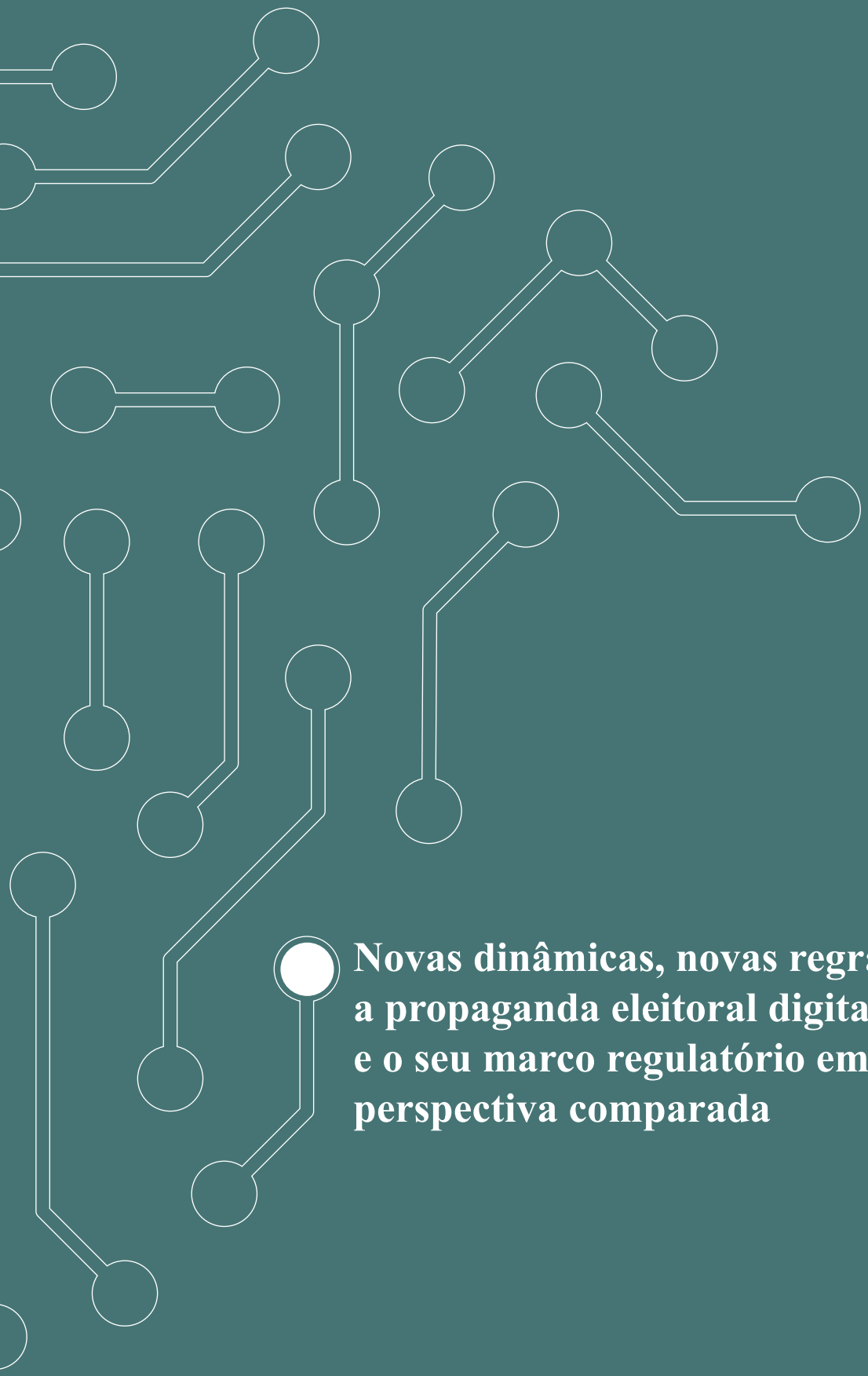
GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, [s. l.], v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. *In*: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo, ABCP, 2012. p. 417-452.

SPECK, B. W. (2006). O financiamento de campanhas eleitorais. *In*: Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG: PNUD. p. 153-158.

Como citar este artigo:

SPECK, Bruno Wilhelm; ARAÚJO, Alexandre Velloso de; CARDOSO, Leandro Luiz; DELGADO FILHO, Luís Alberto Paz. As organizações partidárias à luz dos dados sobre a prestação de contas anual: uma análise exploratória. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 234-261, jan./jun. 2024.



Novas dinâmicas, novas regras: a propaganda eleitoral digital e o seu marco regulatório em perspectiva comparada

Novas dinâmicas, novas regras: a propaganda eleitoral digital e o seu marco regulatório em perspectiva comparada[*]

New dynamics, new rules: digital electoral propaganda and its regulatory framework in a comparative perspective

Nathália Viviani Bittencourt[**]
Elder Goltzman[***]

Recebido em: 15/7/2024
Aprovado em: 5/8/2024

Resumo

Os avanços das novas tecnologias e a expansão desenfreada de informações em meios digitais têm produzido amplos desafios para as democracias. No tocante ao tema da propaganda eleitoral em meios digitais, essas inovações possibilitam estratégias sofisticadas de campanha baseadas em grandes volumes de dados, capazes de manipular a vontade dos cidadãos e alterar cenários eleitorais. O objetivo deste artigo é mapear as dinâmicas que perfazem essa estratégia de campanha em cotejo com o marco regulatório em seis Estados e no Bloco Europeu, sendo eles: Brasil, Chile, México, Índia, Canadá, Reino Unido e União Europeia. Para tanto, realizamos a descrição

[*] Este artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação-adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 3, "Democracia em Redes", à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Prof.ª Dra. Marisa von Büllow e do Prof. Dr Frederico Batista.

[**] Técnica judiciária do TRE-PE, lotada na 57ª Zona Eleitoral. É doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). *E-mail*: nathalia.bittencourt@tre-pe.jus.br.

[***] Analista judiciário do TRE-SP, lotado em Assessoria Jurídica de gabinete de juiz. É doutorando em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. *E-mail*: elder.goltzman@tre-sp.jus.br.

de mecanismos de cada país na superação de quatro desafios identificados em nosso marco teórico: a definição de propaganda digital; a imposição de responsabilidades às plataformas digitais; regras de transparência quanto ao financiamento e à segmentação de mensagens publicitárias; e órgãos de supervisão. Nos resultados, observa-se que inexistem regras sólidas de transparência e de *accountability* de campanha que forneçam informações inequívocas acerca da extensão e da escala de dados pessoais utilizados em estratégias de propaganda digitais. Acredita-se que o presente artigo contribui para fortalecer a profícua agenda de pesquisa sobre o fenômeno e para ampliar os debates acerca de seu marco regulatório.

Palavras-chave: propaganda eleitoral digital; eleições; marco regulatório; transparência.

Abstract

Advances in new technologies and the unbridled expansion of information in digital media have produced broad challenges for Democracies. Regarding the issue of electoral propaganda in digital media, these innovations enable sophisticated campaign strategies based on large volumes of data, capable of manipulating the will of citizens and changing electoral scenarios. The objective of this article is to map the dynamics that make up this campaign strategy in comparison with the regulatory framework in six states and the European bloc, namely: Brazil, Chile, Mexico, India, Canada, the United Kingdom and the European Union. To this end, we described each country's mechanisms for overcoming four challenges identified in our theoretical framework: the definition of digital advertising; the imposition of responsibilities on digital platforms; transparency rules regarding the financing and segmentation of advertising messages and supervisory bodies. In the results, it is observed that there are no robust campaign transparency and accountability rules that provide unequivocal information about the extent and scale of personal data used in digital advertising strategies. It is believed that this article contributes to strengthening the fruitful research agenda on the phenomenon and expanding debates about its regulatory framework.

Keywords: digital electoral propaganda; elections; regulation framework; transparency.

Introdução

O escândalo de vazamento de dados pessoais[1] envolvendo a empresa americana Cambridge Analytica e a plataforma Facebook é considerado um marco decisivo na revelação de como práticas inovadoras de campanha eleitoral têm a potencialidade de colocar em xeque a legitimidade de processos eleitorais. Nessa perspectiva, ferramentas de *marketing* digital, como a microssegmentação (*microtargeting)* e o perfilamento de eleitores *(voter profiling)*, são exemplos das técnicas denunciadas que podem macular a privacidade de cidadãos e ferir a integridade do resultado de eleições.

Sobre essas técnicas, Barocas (2012) assenta que, ao tornar as campanhas eleitorais mais efetivas na comunicação e na interação direta com os eleitores, a microssegmentação pode desencadear um eleitorado menos informado, uma população menos responsiva e um governo menos representativo. Nesses termos, o autor defende que a expansão dessa estratégia isola os eleitores de questões concorrentes e torna-os, por consequência, menos capazes de reconhecer a existência ou a legitimidade de pautas de adversários.

Destaca-se que essas práticas estão vinculadas ao contexto de inovação no modo de produção alcunhado "Capitalismo de Vigilância" (*Surveillance Capitalism)* pela escritora americana Shoshana Zuboff (2020). Conforme defende a autora, esse sistema reivindica unilateralmente a experiência humana como matéria-prima gratuita na tradução de dados comportamentais. Trata-se, pois, de uma espécie de poder instrumental que conhece o comportamento humano na tentativa de influenciá-lo a diversos fins, por meio de uma arquitetura computacional de algoritmos "inteligentes".

Nessa perspectiva, Barbara Pfetsch (2023) argumenta que as comunicações políticas contemporâneas e a mobilização dos eleitores ocorrem sob duas condições contextuais significativas: as esferas públicas

[1] Para mais informações do caso e de sua repercussão mundial, *vide* https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/entenda-o-escandalo-de-uso-politico-de-dados-que-derrubou-valor-do-facebook-e-o-colocou-na-mira-de-autoridades.ghtml. Acesso em: 8 jul. 2024.

dissonantes[2] coincidem com uma profunda crise da democracia liberal. As novas dinâmicas de comunicação e o declínio da confiança do modelo de democracia liberal como ordem política produziram estilo de campanha que já não é orientado para consenso entre as elites políticas e os partidos tradicionais na condução de concorrência leal e na aceitação do limite das normas do nosso ordenamento jurídico.

Salienta-se que a obediência às regras do jogo é, segundo Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), elemento fundamental para a preservação das democracias, mas tem sido colocado em xeque em razão da crescente polarização política. Em suma, Pfetsch (2023) assenta que a coincidência da transformação do ambiente de comunicação digital e do contexto de democracia em crise contribuiu para condições específicas às campanhas políticas. Assim, esse cenário tornou-as mais vulnerável ao modelo econômico explorado pelas plataformas digitais, às influências de curto prazo das agendas por parte de forasteiros políticos (*outsiders)* e à manipulação do voto.

No tocante aos desdobramentos das novas estratégias de campanha em meio digital para os direitos fundamentais, Brkan (2020) aponta que o possível enfraquecimento da legitimidade do processo eleitoral, a autodeterminação informativa, a privacidade e a garantia de proteção a dados pessoais são exemplos de direitos que podem ser violados. Existe, segundo a autora, potencial de manipulação, uma vez que algumas das técnicas utilizadas podem restringir informações a determinados eleitores. Esse é particularmente sensível no caso do perfilamento psicográfico, na medida em que os eleitores não têm o conhecimento de que os anúncios apelam à suas sensibilidades. A autora também destaca que os direitos humanos impactados negativamente por essa nova prática entram em choque com outros direitos fundamentais, notadamente com o da liberdade de expressão, de forma que critérios de proporcionalidade e outras balizas devem ser avaliadas pelas autoridades competentes.

[2] Segundo Pfetsch (2023), trata-se de rede heterogênea e simultânea de interesses conflitantes, opiniões divergentes e agendas temáticas paralelas que incentivam novas formas de fragmentação e de segmentação de públicos. Essas esferas são confrontadas com a interação rápida e aleatória dos meios de comunicação digitais, dos canais *online* e dos meios de comunicação tradicionais.

Sob esse prisma, revela-se necessária a dedicação de pesquisas que busquem a compreensão ampla das campanhas políticas em meios digitais, a fim de apoiar decisões normativas acertadas e garantir a execução justa e democrática de pleitos eleitorais. Com efeito, a aplicação adequada da lei depende de regulamentação que assimile as peculiaridades de cada sistema eleitoral. Assim, o equilíbrio entre os direitos pessoais e os referentes à liberdade de comunicação de candidatos com o seu eleitorado é alcançado por intermédio da interação de características estatais jurídicas, políticas e culturais (Dommet; Kefford; Kruchinski, 2024).

Destarte, este artigo tem o escopo de identificar quais são as principais regras adotadas em seis Estados e no Bloco Europeu para enfrentar os desafios da regulação da propaganda política em meios digitais. Para tanto, realizamos a descrição de mecanismos de cada país na superação de quatro desafios observados em relatório conduzido pelo Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (Heinmaa *et al.*, 2023), sendo eles: a definição de propaganda digital; a imposição de responsabilidades às plataformas digitais; as regras de transparência quanto ao financiamento; e a segmentação de mensagens publicitárias e órgãos de supervisão.

Com base na análise comparada, demonstramos que inexistem regras sólidas de transparência e de *accountability* de campanha que forneçam informações inequívocas acerca da extensão e da escala de dados pessoais utilizados em estratégias de propaganda digital. Acredita-se que este artigo contribui para fortalecer a profícua agenda de pesquisa sobre o fenômeno e para ampliar os debates acerca de seu marco regulatório.

1 Campanhas eleitorais baseadas em dados: inovações e desafios democráticos

As intensas alterações nos meios de comunicação e nos modos de busca de informação pelos indivíduos influenciam diretamente a crescente prática de campanhas políticas em meios digitais. O Brasil, por exemplo, é destaque mundial em termos de usuários de redes sociais, tendo em vista

que ficou em terceiro lugar como nação que mais utiliza essas plataformas, com destaque para Instagram, Facebook e YouTube, segundo estudo liderado pela Comscore[3]. Além disso, reportagem do jornal *O Globo*[4] identificou que os gastos em matéria de propaganda digital têm crescido substancialmente nas últimas eleições, ao passo que o investimento tem sido menor em mídias tradicionais.

Nesse contexto, torna-se evidente que os partidos políticos têm valorizado a relevância da comunicação em mídias digitais como meio essencial de estratégia de campanha eleitoral. Ademais, o tema da campanha baseada em dados têm sido destaque entre acadêmicos e autoridades regulatórias em todo o mundo, tendo em vista as oportunidades e desafios que essa prática desencadeia em termos de inovação em *marketing,* regulação e choques em direitos fundamentais. Assim, Dommet, Barclay e Gibson (2022) propõem definição abrangente para essa prática a fim de possibilitar a sua aplicação em contextos variados, porém adaptáveis às realidades culturais e regulatórias de cada Estado. Assim, as autoras ilustram que:

> As campanhas baseadas em dados dependem do acesso e da análise de dados dos eleitores e/ou da campanha para gerar insights sobre os públicos-alvo da campanha e/ou para otimizar as intervenções da campanha. Os dados são utilizados para informar a tomada de decisões numa capacidade formativa e/ou avaliativa, e são utilizados para participar em esforços de campanha em torno da comunicação dos eleitores, da geração de recursos e/ou da organização interna (Dommet; Barclay; e Gibson, 2022 – tradução livre).

[3] SEBRAE PARANÁ. *Brasil é o 3º maior usuário de redes sociais no mundo*. G1, 17 maio 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/pr/parana/especial-publicitario/sebrae-parana/juntos-para-empreender/noticia/2024/05/17/brasil-e-o-3o-maior-usuario-de-redes-sociais-no-mundo.ghtml. Acesso em: 9 jul. 2024.

[4] DUARTE, M.; DANTAS, D. Campanhas têm disparo de gastos com redes sociais e menor investimento na TV; veja os números. *O Globo*, 26 set. 2022. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/campanhas-tem-disparo-de-gastos-com-redes-sociais-e-menor-investimento-na-tv-veja-os-numeros.ghtml. Acesso em: 10 jul. 2024.

Nessa perspectiva, as autoras sugerem que a utilização de dados para formular estratégias no início de uma campanha ou avaliar retrospectivamente a sua eficiência é característica fundamental ao conceito da prática. Além disso, destaca-se a existência de três categorias que integram essa atividade: a comunicação com os eleitores, a geração de recursos e o auxílio na organização interna. No tocante à primeira, as ferramentas baseadas em dados auxiliam as campanhas a alargar e intensificar os seus esforços para contatar os eleitores com mensagens mais individualizadas, adaptadas aos seus interesses e identidades.

Sobre a geração e alocação de recursos de uma campanha, as autoras assentam que a prática também é utilizada para reforçar as atividades de captação de fundos das campanhas, permitindo-lhes estimar a alocação mais eficiente de potenciais recursos aos potenciais doadores, produzindo maiores retornos esperados. A última categoria se refere às habilidades técnicas e ao capital humano, essenciais ao gerenciamento de tarefas que apoiam as operações direcionadas a eleitores.

Por último, Dommet, Barclay e Gibson (2022) defendem que essas características variam a depender do sistema eleitoral, das limitações às despesas de campanha e da extensão dos controles sobre a utilização dos dados pessoais dos eleitores em matéria de propaganda política. As autoras sugerem, por fim, que versões menos intensivas ou avançadas das campanhas baseadas em dados se manifestam em sistemas em que o voto é obrigatório ou nos quais os limites de gastos ou leis de proteção de dados são mais fortes.

Diante do exposto, este trabalho selecionou seis Estados e o Bloco Europeu para avaliar o marco regulatório contemporâneo a essa atividade específica nas campanhas eleitorais. Como critérios de seleção, buscamos nações que possuam estrutura institucional eleitoral permanente similar ao Brasil, como o México. Em termos de arcabouço normativo de regulação de plataformas digitais em campanhas eleitorais, a União Europeia (UE) se destaca como bloco com legislação mais avançada na proteção de dados pessoais e garantia da privacidade dos cidadãos (Unesco, 2022).

Ademais, o Reino Unido e o Canadá são referências mundiais no que concerne a modelos de gerenciamento de transparência de gastos e governança de dados (Millard, 2023). No que diz respeito ao Chile, trata-se de país sul-americano pioneiro em legislação de proteção à privacidade de dados (Monteiro *et al*., 2021). Por último, a Índia destaca-se como nação do sul global que utiliza, assim como o Brasil, sistema eletrônico de votação e que possui dimensões geográficas e desafios de desigualdades sociais similares.

A seguir, passaremos a avaliar cada Estado e bloco selecionados à luz de quatro desafios ilustrados pelo relatório *Vencendo eleições da maneira certa: regras de propaganda política na Europa e países selecionados,* promovido pelo Instituto IDEA (Heinmaa *et al*., 2023). Este estudo aponta boas práticas em nível mundial e revela lacunas em relação ao estado da arte da regulação das campanhas eleitorais em meios digitais. Com efeito, um dos desafios normativos mais destacados é o conflito entre direitos fundamentais, especialmente entre o da liberdade de expressão (ilustrado na livre comunicação dos candidatos ao alcance de seus interesses) e o da proteção de dados pessoais.

Outrossim, o relatório supracitado (Heinmaa *et al*., 2023) considera relevante que a regulamentação de propaganda política em meios digitais não se limite a combater discursos antidemocráticos ou de ódio. Como a propaganda política em meios digitais utiliza as mesmas ferramentas e estratégias de *marketing* baseadas em dados disponíveis para a publicidade tradicional, os pesquisadores sugerem a implantação de medidas similares à proteção de direitos comerciais e dos consumidores às campanhas digitais, a exemplo da liberdade de escolha (autodeterminação informativa) e do combate à concorrência desleal. Ainda há pouco acordo sobre os tipos de regulamentações necessárias, embora seja ampla a concordância da necessidade da garantia de mais transparência em seu uso (Heinmaa *et al.,* 2023).

2 Desafios do marco regulatório da propaganda digital

A União Europeia desenvolveu regulamentação significativa destinada a manter esfera *online* livre e justa. O Regulamento Geral de Proteção de Dados (UE, 2016) foi um marco regulatório que estabeleceu alguns dos primeiros padrões formais para dados pessoais em termos de sua coleta e uso para direcionamento de anúncios. Em 2020, a Comissão Europeia anunciou um plano ambicioso para uma tecnologia confiável e democrática, cujas peças mais relevantes para propaganda política digital e anúncios *online* de forma mais ampla são a Lei de Serviços Digitais (Digital Service Act – DSA) e a proposta de regulamento sobre a transparência e o direcionamento da publicidade política (Transparency and Targeting of Political Advertising – TTPA).

Nessa cadência, trata-se do marco regulatório mais avançado no que concerne à campanha eleitoral digital. Dentre as inovações fomentadas pelo bloco, salientam-se o aumento dos requisitos de transparência para os termos e condições e algoritmos de segmentação; as políticas claramente comunicadas e disponíveis para os usuários contestarem decisões de moderação de conteúdo; o livre acesso a dados para pesquisadores; e a avaliação e ação com base em riscos contra conteúdo ilegal e abuso de suas plataformas, incluindo desinformação e manipulação eleitoral (Heinmaa *et al.*, 2023).

Nos tópicos seguintes, faremos a descrição de práticas regulatórias em cada país e bloco selecionado em nosso escopo à luz de quatro prementes desafios apontados por Heinmaa *et al.* (2023), quais sejam: (1) existência (ou não) de definição de propaganda eleitoral digital; (2) responsabilidades das plataformas digitais em campanhas eleitorais; (3) regras de transparência; e (4) órgãos de supervisão.

2.1 Definição de propaganda eleitoral digital

O conceito de propaganda política digital é relevante para conferir o tratamento equilibrado em termos de evitar o excesso de limitação na liberdade de expressão e, ao mesmo tempo, garantir um processo eleitoral justo e

transparente. Com efeito, uma definição demasiadamente estreita limita a eficácia da regulamentação, enquanto uma definição demasiadamente ampla pode configurar censura. Essa questão é particularmente aguda devido às rápidas mudanças que ocorrem na esfera *online*. A regulamentação da publicidade política geralmente envolve ampla constelação de legislação, agências de supervisão e órgãos reguladores, incluindo regulamentos de financiamento partidário e de campanha, códigos eleitorais, regras de mídia, entre outras.

O Quadro 1 apresenta informações pertinentes à definição de propaganda eleitoral para campanhas políticas digitais nos diferentes países selecionados e na UE.

Quadro 1 – Definição de propaganda digital

Brasil	Não há definição legal de propaganda eleitoral. Na doutrina, Gomes (2024, p. 414) conceitua propaganda eleitoral como "elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de se comunicar com a comunidade e captar votos".
Chile	Existe definição de propaganda eleitoral que abrange os meios tradicionais e digitais (Chile, 2016). No entanto, o seu dispositivo legal é vago ao tentar proteger a manifestação individual de liberdade de expressão, na medida em que não inclui as peculiaridades das mídias sociais, tais como conteúdos impulsionados por influenciadores em período eleitoral.
México	Não há definição específica de propaganda eleitoral para meios digitais (Legipe, 2014). Em 2017, o Tribunal Eleitoral passou a tomar decisões de retirada de mensagens em plataformas digitais até mesmo como medida cautelar (Reyes; Ángeles, 2024).
Índia	Assim como no Brasil, não há definição legislativa de propaganda eleitoral. As questões são delineadas pela Comissão Eleitoral da Índia (CEI) em um código de conduta modelo. As regras de propaganda eleitoral na internet são as mesmas para a propaganda eleitoral na TV, no rádio e na imprensa. A principal característica é a necessidade de certificação prévia pelo Comitê de Certificação e Monitoramento da Mídia (CCMM).

(continuação)

Canadá	Ainda que a Lei de Modernização Eleitoral do Canadá (*Elections Modernization Act,* 2018) tenha avançado nas regras de propaganda política em meios digitais, não há definição específica de propaganda eleitoral nesse meio.
Reino Unido	A Lei das Eleições 2022 (*Elections Act*, 2022) expandiu as regras de material político impresso para campanhas digitais. Entretanto, não há definição nem categorias precisas de propaganda política em meios digitais no Reino Unido, e apenas Facebook e Google definiram seus próprios termos de conceituação e de formas de conteúdo (Zhu, 2023).
União Europeia	Em 2024, o Conselho Legislativo da UE adotou novas regras sobre a propaganda política, a fim de combater a manipulação da informação em processos eleitorais, conferir mais transparência acerca do direcionamento de publicidade a eleitores e garantir conceituação de propaganda política mais harmônica entre os Estados-Membros.

2.2 Responsabilidades das plataformas digitais

O Comitê Europeu dos Serviços Digitais lançou, ao final de 2023, investigação contra a plataforma de mídia social "X", de Elon Musk, para determinar possível violação de novas regras para impedir a propagação de desinformação e conteúdo de ódio, haja vista a diminuição de 20% do seu quadro de moderadores de conteúdo (Burdeau, 2023). A partir da aplicação da Lei dos Serviços Digitais (*Digital Service Act*), regras mais rígidas foram aplicadas às grandes plataformas digitais, como a necessidade de divulgar biblioteca de anúncios com informações de propaganda política impulsionada e de elaborar relatórios de risco periodicamente.

O Quadro 2 sistematiza informações pertinentes às responsabilidades das plataformas digitais nos diferentes países e UE selecionados, reguladas por normas institucionais ou autorreguladas, em campanhas políticas digitais.

Quadro 2 – Responsabilidades das plataformas digitais

Brasil	O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou recentemente resoluções (como a Resolução-TSE n. 23.732/24) para disciplinar as próximas eleições. O tema da propaganda eleitoral (regulada pela Resolução-TSE n. 23.610/19), da responsabilidade de plataformas, de notícias falsas e de *deepfake* receberam diversas alterações. Inovação emblemática foi tornar as *big techs* solidariamente responsáveis em caso de descumprimentos específicos de retirada de conteúdo evidentemente falsos ou descontextualizados. Além disso, o TSE também determinou a proibição do uso de inteligência artificial para criar e propagar conteúdos falsos nas eleições.
Chile	Não há regulamentação das plataformas digitais em termos de processamento de dados pessoais (mesmo após o escândalo envolvendo a contratação da empresa Instagis para monitoramento dos usuários das redes sociais pelo partido Renovación Nacional[5]).
México	Inicialmente, a falta de regulamentação tornou o território das mídias sociais espaço de absoluta liberdade de expressão (2015). Em 2017, o Tribunal Eleitoral passou a tomar decisões de retirada de mensagens em plataformas digitais, até mesmo como medida cautelar (Reyes; Ángeles, 2024).
Índia	As plataformas têm responsabilidades definidas no Código de Ética Voluntário elaborado a partir das eleições de 2019. Todavia, como o próprio nome sugere, o instrumento é diretivo e não vinculante. A Índia também proíbe publicidade política que contenha informações falsas ou enganosas, ataques pessoais ou apelos a sentimentos comunitários ou religiosos ou que viole o modelo de código de conduta emitido pela autoridade eleitoral (Lippert, 2023, n.p.).

[5] Segundo Monteiro *et al.* (2021), a empresa Instagis foi considerada a "Cambridge Analytica" do Chile, tendo em vista que consistia em plataforma que produzia perfilamento de preferências políticas, perfil de consumo etc., a partir da coleta de informações em diversas fontes. A empresa foi contratada pelo Partido Revolución Nacional para monitorar o comportamento de cidadãos em páginas de Facebook como estratégia de campanha. Apesar de esse fato ter recebido ampla atenção da mídia, não houve denúncia ou escrutínio do caso pelas autoridades, haja vista a não proibição da prática.

(continuação)

Canadá	Desde 2018, as plataformas digitais cujo tráfego de utilizadores exceda determinados limites serão obrigadas a manter registro digital de toda a publicidade política regulamentada que apareça em seus serviços durante os períodos pré-eleitorais e eleitorais regulamentados.
Reino Unido	Em abril de 2023, o governo do Reino Unido publicou a Lei dos Mercados Digitais, da Concorrência e dos Consumidores. O projeto de lei propõe reformas abrangentes no direito da concorrência e do consumidor do Reino Unido, incluindo obrigações para plataformas digitais designadas com *status* de mercado estratégico. A partir de 2023, existe a obrigação de inclusão de impressão em material digital de campanha política (*digital imprints*). Isso significa que muitos tipos de material digital, como anúncios em redes sociais e *tweets*, vão exigir impressão. Esse é o mesmo requisito do material de campanha físico.
União Europeia	Com a implantação da Lei dos Serviços Digitais (Digial Service Act – DSA), o Conselho Legislativo da UE adotou novas regras sobre a propaganda política a fim de combater a manipulação da informação em processos eleitorais, conferir mais transparência acerca do direcionamento de publicidade a eleitores e garantir conceituação de propaganda política mais harmônica entre os Estados-Membros. As empresas podem enfrentar multas de até 6% da sua receita global anual se não cumprirem a lei.

2.3 Regras de transparência

Algumas das práticas, como na Índia, determinam que a campanha eleitoral em meios digitais necessita de registro prévio (Lippert, 2023). Além disso, órgãos de supervisão podem ter competência para requisitar autorização prévia de indivíduos responsáveis por anúncios políticos ou pelo fornecimento de listas verificadas de candidatos e terceiros associados às plataformas.

Na União Europeia, destaca-se que a publicidade política deve ser disponibilizada com rótulo de transparência e aviso de transparência rastreável. Estes devem identificar claramente a publicidade política como tal e fornecer algumas informações, como patrocinador, eleição ou referendo a que estão ligados, montantes pagos e qualquer utilização de técnicas de segmentação.

Uma das práticas comuns mais utilizadas pelos Estados analisados é a divulgação de biblioteca de anúncios, seja pelas próprias plataformas que disponibilizam o serviço, seja por aquelas financiadas pelo próprio governo. Dentre as principais observações devidas em cada propaganda, as principais são os nomes dos patrocinadores, o valor pelo seu impulsionamento e o público-alvo.

Entretanto, uma pesquisa da NetLab[6] aponta que os recursos de bibliotecas de anúncios são insuficientes para a conferência de transparência e rastreabilidade de gastos. Com efeito, a pesquisa argumenta que critérios de segmentação das empresas são opacos e existem falhas em sua categorização, de modo que não é possível saber quantas vezes uma determinada propaganda foi direcionada a um público específico. O mesmo laboratório reclama a falta de disponibilidade de dados referentes a mecanismos de divulgação de propaganda pelas plataformas. Nos Estado Unidos da América, no Reino Unido e no Canadá, por exemplo, o Facebook possui página específica para disponibilização de informações para pesquisas, como a página Facebook Open Research And Transparency.

O Quadro 3 apresenta informações pertinentes à transparência de gastos, candidatos e/ou plataformas digitais para campanhas políticas digitais nos diferentes países selecionados e na UE:

[6] COUTO, Marlen. Informação sobre anúncios políticos e eleitorais nas redes sociais é frágil, apontam pesquisadores. *O Globo*, 11 jul. 2022. Disponível em: https://oglobo.globo.com/blogs/sonar-a-escuta-das-redes/post/2022/07/informacao-sobre-anuncios-politicos-e-eleitorais-nas-redes-sociais-e-fragil-apontam-pesquisadores.ghtml. Acesso em: 13 jul. 2024.

Quadro 3 – Regras de transparência

Brasil	Uma das principais regras de transparência em campanhas digitais foi inserida pela Res.-TSE n. 23.732/2024, que acrescentou o art. 27-A na Res.-TSE n. 23.610/2019. De acordo com a nova regra, provedores de aplicação que querem impulsionar conteúdos políticos eleitorais devem seguir diversas regras, dentre as quais destacam-se: manter repositório de anúncios para acompanhamento, em tempo real, do conteúdo, dos valores, dos responsáveis pelo pagamento e das características dos grupos populacionais que compõem a audiência (perfilamento) da publicidade contratada; e disponibilizar ferramenta de consulta, acessível e de fácil manejo, que permita realizar busca avançada nos dados do repositório.
Chile	No quesito transparência e regras de segmentação em propaganda digital, não há regulamentação das plataformas digitais em termos de processamento de dados pessoais. Ademais, destaca-se que as despesas com publicidade digital devem ser declaradas como parte das despesas eleitorais. Informações sobre a plataforma utilizada, o período do contrato e os valores envolvidos devem ser divulgados.
México	Os partidos políticos e os candidatos no México desenvolveram gradualmente métodos mais sofisticados para campanhas digitais (Cárdenas; Ballesteros; Jara, 2017). Anúncios *online* pagos durante os ciclos eleitorais, no entanto, são submetidos a escrutínio devido às regulamentações existentes em torno dos gastos dos partidos.
Índia	As plataformas têm responsabilidades definidas no Código de Ética Voluntário elaborado a partir das eleições de 2019. Todavia, como o próprio nome sugere, o instrumento é autorregulado. A propaganda política digital necessita de registro prévio para ser divulgada.
Canadá	A Lei de Modernização Eleitoral do Canadá estabeleceu requisitos de transparência para a propaganda eleitoral durante período eleitoral em meios digitais, como a manutenção de bibliotecas de publicidade e o rastreio de informações sobre quem pagou pelo anúncio. Também foram estabelecidas sanções para determinadas categorias de informações falsas (Heinmaa *et al.*, 2023).

(continuação)

Reino Unido	Em 2018, a Comissão Eleitoral divulgou relatório (Reino Unido, 2018) enviado ao Parlamento no qual foi destacada a urgência da promoção de regras para campanha política em meios digitais, tendo em vista as lacunas de transparência de gastos e a dificuldade de rastrear as estratégias de segmentação. Uma das sugestões é a criação de uma subdivisão específica para a prestação de contas dos gastos nesse meio, considerando o seu crescimento exponencial de uso e suas particularidades (Reino Unido, 2018).
União Europeia	O DSA da UE (2022) exige que aqueles que compram anúncios *online* possam ser rastreados, obrigando as plataformas a fornecer aos utilizadores e às autoridades informações para a sua identificação. Para garantir a não imposição de responsabilidades desarrazoadas, as plataformas são instruídas a avaliar a fiabilidade das informações fornecidas, por meio da utilização de bancos de dados oficiais, ou solicitar aos comerciantes que forneçam documentos. O regulamento especifica que as plataformas não devem ser obrigadas a se envolver em exercícios excessivos ou onerosos de apuração de fatos *online* ou em realizar verificações desproporcionais (Heinmaa *et al.*, 2023).

2.4 Órgãos de supervisão

Para Heinmaa *et al.* (2023), o crescimento da transparência em campanhas eleitorais apenas terá efetividade se estiver acompanhado de capacidade de supervisão suficiente. Nesses termos, os autores defendem a coordenação de instituições fortes e descentralizadas na fiscalização de normas para garantir um processo eleitoral livre e justo. Apesar de apenas Brasil e México terem estruturas semelhantes em termos de órgãos eleitorais permanentes, a maioria dos países, com exceção do Bloco Europeu e do Chile, possui órgãos/comitês independentes e específicos para períodos eleitorais.

O Quadro 4 sistematiza informações pertinentes aos órgãos de supervisão específicos para os períodos de campanha para fiscalizar o ambiente de propaganda eleitoral digital nos países selecionados e na UE.

Quadro 4 – Órgãos de supervisão

Brasil	No Brasil, não há órgão de supervisão específico quando se fala de propaganda eleitoral digital. Algumas atribuições, no que toca à proteção de dados pessoais, estão a cargo da autoridade nacional de proteção de dados. Já a Justiça Eleitoral cuida administrativamente, por meio do exercício do poder de polícia, da remoção de propagandas digitais que em seu meio ou forma estejam em desacordo com as regras eleitorais. Em razão da Res.-TSE n. 23.714/2022, o Tribunal Superior Eleitoral pode retirar do ar postagens que contenham desinformação sobre a integridade eleitoral. Os casos judiciais que envolvam campanhas na internet serão resolvidos pela Justiça Eleitoral em sua função jurisdicional.
Chile	As eleições chilenas são organizadas pela Servel (Servicio Electoral), órgão autônomo e parte do Poder Executivo. Essa instituição monitora a atividade nas plataformas digitais utilizando profissionais especializados em tecnologia. Não há instituto responsável pela proteção de dados pessoais.
México	As eleições no México são organizadas, de modo similar ao Brasil, pelo Instituto Nacional Eleitoral (Instituto Nacional Electoral), órgão juridicamente independente com o poder de promulgar regulamentos relativos ao processo eleitoral. Os casos judiciais são decididos pelo Tribunal Eleitoral do Poder Judicial e da Federação (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – TEPJF). Além disso, em caso de violação da lei de proteção de dados no contexto eleitoral, o INE e o Instituto Nacional de Proteção de Dados (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales – INAI) podem agir.
Índia	A Comissão Eleitoral da Índia (Electoral Comission of India) é o órgão responsável pela administração das eleições no país. É uma instituição independente e com orçamento autônomo.
Canadá	*Elections Canada* é instituição independente e responsável por administrar as eleições federais e os referendos no país. Está vinculada ao Parlamento canadense.
Reino Unido	A Comissão Eleitoral (Electoral Comission) é uma instituição independente e responsável pela administração, regulamentação e supervisão das eleições no Reino Unido. Este ano, haverá eleições gerais (eleitores escolhem os membros do Parlamento – MP).

(continuação)

União Europeia	O comitê das regiões da Europa é a voz das regiões e dos municípios da União Europeia. Representa as autoridades locais e regionais em todo bloco e aconselha sobre novas leis que têm impacto nas regiões e cidades.

Conclusão

Acemoglu e Robinson (2019) entendem que a conquista da liberdade só se perfaz em Estados com instituições fortes e cidadãos participativos. Nessa perspectiva, a superação dos desafios regulatórios em termos de propaganda eleitoral digital ilustrados neste artigo necessita do monitoramento cadenciado do Estado e dos cidadãos na busca de eleições livres e efetivamente democráticas.

Encontrar o compasso de regras de publicidade política digital que não sejam nem sobremaneira abrangentes nem demasiadamente específicas é uma dificuldade que se perfaz em todas as legislações, sobretudo em razão de sua prática alcançar direitos fundamentais sensíveis, notadamente o da liberdade de expressão e da privacidade e proteção de dados pessoais. Além disso, ilustrou-se que a manipulação do voto pode promover o enfraquecimento da legitimidade do resultado do processo eleitoral, especialmente em sociedades significativamente polarizadas.

Dessa forma, Hermann *et al.* (2023) apontam quatro sugestões de políticas que merecem atenção de autoridades políticas para fins de estabelecer uma regulação acertada aos desafios impostos pela prática contemporânea de campanhas eleitorais digitais: necessidade de conceituar a propaganda política em meios digitais; imposição de responsabilidades a plataformas digitais; regras de transparência específicas; e órgãos de supervisão eleitoral. Considerando essas sugestões, avaliamos cada uma a partir da análise do marco regulatório de seis Estados e do Bloco Europeu.

Em termos de definição de propaganda eleitoral digital, percebe-se que, à exceção do Bloco Europeu, os seis Estados analisados não conceituam essa prática. De modo geral, as regras da publicidade eleitoral tradicionais são

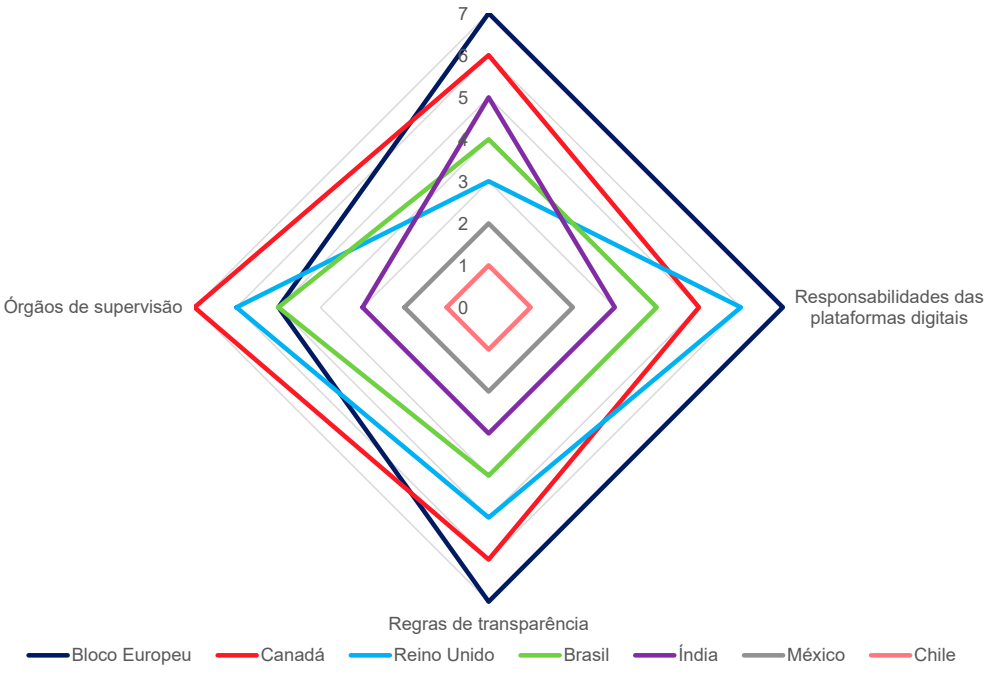
aplicáveis à propaganda em meio virtual, o que deixa lacunas às especificidades dessa atividade, como os efeitos deletérios da microssegmentação e o perfilamento de eleitores.

No tocante às responsabilidades das plataformas, por seu turno, todos os países e o Bloco Europeu, à exceção do Chile, apresentam algum nível de regulação híbrida, de modo que tanto o Estado determina certas funções às *big techs* quanto estas também seguem seus próprios códigos de conduta (autorregulação). No que concerne a regras de transparência, o Reino Unido, o Canadá e a União Europeia destacam-se com regras específicas atinentes à obrigação das plataformas em divulgar dados para pesquisa científica e à publicação de relatórios periódicos de riscos.

Por último, no que tange aos órgãos de supervisão, apesar de apenas o Brasil e o México terem estruturas semelhantes em termos de órgãos eleitorais permanentes, a maioria dos países, com exceção do Bloco Europeu e do Chile, possui órgãos/comitês independentes e específicos para períodos eleitorais. Entretanto, percebe-se como necessária a comunicação articulada entre órgãos de supervisão, autoridades competentes e instituições fortes para a fiscalização efetiva das campanhas eleitorais em meios digitais.

No intuito de ilustrar resumidamente os quadros elaborados, elaboramos um gráfico em rede, o qual foi construído a partir dos quatro desafios dimensionados, tendo sido eleita a pontuação 7 e 1 para o Estado ou o Bloco com regulamentação mais e menos avançada, respectivamente.

Gráfico 1 – Classificação regulatória da propaganda eleitoral digital em países selecionados e União Europeia
Definição de propaganda digital



Conforme mostram os resultados do Gráfico 1, entendemos que a regulação brasileira apenas obteve destaque na pontuação quanto ao desafio dos órgãos de supervisão, notadamente pela independência da instituição fiscalizadora eleitoral e pela existência da autoridade de proteção de dados pessoais. No tocante aos demais desafios, nosso país ficou com a classificação mediana. O México e especialmente o Chile foram classificados, em geral, com a menor pontuação em razão da inexistência de regulação específica para dados pessoais. A Índia destacou-se na pontuação relativa à dimensão da definição de propaganda eleitoral digital em função do monitoramento realizado pelo Comitê de Certificação e Monitoramento da Mídia (CCMM), responsável pelo registro prévio das propagandas eleitorais digitais no país.

Em arremate, nota-se, com base nos quatro desafios de políticas em destaque, que o cenário regulatório das campanhas eleitorais em meios

digitais é consideravelmente diverso. Entretanto, inexistem regras sólidas de transparência e de *accountability* de campanha que forneçam informações inequívocas acerca da extensão e da escala de dados pessoais utilizados em estratégias de propaganda digital. Acredita-se que este artigo contribui para fortalecer a profícua agenda de pesquisa sobre o fenômeno e ampliar os debates acerca de seu marco regulatório.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *The narrow corridor*. New York: Penguim Express, 2019.

BAROCAS, S. The price of precision: voter microtargeting and its potential harms to the democratic process. *In:* PLEAD '12: proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data, 2012, New York, NY, USA: Association for Computing Machinery, 2012. p. 31-36. Disponível em:: https://doi.org/10.1145/2389661.2389671. Acesso em: 8 jul. 2024.

BRKAN, M. EU fundamental rights and democracy implications of data-driven political campaigns. *Maastricht Journal of European and Comparative Law, v.* 27, n. 6, dec. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1023263X20982960. Acesso em: 8 jul. 2024.

BURDEAU, CANIN. EU Launches Probe against X over Disinformation, Hateful Content. *Courthouse News Service*, [s. l.], 26 nov. 2023. Disponível em: https://www.courthousenews.com/eu-launches-probe-against-x-over-disinformation-hateful-content/. Acesso em: 7 jul. 2024.

CÁRDENAS, A; BALLESTEROS, C; JARA, R. Redes sociales y campañas electorales en Iberoamérica. Un análisis comparativo de los casos de España, México y Chile. *Cuadernos.Info*, Chile, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.7764/cdi.41.1259. Acesso em: 29 jul. 2024.

CHILE. Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia. Chile: Ministerio Secretaría General de La Presidencia, 2016. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1089342. Acesso em: 20 abr. 2024.

DOMMET, K; BARCLAY, A; GIBSON, R. Just what is data-driven campaigning? a systematic review. *Information, Communication & Society, London,* v. 27, n. 1, 2022. Disponível em:https://doi.org/10.1080/1369118X.2023.2166794. Acesso em: 20 jun. 2024.

DOMMET, K, KEFFORD, G; KRUSCHINSKI, S. *Data-Driven campaigning and political parties: five advanced democracies compared*. 1. ed. Oxford: University Press. New York, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1093/oso/9780197570227.001.0001. Acesso em: 20 jun. 2024.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 20. ed. Barueri: Atlas, 2024.

HEINMAA, Thijs; WOLF, Peter; DALKE, Lisa-Marie; NEVEN, Marilyn. Winning elections the right way: online political advertising rules in Europe and selected countries globally. *IDEA*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden, 2023.Disponível em https://www.idea.int/sites/default/files/2023-11/winning-elections-the-right-way-online-political-advertising-rules.pdf. Acesso em: 21 jun. 2024.

IAMAI. Internet and Mobile Association of India. *Voluntary code of ethics for the general elections 2019*. Disponível em: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.medianama.com/wp-content/uploads/Voluntary-Code-of-Ethics-2019-Indian-General-Elections-Final.pdf&hl=en. Acesso em: 23 abr. 2024.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIPPERT, Owen Paul. How are political advertisements regulated on social media platforms in India? Bing-ing up to date. *Opposition International*, 23 dez. 2023. Disponível em: https://opposition.international/2023/12/24/how-are-political-advertisements-regulated-on-social-media-platforms-in-india-bing-ing-up-to-date/. Acesso em: 23 abr. 2024.

MEXICO. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014. Disponível em: https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LGIPE_100914.pdf/362e4cc7-4158-4c40-8f67-456e2e00815e. Acesso em: 22 abr. 2024.

MILLARD, J. Impact of digital transformation on public governance: new forms of policy-making and the provision of innovative, people-centric and inclusive public services. *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2023. Disponível em: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC133975/JRC133975_01.pdf. Acesso em: 11 jul. 2024.

MONTEIRO, A. *et al.* A comparative analysis of legal frameworks governing personal data in political campaigning in Latin America. *InternetLab*, São Paulo, 2021. Disponível em: https://internetlab.org.br/pt/informacao-e-politica/novo-relatorio-do-internetlab-mapeia-panorama-juridico-de-uso-de-dados-pessoais-em-campanhas-politicas-na-america-latina/attachment/missing-bridges-2/. Acesso em: 20 abr. 2024.

PFETSCH, B. Conditions of campaigning in dissonant public spheres and crisis of democracy. *Political Communication*, London, v. 40, n. 3, 27 abr. 2023. Disponível em : https://doi.org/10.1080/10584609.2023.2193554. Acesso em: 9 jul. 2024.

REINO UNIDO. Comissão Eleitoral. Transparent digital campaigning: increasing transparency for voters. *The Electoral Commission*, 1 june 2018. Disponível em: : https://www.electoralcommission.org.uk/news-and-views/our-priorities-reforming-elections/transparent-digital-campaigning/report-digital-campaigning-increasing-transparency-voters. Acesso em: 22 abr. 2024.

REYES, J.; ÁNGELES, D. Autoridades electorales, plataformas digitales y democracia en México, ARTICLE 19, Cidade do México, 21 mar. 2024. Disponível em: https://articulo19.org/autoridades-electorales-plataformas-digitales-y-democracia-en-mexico/. Acesso em: 22 abr. 2024.

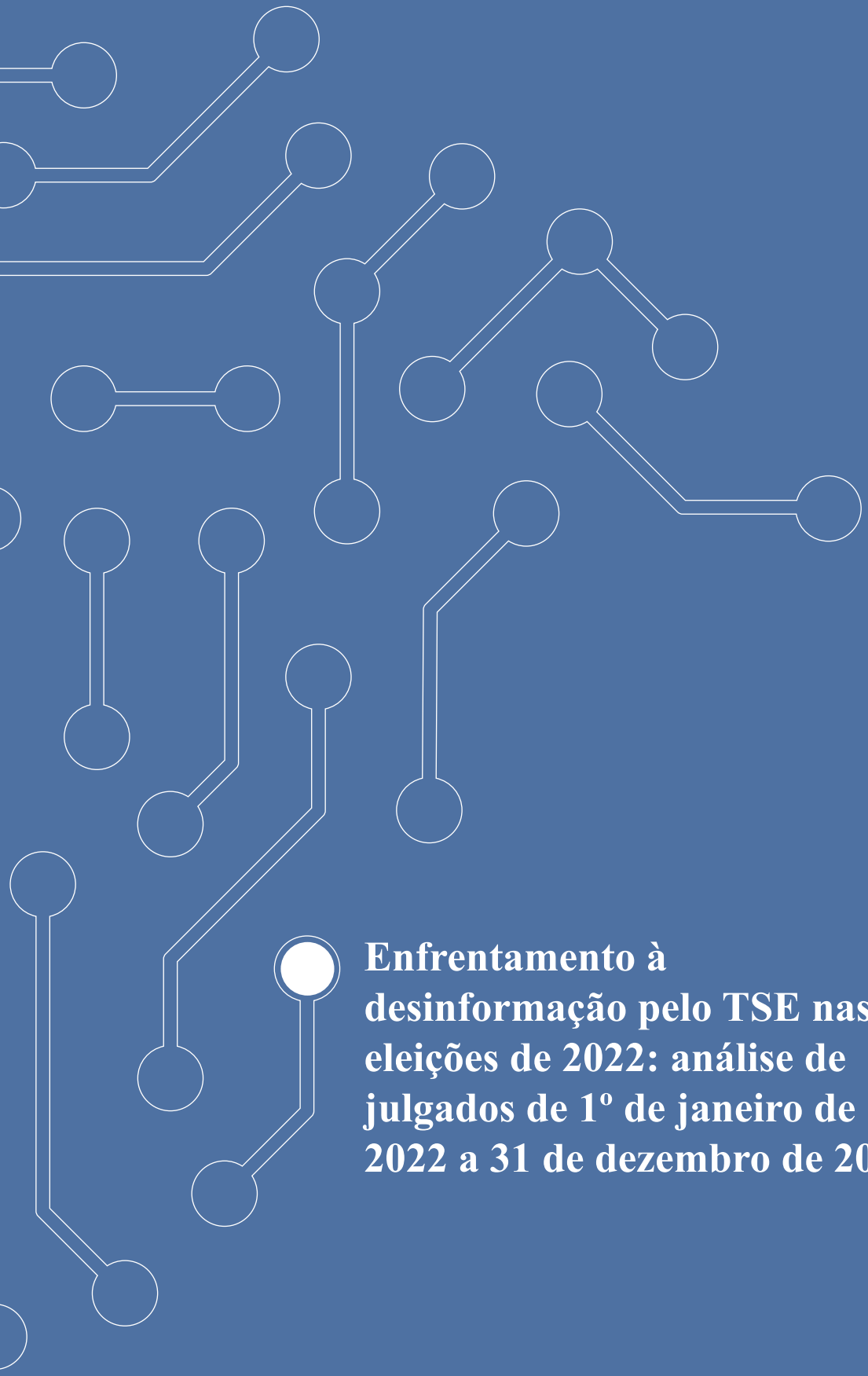
UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Elections in digital times:* a guide for electoral practitioners. Paris: UNESCO, 2022. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382102. Acesso em: 11 jul. 2024.

ZHU, Junyan. To regulate online political advertising, we must first define it, 14 de setembro de 2023. *British Politics and Policy at LSE.* Disponível em: https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/to-regulate-online-political-advertising-we-must-first-define-it/. Acesso em: 22 abr. 2024.

ZUBOFF, S. *A era do capitalismo de vigilância*: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

Como citar este artigo:

BITTENCOURT, Nathália Viviani; GOLTZMAN, Elder. Novas dinâmicas, novas regras: a propaganda eleitoral digital e o seu marco regulatório em perspectiva comparada. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 263-286, jan./jun. 2024.



Enfrentamento à desinformação pelo TSE nas eleições de 2022: análise de julgados de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023

Enfrentamento à desinformação pelo TSE nas eleições de 2022: análise de julgados de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023[*]

Confronting disinformation by the TSE in the 2022 elections: analysis of judgments from January 1, 2022 to December 31, 2023

Adriana Martins Ferreira Festugatto[**]
Pedro Augusto Lopes Sabino[***]

Recebido em: 15/7/2024
Aprovado em: 12/8/2024

Resumo

Objetiva-se com o texto analisar como se deu o enfrentamento à desinformação pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no campo judicial, nas eleições de 2022. Algumas questões de fundo que se colocam são: o TSE explicitou o conceito de desinformação em seus julgamentos? Em quais circunstâncias o TSE entende que a prática desinformativa justifica a não prevalência da liberdade de expressão? Adotou-se uma metodologia analítica dos principais argumentos utilizados pela Corte Superior Eleitoral a fim de nortear a atuação dos diversos interessados no processo político-eleitoral. As principais conclusões são que, para além dos

[*] Este é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 3, "Democracia em Redes", ao qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Prof.ª Dra. Marisa von Büllow e do Prof. Dr. Frederico Batista Pereira.

[**] Integra o quadro de servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, onde exerce a função de chefe do Cartório da 94ª Zona Eleitoral de Chapecó. Mestre e doutoranda em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). *E-mail*: adrianafestugatto@gmail.com.

[***] Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Professor adjunto da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail*: plopessabino@gmail.com.

esforços de enfrentamento na esfera administrativa, o TSE foi intensamente demandado do ponto de vista judicial e que a Corte afirmou reiteradamente em seus julgados o direito do eleitor à *informação verdadeira, não fraudulenta, não descontextualizada*. Nesse sentido, mostrou-se como um dos grandes desafios sopesar a intervenção mínima do Judiciário no debate público e a higidez do ambiente informativo, com isso definindo o que vem a ser considerado conteúdo desinformativo para o Judiciário Eleitoral, destacando-o do exercício regular da liberdade de expressão.

Palavras-chave: Poder Judiciário; direito à informação; democracia.

Abstract

The objective of this text is to analyze how the TSE combated disinformation in the judicial sphere during the 2022 Elections. Some basic questions that arise are: did the TSE make the concept of disinformation explicit in its judgments? Under what circumstances does the TSE understand that the practice of misinformation justifies the non-prevalence of freedom of speech? An analytical methodology was adopted for the main arguments used by the Superior Electoral Court in order to guide the actions of the various interested parties in the political-electoral process. The main conclusions are that, in addition to efforts to confront the issue in the administrative sphere, the TSE was intensely demanded from a judicial point of view, and that the Court repeatedly affirmed in its judgments the voter's right to true, non-fraudulent, non-decontextualized information. In this sense, one of the great challenges has been to weigh up the minimum intervention of the Judiciary in the public debate and the health of the information environment, and thus define what is considered disinformative content for the Electoral Judiciary, setting it apart from the regular exercise of freedom of speech.

Keywords: Judiciary; right to information; democracy.

Introdução

No campo eleitoral, toda e qualquer informação – seja a orientação ideológica do partido, a opção religiosa do candidato, a vida pregressa das lideranças políticas ou mesmo quem são os financiadores da atividade política – pode impactar a opção do eleitor nas urnas. Esses fatos evidenciam a gravidade de condutas destinadas a submeter o eleitor a informações capazes de comprometer a sua percepção da realidade e, por consequência, afetar a normalidade do processo eleitoral.

Tanto do ponto de vista dogmático – como consequência mesma do texto constitucional vigente (*v.g.*, Preâmbulo, art. 1º, *caput*, art. 5º, XLIV, art. 12, § 4º, I, art. 17, art. 23, art. 34, VII, *a*, todos da Constituição Federal) – quanto do ponto de vista prático – atentando-se para as condições necessárias ao exercício da soberania popular –, a efetividade do Estado democrático de direito se impõe a todos. A rejeição de práticas voltadas a prejudicar a precisa compreensão da realidade por parte dos cidadãos demanda o esforço de todos os entes federativos, de todos os Poderes e, especialmente, de toda a sociedade.

Nesse sentido, os esforços da Justiça Eleitoral no enfrentamento ao fenômeno comunicacional da *desinformação* justificam-se em razão de o acesso à (boa) informação ser condição necessária para o exercício pleno dos direitos políticos e para a efetividade da participação na vida pública, já que afeta diretamente o direito fundamental à liberdade de expressão, tomada em sua dupla dimensão: a positiva, que engloba a possibilidade de o cidadão se manifestar como bem entender; e a negativa, que proíbe a ilegítima intervenção do Estado por meio de censura.

É inegável a dificuldade em se distinguir a emissão de conteúdo equivocado mas de boa-fé de situações em que se observa o propósito de induzir a opinião pública a erro por meio da divulgação de conteúdo sabidamente falso. Precisamente por isso, um dos desafios do tema é a colisão entre a liberdade de expressão e de comunicação das pessoas – que,

apesar do alto grau de relevância, não pode ser considerado como valor absoluto – e o direito de *se informar* e *ser informado*[1]. Neste ponto, merece referência que o acesso a informações verdadeiras como um direito é um desafio discutido antes dos avanços das tecnologias de informação e comunicação (Carvalho, 1994).

Esse cenário de desordem desinformativa[2] – expressão cunhada por Wardle e Derakhshan (2017) para descrever a poluição informacional que assola a modernidade a partir das novas tecnologias de informação e comunicação, e que inclui justamente a disseminação de conteúdo intencionalmente falso, também os equívocos honestos e sátiras, paródias e tudo o mais que transita entre a verdade e a desinformação – revela-se ainda mais ameaçador quando se volta às instituições democráticas, naquilo que tem sido chamado de *desinformação antissistema*[3] (Alvim; Zilio; Carvalho, 2023).

Para a Justiça Eleitoral, combater a desinformação dirigida aos atores do processo eleitoral (candidato *vs* candidato), ou especificamente a modalidade antissistema, mostrou-se desafio complexo, fato que levou o

[1] O direito de *se informar*, conforme entendimento reiterado na doutrina, compreende a faculdade de buscar informações sem impedimentos e o direito de *ser informado* abrange a possibilidade de receber informações sem obstáculos (Rodrigues Junior, 2009, p. 182; Nunes Júnior, 2011, p. 44-47). No primeiro caso, tem-se uma atitude ativa voltada ao próprio acesso à informação; no segundo caso, uma atitude passiva por ocasião do recebimento de informação.

[2] *Desordens informativas* são termos que remetem a um conceito complexo, abrangendo situações variadas. Consoante Alvim, Zilio e Carvalho, é "um gênero que, em linha de princípio, comportará *informações incorretas* (equívocos transmitidos sem ânimo de prejudicar), *desinformações* (que pressupõem falsidade e intenção de dano) e *informações maldosas* (despidas de alto grau de falsidade, mas circuladas com o propósito claro de impor prejuízos)" (2023, p. 76).

[3] Ao discorrerem acerca das categorias de desinformação de natureza eleitoral, Alvim, Zilio e Carvalho diferenciam *desinformação interpartes* da *desinformação antissistema*. Enquanto as primeiras se referem a ataques desinformativos direcionados a seus competidores, as segundas consistem em ataques desinformativos voltados às instituições democráticas (2023, p. 415-464).

Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a conferir, em 2021, o caráter permanente ao seu Programa de Enfrentamento à Desinformação (PPED)[4].

Analisar o modo como a Justiça Eleitoral enfrentou o novo desafio relacionado à desinformação é tarefa que se impõe tanto com o propósito de contribuir para o aprimoramento institucional quanto para a tutela dos direitos envolvidos. Nesse sentido, o período das últimas eleições nacionais se mostra particularmente significativo.

De fato, as eleições de 2022 evidenciaram o agravamento desse fenômeno, notadamente em virtude não só da polarização política observada na disputa eleitoral mas de todo o leque de recursos tecnológicos de produção e difusão de conteúdo, combinado com uma estrutura fiscalizatória ainda analógica. Ainda que fuja aos objetivos deste trabalho realizar análise mais detalhada sobre o contexto político que circundou o referido pleito, a judicialização crescente de demandas, tendo como objeto a disseminação de desinformação, é realidade que requer atenção.

Desse modo, o objetivo geral deste artigo é analisar como se deu o enfrentamento à desinformação pelo TSE, no campo judicial, nas eleições de 2022.

Mais especificamente, decompondo-se essa indagação mais ampla, relacionada ao objetivo geral, esta pesquisa busca responder questões importantes, que nortearão a atuação da Justiça Eleitoral no pleito de 2024: o TSE explicitou o conceito de desinformação em seus julgamentos? Em quais circunstâncias o TSE entende que a prática desinformativa justifica a não prevalência da liberdade de expressão? Quais princípios foram opostos à liberdade de manifestação do pensamento na fundamentação das decisões do TSE?

[4] O programa tem por finalidade enfrentar a desinformação relacionada à Justiça Eleitoral e aos seus integrantes, ao sistema eletrônico de votação, ao processo eleitoral em suas diferentes fases e aos atores nele envolvidos e foi instituído por meio da Portaria-TSE n. 510/2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021. Acesso em: 7 jul. 2024.

Para responder a essas perguntas, realizou-se levantamento e análise de acórdãos proferidos pela Corte no pleito referido e que mencionaram o termo "desinformação". Cabe registrar o aspecto inédito do recorte da pesquisa realizada perante outros estudos sobre desinformação no contexto das eleições de 2022 recentemente publicados[5-6], seja no aspecto qualitativo, seja no quantitativo. No aspecto quantitativo, relativamente às decisões judiciais, o recorte dado à pesquisa engloba decisões proferidas em período mais abrangente (2022/2023). Qualitativamente, o objeto desta pesquisa não se restringe apenas à desinformação que circula nos meios digitais, mas também àquela que é veiculada nas mídias tradicionais (rádio, TV e impressos).

1 Metodologia

Alinhado ao objetivo geral de melhor compreender o controle judicial da desinformação promovido pela Justiça Eleitoral, optou-se pelo levantamento de julgados por meio da página Jurisprudência da Justiça Eleitoral[7], acessível por qualquer cidadão, possibilitando a ampla checagem dos dados utilizados nesta pesquisa.

A delimitação temporal foi feita tomando por base as eleições de 2022, restringindo-se o exame às decisões colegiadas (acórdãos) proferidas pelo TSE entre *1º de janeiro de 2022* a *31 de dezembro de 2023*.

[5] Registre-se o relatório elaborado pela Missão de Observação Eleitoral, coordenada pelo Dr. José Luis Bolzan de Morais (FDV/ES), que teve como escopo a "desinformação nas Eleições 2022". Mais detalhes em: Morais (2023).

[6] A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em conjunto com outras instituições publicou o relatório *O que é desinformação no Judiciário Brasileiro*, no qual mapeou decisões sobre o tema de janeiro de 2019 a outubro de 2022, dedicando seção específica ao Tribunal Superior Eleitoral. A íntegra pode ser conferida em: https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Pesquisa-Fake-News.pdf.

[7] A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em conjunto com outras instituições publicou o relatório *O que é desinformação no Judiciário Brasileiro*, no qual mapeou decisões sobre o tema de janeiro de 2019 a outubro de 2022, dedicando seção específica ao Tribunal Superior Eleitoral. A íntegra pode ser conferida em: https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Pesquisa-Fake-News.pdf.

Utilizando-se a "pesquisa avançada" na referida página, selecionou-se a opção "inteiro teor" e os parâmetros de busca: "desinforma*" OR "*fake news*". Desse modo, em 23 de abril de 2024, às 13h16, foram localizadas *156* decisões[8].

Optou-se pela adoção da ferramenta Notion para registros e catalogações das decisões que atenderam aos critérios expostos[9]. A tabela criada possui os seguintes campos para preenchimento: órgão (TSE), tipo de decisão (acórdão), eleição (2022), classe/processo, data da decisão, município, Estado, relevância, relator, relator designado, grandes temas, *tags*, anotação, ementa, decisão, referência legislativa, referência doutrinária, referência jurisprudencial, *link* para inteiro teor e uso de redes sociais ou outras plataformas eletrônicas.

As decisões foram classificadas quanto à *espécie de desinformação*[10] – propaganda eleitoral, aqui abrangidas a desinformação, que tem como foco atingir candidata ou candidato, ou antissistema, aquela voltada contra a segurança do processo eleitoral e a própria Justiça Eleitoral – e quanto à *relevância para a compreensão do tema*: baixa, média e alta.

Foram consideradas de relevância *baixa* aquelas decisões em que os parâmetros de busca apareceram no inteiro teor da decisão, mas não foram discutidos. Efetivamente, a decisão versava, por exemplo, a

[8] A consulta com todos os parâmetros de pesquisa referendados é acessível pelo *link*: https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?expressaoLivre=desinforma*%20OR%20%2522fake%20news%2522&inteiroTeor=true&eleicoes=2022&tipoDecisao=Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252C&datas=Julgamento_2022-01-01_2024-01-31_&params=s&pag=2&tamPag=100.

[9] Cumpre registrar nosso agradecimento a Gabriel Menezes Figueiredo, servidor do TSE, que apresentou a ferramenta Notion em *workshop* realizado no 1º Encontro dos Grupos de Pesquisa do TSE, em março de 2024, e sempre esteve à disposição do grupo para que os mecanismos de busca existentes na página do TSE pudessem ser mais bem utilizados e, por conseguinte, fosse ampliada a base de dados usada no levantamento das decisões.

[10] Saliente-se que as desinformações podem ser classificadas por diferentes critérios. A classificação feita por Wardle e Derakhshan (2017) utiliza como critério o *conteúdo da mensagem desinformativa*. Alvim, Zilio e Carvalho (2023) apresentam classificação que leva em conta o *prejudicado pela mensagem desinformação*, que pode ser o adversário eleitoral ou o próprio sistema.

respeito de questão processual de ação na qual foi discutida desinformação. Em virtude disso, apesar de aparecer na busca, a decisão não agregava nada à compreensão do fenômeno da desinformação. Em outros casos, classificados como de relevância *média*, foram observadas decisões que apenas reiteraram argumentos já utilizados pelo relator em outros julgados ou ofereceram acréscimos pontuais, incrementando a fundamentação da decisão no mesmo sentido que vinha sendo adotado. Foram classificados como de relevância *alta* decisões que apreciaram situações novas, casos de repercussão pública ou que refletiram mudanças de entendimento jurisprudencial sobre o tema.

Por oportuno, estabeleceu-se campo para registro do meio de divulgação da desinformação (analógico ou digital e, nesse caso, qual rede social ou aplicativo foi utilizado), e se é caso de uso de inteligência artificial, a fim de apurar como essas variantes se apresentaram nos quadros fáticos levados ao controle judicial.

Com foco no objetivo geral já especificado – o de "analisar como se deu o enfrentamento à desinformação pelo TSE, no campo judicial, nas eleições de 2022" – e as questões norteadoras constantes na introdução, tem-se a registrar achados da pesquisa relacionados ao conceito de desinformação; às circunstâncias que impõem a prevalência de outros princípios constitucionalmente tutelados sobre a liberdade de expressão; bem como mudança de entendimento jurisprudencial concernente à responsabilidade pela propagação de desinformação.

2 Conceito de desinformação nos julgados do TSE referentes às eleições de 2022

O exame do conceito de desinformação usado nas decisões colegiadas do TSE não se confunde com a identificação de uma definição abrangente e minuciosa, da qual fosse possível deduzir as diversas situações concretas submetidas ao julgamento da Corte.

Conforme Eros Roberto Grau, os conceitos são as ideias a que podem ou não corresponder termos precisos. A indeterminação dos termos não se confunde, pois, com a indeterminação das ideias correlativas (Grau, 1988).

A dificuldade conceitual sobre o tema "desinformação" é um dos pontos que a relatora especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão da Organização das Nações Unidas (ONU) fez constar no Relatório A/HRC/47/25 (2021, p. 3)[11], justificando essa falta de um conceito universalmente aceito – em parte – pela ausência de uma linha clara entre realidade e falsidade, e entre a intenção de causar prejuízo ou a ausência dela.

Para a compreensão do enfrentamento à desinformação promovido pela Justiça Eleitoral nas eleições de 2022, cumpre reconhecer que o conjunto de julgados analisados revelou orientação consistente, apta a fornecer aos jurisdicionados elementos importantes quanto ao entendimento conceitual a ser adotado pela Corte em futuros casos.

O TSE analisou casos em que foi distorcida a percepção da opinião pública acerca do fato divulgado; julgou casos nos quais a proteção da honra contra calúnias, injúrias e difamações impunha a não prevalência da liberdade de expressão; decidiu-se a respeito da difusão de informações sabidamente inverídicas. O conjunto de julgados relativos a práticas qualificadas como desinformativas e as condutas explicitamente reconhecidas como lícitas evidenciam o conceito adotado pelo Tribunal.

Assim, da análise dos julgados colegiados da Corte para as eleições de 2022, verificou-se que desinformação vem a ser entendida como "a divulgação de informações manifestamente falsas, deliberadamente criadas para enganar e prejudicar terceiros" (Ref-Rp n. 060120018, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 3/10/2022). Nesse sentido, a instância superior eleitoral tem justificado a sua atuação com base na proteção da liberdade de votar do eleitor, da honra e do sistema

[11] Íntegra disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4725-disinformation-and-freedom-opinion-and-expression-report. Acesso em: 7 jul. 2024.

eleitoral, como revelam algumas das decisões indicadas a seguir, em que foram reconhecidos a prática desinformativa e variados fundamentos.

Considerou-se desinformativa a prática de *distorcer a percepção da opinião pública acerca de fato*. Essa conduta foi examinada em diferentes variações. Foi considerada desinformação a associação de candidato adversário a criminoso célebre, responsável por tentativa de homicídio, seja por meio de fatos sabidamente inverídicos ou por meio de conteúdos verdadeiros gravemente descontextualizados (Ref-Rp n. 0600910-03.2022, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022; Ref-Rp n. 0600845-08.2022, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 1º/9/2022).

No mesmo sentido, foi julgada como desinformativa a prática de se editar um vídeo verdadeiro com a supressão de palavra de modo a resultar na alteração completa do sentido da mensagem. Ao ser suprimida a palavra "não", o sentido da mensagem do candidato adversário foi substancialmente modificado (Ref-Rp n. 0600907-48.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022).

Induzir o eleitor a acreditar que um instituto de pesquisa independente estaria vinculado a candidato adversário também foi considerado desinformação. Foi comprometida a percepção do eleitor acerca dos dados que chegaram ao seu conhecimento (Ref-Rp n. 060092047, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022).

A atribuição indevida ao candidato e a seu partido da responsabilidade por decisão judicial com péssima repercussão entre profissionais de determinada categoria também foi considerada desinformação (Ref-Rp n. 0600956-89.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 22/9/2022).

A criação de página de falsa agência de checagem, concebida para reforçar ideia de independência e neutralidade e enganar eleitor em página de campanha é outro exemplo de prática desinformativa reconhecida pelo

TSE (Representação n. 0600966-36.2022, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 27/9/2022).

No que diz respeito à *proteção da honra contra calúnias, injúrias e difamações*, o TSE igualmente apreciou diversos casos de desinformação. A associação de candidato, como mandante, à morte de indígenas e crianças (Ref-Rp n. 0600891-94.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 6/9/2022), assim como a associação de candidato à compra de votos por meio da inserção de dinheiro dentro de sanduíches (Rp n. 0600929-09.2022, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022) são exemplos de desinformação.

O TSE julgou caso relativo à insinuação de ser o candidato mandante de crime de tortura e de homicídio (Ref-Rp n. 0601012-25.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 22/9/2022), bem como a divulgação de conteúdo que negava o reconhecimento judicial da inocência de candidato adversário (Recurso no Direito de Resposta n. 060092302, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 29/9/2022). Práticas desinformativas dessa natureza seriam aptas a induzir o eleitor a não confiar na idoneidade do candidato adversário e foram combatidas pelo Tribunal Superior.

Nas eleições de 2022, o TSE também teve de enfrentar a prática de difundir informações sabidamente inverídicas com o propósito de interferir no pleito, comprometendo a confiança nas instituições e, por conseguinte, na conveniência de se manter o sistema[12]. Nesse sentido, é possível destacar a conduta julgada desinformativa analisada no caso que envolveu a afirmação

[12] Mesmo sendo reiteradamente afirmada a necessidade de interferência mínima do Judiciário no embate democrático (Ref-Rp n. 060100193, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 22/9/2022; Ref-Rp n. 060084690, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022; AgR-REspe n. 0600396-74/SE, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 21/3/2022; REspe n. 0600057-54/MA, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 22/6/2022; Rp n. 2409-91/DF, rel. designada Min. Cármen Lúcia, PSESS de 25/8/2010), a preservação

de que a nova versão do título eleitoral (e-Título) poderia compatibilizar, de forma automática, votos em benefício de candidato (Ref-Rp n. 0600846-90.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022).

A Corte Superior também considerou desinformativa a prática de difundir sem provas conteúdo que colocava em xeque a aceitabilidade das regras do jogo democrático e a confiança nos resultados das eleições (Rp n. 0600741-16.2022; Rp n. 0600556-75.2022; Rp n. 0600549-83.2022; Rp n. 0600550-68.2022, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 30/9/2022).

No mesmo sentido, foi considerada desinformativa a divulgação de vídeo com ataques marginais à honorabilidade de ministra do TSE por ato praticado no desempenho de sua função jurisdicional durante período eleitoral (AgR-AgR-Rp n. 0601666-12, Min. Alexandre de Moraes, Acórdão de 21/9/2023, publicado no *Diário de Justiça Eletrônico* 197, data 4/10/2023). Entendeu-se que, apesar de dirigidos a membra do Tribunal, os ataques visavam atingir a própria independência e dignidade institucional da Corte.

Por se tratar de inovação para as eleições de 2022, a previsão da atuação da Justiça Eleitoral no tocante à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral (art. 9-A da Res.-TSE n. 23.610/2019)[13] possibilitou identificar, além dos 3 casos aqui citados, outros 14 submetidos ao TSE (totalizando 17 casos) voltados à análise da prática de *desinformação antissistema*. Para essas situações, afirmou-se a legitimidade e normalidade do pleito, independentemente da situação particular dos candidatos, como *bem jurídico-constitucional autônomo*, posto que a aceitabilidade das

das condições necessárias à própria preservação do processo democrático foi considerada justificativa da intervenção judicial no enfrentamento à desinformação.

[13] Art. 9º-A. É vedada a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos, devendo o juízo eleitoral, a requerimento do Ministério Público, determinar a cessação do ilícito, sem prejuízo da apuração de responsabilidade penal, abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação (Revogado pela Resolução-TSE n. 23.714/2024).

regras do jogo democrático e a confiança nos resultados das eleições são os pressupostos naturais e indispensáveis para as eleições.

Por outro lado, na construção de um conceito por exclusão, a Corte explicitou, em vários julgados, o que *não deve ser compreendido como desinformação*. Nesse sentido foram os *juízos de valor, as opiniões dos emissores; os meros equívocos honestos ou incorreções materiais, as sátiras e as paródias, bem como notícias veiculadas em tom exaltado e até sensacionalista* (Ref-Rp n. 0601200-18.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em sessão, 3/10/2022; REspe n. 972-29/MG, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 26/8/2019).

A Corte não entendeu como prática desinformativa a *crítica à decisão específica do Supremo Tribunal Federal (STF)*, de conhecimento notório no país, que anulou condenações de candidato (Ref-Rp n. 0601178-57.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 30/9/2022). A liberdade de exprimir um juízo de valor crítico a determinada ação praticada por instituição pública não estaria dentro do campo da desinformação.

Nessa linha de *excluir da configuração de prática desinformativa*, pode-se mencionar a *narrativa de caráter irônico e retórico* sobre a evolução patrimonial supostamente desproporcional de candidato que exerceu atividade política por diversos mandatos (Ref-Rp n. 0600952-52.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 22/9/2022). A Corte já havia decidido sobre a importância da difusão de informações sobre os candidatos, sobre o escrutínio minucioso da vida dos possíveis representantes políticos pelos eleitores (AgR-REspe n. 060045-34/SE, rel. Min. Edson Fachin, DJe de 4/3/2022). Coerente com o entendimento e com o tratamento diferenciado dado a manifestações de nítido caráter humorístico, o TSE não considerou a prática como desinformativa.

Também se harmoniza com essa ideia de proteção da Justiça Eleitoral o *cotejo de manifestações passadas e contemporâneas de candidatos*. A edição e exibição de manifestações antigas a respeito de atuais aliados, com nítido

propósito crítico, valendo-se de humor e de sátira, explicitando mudanças de orientação política do candidato, fornecem subsídios ao eleitor para avaliar a sua coerência e confiabilidade. O TSE não considerou tal prática como desinformativa. Diversamente, a considerou caso de exercício regular da liberdade de expressão (Ref-Rp n. 060100618, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em sessão, 22/9/2022).

A doutrina tem papel relevante para o desenvolvimento institucional, para o aprimoramento da prática jurisdicional por meio da reconstrução das decisões e para o desenvolvimento teórico que permita, a partir de formulação mais abstrata, atingir espectro mais abrangente de situações. A prática, por seu turno, desafia a pertinência da elaboração teórica, e o enfrentamento da desinformação demonstra isso. A atuação da Corte não pode se valer de uma atuação mecânica sem considerar outros bens jurídicos.

O conjunto de decisões indicadas demonstra que o TSE, em seu enfrentamento à desinformação, empenhou-se para explicitar o conceito de desinformação que norteou a sua atuação nas eleições de 2022. Essas decisões forneceram vários parâmetros aptos a orientar as atuações dos diversos interessados no processo político-eleitoral.

3 Prática desinformativa e a não prevalência da liberdade de expressão

Sem prejuízo de uma conduta ser considerada desinformativa, é preciso indagar se o TSE reconhece a não prevalência da liberdade de expressão em qualquer circunstância. As decisões analisadas revelam entendimento restritivo da Corte acerca da possibilidade.

O TSE reiteradamente afirmou que a intervenção do Judiciário é possível apenas nas hipóteses de *desequilíbrio ou de excesso* em face da propagação de desinformação comprometedora da higidez do ambiente informativo (Ref-Rp n. 060084508, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em sessão, 1º/9/2022).

Em consonância ao que fez constar no art. 38 da Res.-TSE n. 23.610/2019[14], que traz como diretriz a mínima intervenção da Justiça Especializada no que se refere a remoção de conteúdo na internet, o Min. Alexandre de Moraes enfatizou que essa atuação deve se dar apenas para "coibir práticas abusivas ou divulgação de notícias falsas, de modo a proteger a honra dos candidatos e garantir o livre exercício do voto" (AgR-REspEl n. 0600396-74). Em seu voto, a Ministra Maria Claudia Bucchianeri acresceu que "para que o conteúdo possa ser qualificado como propaganda eleitoral desinformativa, imprescindível a demonstração de que envolve fato 'sabidamente inverídico' ou 'gravemente descontextualizado', ônus que compete ao autor representante, por ser verdadeiro elemento constitutivo do direito de excepcional restrição discursiva por si buscado" (Rec-Rp n. 0600927-39, relatado pela própria).

O TSE tem reiteradamente afirmado o direito do eleitor à *informação verdadeira, não fraudulenta, não descontextualizada*. Da análise do caso que envolveu a suposta distribuição de "*kit gay*" durante governo de partido adversário, o TSE concluiu ser um caso de desinformação (Ref-Rp n. 0600851-15.2022, Acórdão, Min. Alexandre de Moraes, Publicação: PSESS – Publicado em sessão, 22/9/2022).

Constata-se a preocupação da Corte com a tutela da liberdade de expressão tanto pela reiterada afirmação da necessidade de intervenção mínima do Judiciário no debate público quanto pela afirmação da necessidade do potencial comprometimento da higidez do ambiente informativo. A isso se soma o ônus probatório que recai sobre o autor da representação, o que resguarda o eventual equívoco justificável do emissor da mensagem. A proteção da liberdade de informação do cidadão ocorre, pois, limitada por circunstâncias que o TSE buscou explicitar em seus julgados.

[14] Res.-TSE n. 23.610/2019: Art. 38 A atuação da Justiça Eleitoral em relação a conteúdos divulgados na internet deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático.

4 Outros achados de pesquisa

Os dados apresentados acima permitem constatar, em grande medida, como se deu a atuação colegiada do TSE no enfrentamento à desinformação nas eleições de 2022. Sem embargo, o exame dos acórdãos impõe destaque a outros aspectos que se integram aos já mencionados.

Nesse sentido, *merece aqui referência a mudança de entendimento jurisprudencial* ocorrida a partir do julgamento da Representação n. 0601754-50, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, pela qual foi firmado – em 23/5/2023 – o entendimento de que o art. 57-D[15] da Lei n. 9.504/1997 engloba não só os casos de anonimato na internet, mas também as condutas com autoria identificada mas voltadas à propagação de notícias falsas, a ensejar, além da determinação de retirada do conteúdo, *a fixação de multa a candidato que divulgue informação tida por inverídica*. Foram localizadas 18 decisões com a indicação dessa referência, o que é um indicativo de consolidação como jurisprudência a refletir no pleito municipal de 2024. Trata-se de mudança substancial da interpretação do referido dispositivo legal com relação às eleições de 2020 (limitada, naquele momento, a aplicação de multa para casos de anonimato). Não foram localizadas decisões colegiadas da Corte, no âmbito das eleições de 2022, que veiculem conclusão em sentido diverso, apesar de terem sido verificados votos com ponderações importantes (*vide* R-Rp n. 0601399-40, Min. Nunes Marques). A consequência direta dessa mudança de entendimento é que as demandas com aderência a esse objeto não se extinguiram com a superveniência do pleito; por isso, ao longo do ano de 2023,

[15] Lei n. 9.504/1997: Art. 57-D É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores – internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas *a*, *b* e *c* do inciso IV do § 3º do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica. § 1º (vetado) § 2º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais) a R$30.000,00 (trinta mil reais). § 3º Sem prejuízo das sanções civis e criminais aplicáveis ao responsável, a Justiça Eleitoral poderá determinar, por solicitação do ofendido, a retirada de publicações que contenham agressões ou ataques a candidatos em sítios da internet, inclusive redes sociais.

foi possível verificar inúmeros julgados que prosseguiram no exame de mérito dessas ações. A mera suspensão da postagem em sede liminar não passou a ser mais terminativa passada a data das eleições.

Ademais, os avanços da inteligência artificial generativa e a possibilidade de criação de mídias sintéticas com sobreposição de vozes e imagens, a circular nas campanhas políticas com conteúdo falacioso sobre candidatos, eram um grande temor no cenário nacional de 2022. Inclusive, na recente eleição presidencial que ocorreu na Argentina (2023), viu-se a viralização de vídeos, criados a partir dessa tecnologia, com alto potencial de desinformar[16].

Todavia, com os parâmetros de pesquisa já descritos, não foi localizado nenhum acórdão sobre caso de disseminação de *deep fakes*, como assim são chamadas esse tipo de mídia. Isso não significa que não tiveram circulação no cenário político de 2022, mas apenas que não chegou à mais alta instância judicial eleitoral nenhuma demanda para julgamento colegiado.

Para as eleições de 2024, a questão parece superada do ponto de vista de regulamentação, com a introdução do § 1º no art. 9º-C da Resolução-TSE n. 23.610/2019, que expressamente prevê:

> § 1º É proibido o uso, para prejudicar ou para favorecer candidatura, de conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos, que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente, ainda que mediante autorização, para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia (*deep fake*) (Incluído pela Resolução n. 23.732/2024).

Para as situações de descumprimento, ficará configurado o abuso do poder político e o uso indevido dos meios de comunicação social, acarretando a cassação do registro ou do mandato, sem prejuízo de aplicação de outras medidas cabíveis, sanções que não eram previstas na regulamentação para o

[16] Notícia veiculada sobre esse cenário na Argentina pode ser lida em: https://exame.com/mundo/campanha-presidencial-na-argentina-usa-inteligencia-artificial-em-grande-escala/.

pleito de 2022, e garantem maior segurança jurídica a inibir essa prática com alto poder nocivo à democracia.

Cabe registrar ainda que se verificou a existência de muitos julgados que continham os termos de busca já descritos na metodologia desta pesquisa e, portanto, foram objeto de análise, mas que não guardam relação estreita com o tema ou diziam respeito apenas à matéria processual e que, portanto, são inespecíficos para este estudo. Essas decisões foram identificadas como de relevância *baixa* nos registros constantes na ferramenta Notion.

Ademais, constatou-se que não é utilizada nenhuma etiqueta de identificação de assunto "desinformação" no sistema de Jurisprudência, por ocasião da consulta pública, constando predominantemente a marcação ou "propaganda eleitoral irregular" e/ou "matéria processual", quando assim o for.

Ademais, dos casos postos à apreciação da Corte nas eleições de 2022, verificou-se predomínio de disseminação da desinformação pelas mídias digitais sobre outros meios analógicos, como rádio ou televisão, sendo o Twitter a plataforma citada mais vezes nos pedidos postos à apreciação judicial, seguido do Facebook, não se levando em consideração, nesse momento, se foi caso de efetivo reconhecimento, pelo TSE, do conteúdo como desinformação ou se ficou julgado como pleno exercício da liberdade de expressão e, portanto, mantido sua veiculação.

Conclusão

Da análise do todo, depreende-se em considerações finais que, paralelamente a todos os esforços da Justiça Eleitoral no enfrentamento à desinformação na esfera administrativa (capacitações, projetos de cidadania, acordos de cooperação e demais ações afetas ao Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação do TSE), há número considerável de casos postos à apreciação judicial.

É possível afirmar ainda que o TSE explicitou o conceito de desinformação que orienta suas decisões, seja ao afirmar explicitamente

o caráter desinformativo de certas condutas, seja ao excluí-lo; até mesmo a inclusão de um repositório de decisões específicas na "Consulta de Jurisprudência por assunto"[17] demonstra esforço em clarificar o que é (e o que não é) considerado desinformação pela Corte.

Todavia, não se pode afastar o desafio que é, na análise do caso concreto, com base nas provas trazidas para análise, sopesar a intervenção mínima do Judiciário no debate público e a higidez do ambiente informativo e, com isso, definir o que vem a ser considerado conteúdo desinformativo e o que é exercício regular da liberdade de expressão.

Ademais, a mudança de entendimento jurisprudencial quanto à possibilidade de aplicação de multa em sede de representação por divulgação de conteúdo desinformativo, aqui exposta, fornece indícios de que o cenário das eleições de 2024 tende a sofrer variação: seja por maior diligência no dever de cuidado, por parte de candidatas e candidatos, com o conteúdo da propaganda eleitoral – e com isso a diminuição de casos judicializados; seja supletivamente, pelo maior número de decisões de mérito que envolvem o tema, por parte dos juízos eleitorais, e, consequentemente, maior número de recursos a serem interpelados perante os Tribunais Regionais.

Todos os registros e anotações que foram inseridos na aplicação Notion serão disponibilizados à Escola Judiciária Eleitoral do TSE, possibilitando a continuação futura da pesquisa por interessados em depuração de mais dados, ou mesmo a aplicação do método aqui desenvolvido, para os casos de desinformação relativos aos pleitos de 2018 e 2020.

Como sugestão de melhoria nos registros do sistema de jurisprudência do TSE, para facilitar futuras pesquisas, seja no campo acadêmico, seja pelos profissionais envolvidos nas campanhas eleitorais, tem-se a criação de *tag* a marcar os julgados que tratam de desinformação e, mais especificamente, sobre a desinformação antissistema. Paralelamente, a padronização dos registros no sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe), ou a criação de

[17] Disponível em: https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto.

campo específico para identificação de processos cujo objeto seja a apuração de disseminação de desinformação, também é considerada medida válida para facilitar a coleta de dados.

Por oportuno, se entendido pela continuidade das atividades do grupo de pesquisa, vislumbra-se a ampliação do objeto de pesquisa para contemplar as decisões proferidas também pelos Tribunais Regionais e a contraposição com os entendimentos capitaneados pelas Cortes Superiores.

Referências

ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. *Guerras cognitivas na arena eleitoral*: o controle judicial da desinformação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *O que é desinformação no Judiciário Brasileiro?*: uma análise da jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre fake news. Disponível em: https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Pesquisa-Fake-News.pdf. Acesso em: 7 jul. 2024.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

GRAU, Eros Roberto. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MORAIS, José Luís Bolzan de. *Missão de observação eleitoral*: o controle, pela justiça eleitoral, do uso e impacto das redes sociais no processo eleitoral: relatório final. Vitória: FDV Publicações, 2023.

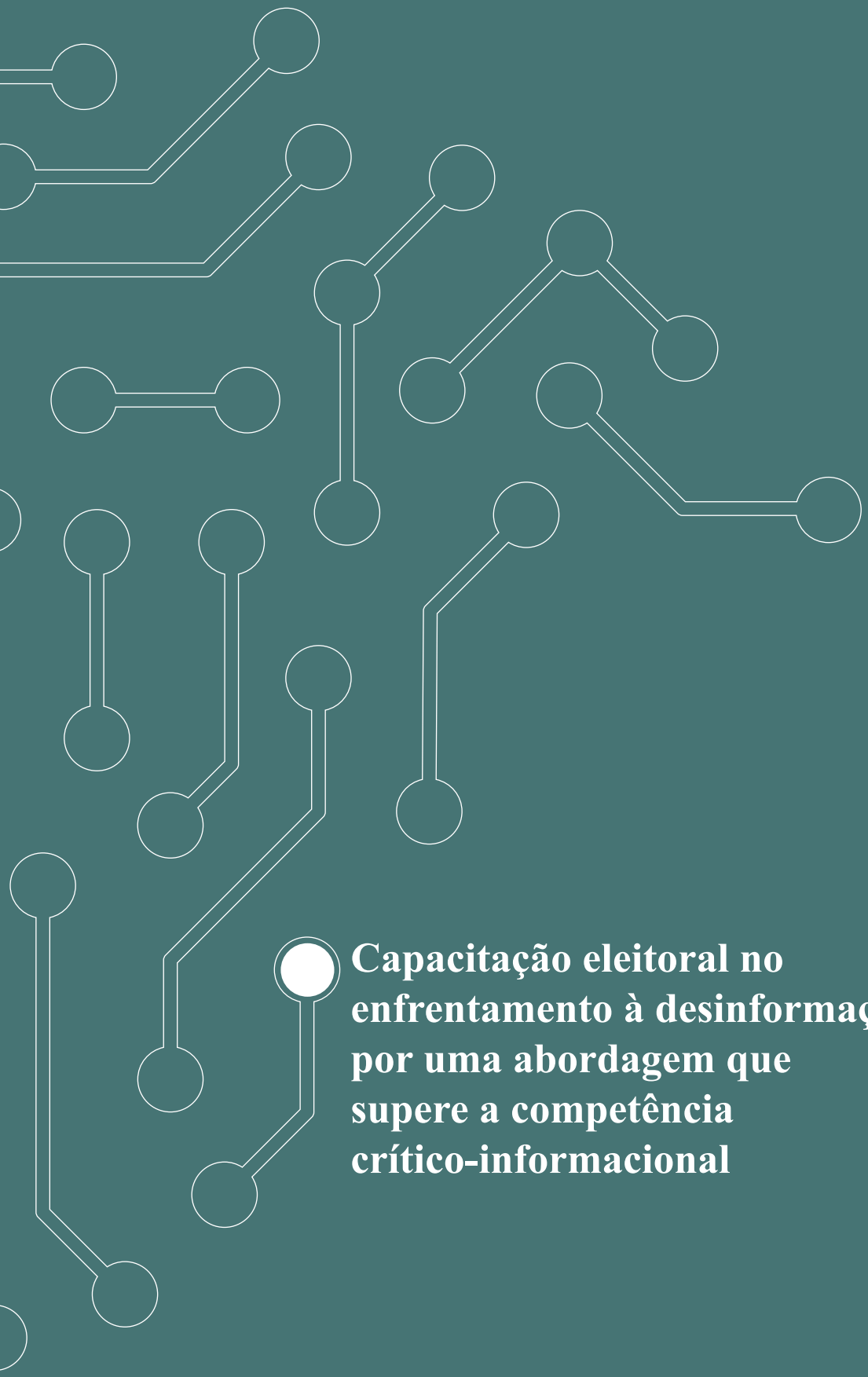
NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Direito e jornalismo*. São Paulo: Verbatim, 2011.

RODRIGUES JUNIOR, Álvaro. *Liberdade de expressão e liberdade de informação*: limites e formas de controle. Curitiba: Juruá, 2009.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information disorder*: toward an interdisciplinary framework for research and policy making: Council of Europe report DGI(2017)09. Strasbourg: Council of Europe, 2017. Disponível em: https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-forresearc/168076277c. Acesso em: 7 jul. 2024.

Como citar este artigo:

FESTUGATTO, Adriana Martins Ferreira; SABINO, Pedro Augusto Lopes. Enfrentamento à desinformação pelo TSE nas eleições de 2022: análise de julgados de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 288-308, jan./jun. 2024.



Capacitação eleitoral no enfrentamento à desinformação: por uma abordagem que supere a competência crítico-informacional

Capacitação eleitoral no enfrentamento à desinformação: por uma abordagem que supere a competência crítico-informacional[*]

Electoral training in combating disinformation: for an approach that goes beyond critical-informational competence

Lígia Vieira de Sá e Lopes[**]
Maurício da Silva Duarte[***]

Recebido em: 15/7/2024
Aprovado em: 19/7/2024

Resumo

O artigo aborda a capacitação, em especial as comunicações pedagógicas, sobre desinformação realizada pelos Tribunais Regionais Eleitorais nos anos de 2022 e 2023. Na análise, foi considerada a diferença entre a abordagem

[*] O presente artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE – Escola Judiciária Eleitoral – EJE, Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP e Assessoria de Inclusão e Diversidade – AID) sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 3, "Democracia em Redes", ao qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Profa. Dra. Marisa von Büllow e do Prof. Dr. Frederico Batista Pereira.

[**] Analista judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (unifor). Especialista em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Cursou um módulo do Doutorado em Direito Penal do Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista em Processos Educacionais pela Universidade Católica de Fortaleza (PUC-CE). Também é especialista em Direito Processual pela Universidade Anhanguera Uniderp. Atualmente ocupa a função de assessora nível III de Gabinete de Juízes, tendo atuado como chefe de cartório, assistente nível I e assistente nível III da Ouvidoria do TRE-CE. *E-mail*: ligiasa@tre-ce.jus.br.

[***] Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TER-RJ), exercendo a função de assistente III (FC III) da Escola Judiciária Eleitoral. Possui graduação em Jornalismo (UFF) e História (UFF). É mestre em Sociologia (IUPERJ-SBI) e doutor em Comunicação e Cultura (UFRJ). Concluiu neste ano o pós-doutorado em Comunicação na UFRJ, sob a supervisão da Profa. Dra. Marialva Carlos Barbosa. Atuou como professor de Comunicação Social na UFF (substituto), Unesa e Universo. E-mail: mauricio.duarte@tre-rj.jus.br.

pedagógica restrita à competência técnico-informacional e a possibilidade de letramento, ou seja, uma orientação pedagógica que vai além da competência técnico-informacional, ao incluir compreensão mais ampla das dinâmicas sociais, culturais e políticas que permeiam a produção, disseminação e recepção de informações, a capacidade de interpretar contextos e reconhecer relações de poder e dominação subjacentes aos enunciados dos discursos. Propõem-se, portanto, um reenquadramento dos produtos pedagógicos, para que abarquem os mecanismos publicitários de funcionamento das plataformas, superando o foco na competência crítico-informacional. Percebeu-se ainda a necessidade de que os Tribunais Eleitorais trabalhem de forma colaborativa e reticular para potencializar o alinhamento e alcance dos discursos, além de sanar as diferenças de estrutura entre os Tribunais.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; desinformação; letramento; competência informacional; integridade eleitoral.

Abstract

The article addresses training, especially pedagogical communications, on disinformation carried out by the Regional Electoral Courts in the years 2022 and 2023. In the analysis, the difference between the pedagogical approach restricted to technical-informational competence and the possibility of literacy skills, that is, a pedagogical orientation that goes beyond technical-informational competence, by including a broader understanding of the social, cultural and political dynamics that permeate the production, dissemination and reception of information, the ability to interpret contexts and recognize relationships of power and domination underlying the statements of speeches. Therefore, a reframing of pedagogical products is proposed, so that they encompass the advertising mechanisms that operate platforms, overcoming the focus on critical-informational competence. It was also noted the need for regional electoral courts to work in a collaborative and reticular way to enhance the alignment and reach of speeches, in addition to remedying differences in structure between the regional courts.

Keywords: Electoral Justice; literacy skills; disinformation; training; electoral integrity.

Introdução

O presente estudo analisa as estratégias de capacitação desenvolvidas pela Justiça Eleitoral para enfrentar a desinformação durante os processos eleitorais. Para combater e reduzir os efeitos nocivos da desinformação no processo eleitoral, em 2021 o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) implementou o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação[1], responsável por abrir diálogo e realizar parcerias com partidos políticos, plataformas digitais e outros atores políticos. Entre outras medidas, o programa propõe-se também a capacitar servidores e magistrados eleitorais.

Nosso foco, porém, é nas iniciativas realizadas pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) entre 2022 e 2023, disponibilizadas aos servidores por meio das plataformas digitais Moodle e YouTube. As relevantes iniciativas e políticas protagonizados pelo Tribunal Superior no enfrentamento à desinformação possuem grande visibilidade pública. Isso não costuma ocorrer com as iniciativas e ações no âmbito regional, embora os TREs sejam atores fundamentais, podem ter atuação significativa na produção dessas ações de enfrentamento à desinformação, o que, aliás, já vem ocorrendo em alguns Tribunais.

O objetivo principal da pesquisa é traçar o panorama das iniciativas de capacitação e comunicações pedagógicas produzidas regionalmente, para avaliar as temáticas desses produtos pedagógicos, especialmente no que diz respeito à capacidade de eles oferecerem quadro amplo dos mecanismos de funcionamento das plataformas digitais.

A crescente disseminação da desinformação nas esferas públicas tem desafiado agências governamentais em todo o mundo, incluindo a Justiça

[1] O Tribunal Superior Eleitoral instituiu o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação pela Portaria-TSE n. 510 de 4 de agosto de 2021, com a finalidade de enfrentar a desinformação relacionada à Justiça Eleitoral e aos seus integrantes, ao sistema eletrônico de votação, ao processo eleitoral em suas diferentes fases e aos atores nele envolvidos. A portaria está disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021.

Eleitoral brasileira, a fortalecerem suas capacidades técnicas em informação. No entanto, a complexidade desse fenômeno vai além da mera competência técnica, envolvendo intricadas camadas de crenças, valores e desconfiança nas instituições.

Este estudo mapeou a capacitação de servidores da Justiça Eleitoral promovida por iniciativa dos Tribunais Regionais Eleitorais em relação à desinformação, com o pressuposto de que, em razão da autonomia desses Tribunais, essas iniciativas ocorrem, em geral, de forma regional e isolada. A maior parte das capacitações é decidida pela alta gestão a partir de consulta sobre o interesse de cada unidade dos Tribunais para a elaboração do Plano Anual de Capacitação. O interesse das unidades é manifestado a partir da percepção própria do gestor e das equipes sobre necessidades internas de aprimoramento.

As escolhas selecionadas e constantes do Plano dos Tribunais Regionais Eleitorais definem orçamento específico direcionado à contratação dos treinamentos. A grande exceção são os cursos e os treinamentos de servidores e magistrados cujo tema atende à demanda direta do Conselho Nacional de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, o que pode ocorrer a qualquer tempo ao longo do ano. Também as comunicações pedagógicas publicadas nas redes sociais são construídas a partir de um projeto e sua execução ocorre usualmente após a aprovação da Presidência do Tribunal. A referência do projeto é o Plano Estratégico plurianual da instituição.

A pesquisa possui dados sobre a capacitação realizada por meio do ensino a distância ou no modelo presencial, com módulos gravados e disponibilizados ao público interno. Entretanto, há quantidade significativa de vídeos de comunicação pedagógica sobre desinformação, produzidos por iniciativa dos Tribunais e disponíveis no perfil oficial do YouTube. Esses vídeos permitem perceber o enquadramento que os Tribunais responsáveis fazem do tema e sobre como e por que fazer o esclarecimento aos públicos interno e externo sobre ataques ao processo eleitoral.

Este estudo propõe-se avaliar as iniciativas mapeadas de capacitação promovidas pelos atores regionais da Justiça Eleitoral, oferecendo panorama de como as respostas aos ataques ao processo eleitoral têm sido preparadas regionalmente. A atenção aos regionais na escolha do *corpus* do trabalho deve-se à proximidade dos agentes públicos desses Tribunais Eleitorais do cidadão. São os regionais os responsáveis pelo atendimento direto aos cidadãos nas zonas eleitorais.

A título de comparação, a experiência dos tribunais inferiores nos Estados Unidos com o treinamento de seus funcionários demonstrou a relevância do trabalho dessas instituições na vida dos cidadãos, o que motivou a investigação minuciosa dos métodos pedagógicos empregados. Para os tribunais americanos inferiores (*low courts*) e seus funcionários, como os escreventes judiciais (*clerks*)[2], a formação contínua é vista como crucial. Esses tribunais lidam diretamente com casos que podem estabelecer precedentes e influenciar a sociedade de maneira imediata.

Da mesma forma, por analogia, no Brasil, é vital que os servidores das instâncias regionais da Justiça estejam bem preparados para identificar, analisar e combater a desinformação, pela influência que a produção industrial de mentiras tem na vida quotidiana dos cidadãos, em áreas como a competição eleitoral ou a vacinação e saúde pública.

A desinformação afeta diretamente a administração da justiça, exigindo abordagens distintas e estratégias pragmáticas, frequentemente escassas em instituições tradicionais (Cooke, 2017). No cenário do desenvolvimento e do avanço tecnológico, é primordial reconhecer a educação como sistema dinâmico e adaptável às mudanças conceituais e comportamentais exigidas em diversos setores econômicos globais. A educação posiciona-se como ponto de partida para a expansão dessas mudanças, assegurando a preparação adequada para enfrentar os desafios futuros. Na linha de Freire (1974), é preciso pensar a educação como "uma intervenção no mundo", enfatizando seu papel transformador.

[2] Federal Judicial Center. Thurgood Marshall Federal Judiciary Building, One Columbus Circle NE, Washington DC 20002.

Nesse contexto, a capacitação dos servidores deve ser vista não apenas como correção pontual, mas essencial para a melhoria da qualidade educacional, favorecendo abordagem reflexiva e o aprimoramento constante (Delors, 2003).

A estrutura do presente artigo se desdobrará da seguinte maneira: inicialmente, serão exploradas abordagens inovadoras, transitando da competência informacional para o letramento. Em seguida, serão discutidos os desafios relacionados às plataformas digitais e seus mecanismos publicitários, abarcando a capacitação na esfera da Justiça Eleitoral, incluindo a coleta e a análise de dados, culminando em considerações e recomendações decorrentes deste estudo.

1 Uma outra abordagem: da competência informacional ao letramento

O fenômeno da desinformação pode ser definido como o faz Mariana Choratto (2022, p. 9), pelo "dolo de enganar as pessoas, com o objetivo de manipular o público-alvo e fazê-lo se comportar ou pensar de uma determinada forma". Numa percepção imediata, a questão principal torna-se então a de formar um público competente em informação, como propõem Brisola e Romeiro (2018, p. 3), para quem "é desejável que a pessoa cidadã tenha competência em informação, enfatizando o pensamento crítico, consciência crítica e pensamento reflexivo".

Em geral, atribui-se às notícias falsas a eficácia de enganar e chamar a atenção do leitor ao fato de elas serem apresentadas de forma "sensacionalista", polêmica, apelativa e dramática. Assim, as *fake news* teriam como terreno fértil para sua proliferação as fragilidades intelectuais e psicológicas dos cidadãos, aproveitando-se do "viés de confirmação" de suas crenças ou da "dissonância cognitiva".

Embora esse seja um aspecto relevante do enfrentamento à desinformação, a suficiência dessa explicação é pouco convincente, quando se coloca em jogo a experiência e treinamento médio do corpo técnico dos

servidores e magistrados da Justiça Eleitoral em questões relativas ao processo eleitoral, em especial se considerarmos que os artifícios de manipulação estão desde sempre presentes nas competições eleitorais reguladas pelo órgão do Poder Judiciário.

As iniciativas educacionais, em geral, voltadas ao combate à desinformação frequentemente enfatizam o desenvolvimento da competência em gerir informações, que se concentra principalmente em habilidades cognitivas e técnicas para avaliar a veracidade e a confiabilidade das fontes de informação. Esse tipo de competência técnico-informacional capacita os indivíduos a discernirem entre informações precisas e falsas, utilizando métodos como verificação de fontes, checagem de fatos e análise crítica.

Por outro lado, existe outra possibilidade de orientação pedagógica instruída pelo conceito de letramento, que vai além da competência técnico-informacional, ao incluir compreensão mais ampla das dinâmicas sociais, culturais e políticas que permeiam a produção, disseminação e recepção de informações. O letramento envolve não apenas a habilidade de processar informações, mas também a capacidade de interpretar contextos e reconhecer relações de poder e dominação subjacentes aos enunciados dos discursos.[3]

Assim, enquanto a competência técnico-informacional se concentra nas habilidades cognitivas e técnicas necessárias para discernir a verdade factual, o letramento engloba abordagem que considera o contexto social, cultural e político em que a desinformação surge e se propaga, incluindo sua relação com teorias conspiratórias, discursos de ódio e outros padrões discursivos[4]. Portanto, o esforço de letramento para o enfrentamento à

[3] Ver, por exemplo, COSTA, Giselda dos Santos. *Mobile learnign: explorando potencialidades com o uso do celular no ensino-aprendizagem da língua inglesa como língua estrangeira com alunos de escola pública.* 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. p. 14-16.

[4] Dourado e colegas propõem, por exemplo, que os discursos são uma forma de ação e podem ter efeitos nocivos diretos e indiretos, especialmente quando integrados em contexto político, além de evocarem sistemas de crenças e inflamarem tendências ideológicas iliberais. Entre os tipos de discurso analisados em sua influência mútua estão o "incivil", "conspiratórios", "perigosos", "de ódio". Cf. DOURADO, Tatiana; PIAIA, Victor; CHAGAS, Viktor;

desinformação exige ir além de apenas identificar erros factuais e efetuar checagens, mas também busca capacitar os indivíduos a compreenderem os mecanismos de funcionamento das plataformas.

Essa diferença entre uma abordagem restrita à competência técnico-informacional e a possibilidade de letramento foi levada em consideração na análise dos produtos de comunicação pedagógica produzidos pelos Tribunais Regionais.

2 As plataformas e seus mecanismos publicitários

Tim Wu (2016, p. 11-18) narra em detalhe a história do homem de negócios Benjamin Day e do nascimento do mercado da atenção no verão de 1833, nos Estados Unidos. Empreendedor, Day amplia o mercado de leitores vendendo jornais abaixo do custo de produção (1 centavo de dolar ou *penny*) para criar o modelo de negócio da *penny press,* baseado na revenda em bloco aos publicitários da audiência dos leitores conquistados por seus jornais sensacionalistas.

A compreensão da recente plataformização dessa economia da atenção, que subjaz ao uso imediato (político ou econômico) da desinformação, é talvez a grande ausência notada nos temas dos produtos pedagógicos mapeados, como veremos a seguir. Antes, porém, é preciso esclarecer brevemente as relações motivadas pela economia da atenção, que subjazem à circulação das desinformações, inclusive as proferidas contra o processo eleitoral e as instituições democráticas em geral.

Gigantescas e multibilionárias, as plataformas digitais atuam num mercado desregulado da atenção, que é ultracompetitivo e predatório, o que faz com que seja estruturado principalmente em função de um "vale-tudo" pelo engajamento dos usuários. A competição concorrencial pela audiência

DIENSTBACH, Dalby; RUEDIGER, Marco Aurélio; MATOS, Eurico; SANTOS, João Guilherme Bastos dos. Online disinformation in Brazil: a typology of discursive action of harmful political content on whatsApp and facebook. *International Journal of Communication,* v. *18, 2024*. Disponível em: http://ijoc.org. Acesso em: 27 nov. 2024.

existe com o objetivo de valorizar as próprias plataformas, redes sociais e aplicativos como espaços publicitários e de produção de dados digitais.

D'Ancona (2018, p. 51) resume o novo modelo de negócio, baseado no acesso gratuito a conteúdos em troca dos dados pessoais dos usuários: "E cada interação, postagem, compra ou busca, os usuários revelam algo mais a respeito de si mesmos; informação que se tornou a *commodity* mais valiosa do mundo".

Esses espaços virtuais publicitários concentram boa parte das disputas de interesses políticos, econômicos e culturais sem que o público tenha pleno conhecimento dos mecanismos de funcionamento dessas plataformas digitais, que permanecem opacos. Os usuários concordam com termos e condições de uso longos e confusos ou nem se dão conta de ler esses textos, sem se importar de ter acesso aos serviços gratuitos em troca das informações, como advertiu Tim Berners-Lee[5].

Interfaces, recomendações e experiências nas redes sociais são moldadas pela automação massiva dos algoritmos, que atuam na construção publicitária de perfis, filtros-bolha e *microtargeting*[6] dos comportamentos e emoções dos usuários, que, por sua vez, são simultaneamente produtores e consumidores de conteúdos. "Nós nos tornamos tão seguros em nossas bolhas que começamos a aceitar apenas informações, verdadeiras ou não, que correspondem às nossas opiniões, em vez de basearmos nossas opiniões nas

[5] Na carta em que o criador da World Wide Web publicou para marcar o 28º ano desse sistema "www". *Apud* D'Ancona, Op.Cit., p. 51.

[6] O filtro-bolha altera fundamentalmente a maneira como encontramos as informações na internet. O conteúdo oferecido para cada pessoa é personalizado de acordo com os rastros de suas atividades anteriores no ambiente virtual. Assim, é um mecanismo que molda a navegação do usuário e o que ele vai encontrar *online*. Já a coleta e mineração de dados pessoais são aproveitadas para fins comerciais e políticos. Essas informações possibilitam a antecipação e indução de comportamento (inclusive políticos e eleitorais) e criação de estratégias que consolidam rastreamentos psicológicos e perfilamento individualizado dos usuários individuais ou grupos para os mais diversos interesses. As plataformas Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft administram o maior banco de dados e sistemas de arquivos da história (D'Ancona, Op.Cit., p. 51).

evidências", disse Barack Obama, no discurso de despedida da Casa Branca, em janeiro de 2017[7].

Esses filtros-bolha teriam como consequência o reforço das opiniões compartilhadas e uma maior dificuldade de contestar as mentiras, uma vez que "a mídia social e os mecanismos de busca, com seus algoritmos e *hashtags*, tendem a nos dirigir para o conteúdo que vamos gostar e para as pessoas que concordam conosco. Muitas vezes, rejeitamos como *trolls* aqueles que se atrevem a discordar"[8].

Os "influenciadores digitais" ocupam posição de destaque nesse mercado de opinião e atenção pública. Além de produzirem conteúdos, eles constroem vínculos com a audiência para obter parte da verba publicitária distribuída pelas plataformas. Muitas celebridades, inclusive, aumentam artificialmente o número de seguidores pela contratação de "fazendas de cliques" – trabalhadores precarizados contratados para curtir, comentar e seguir os influenciadores, como explica Grohmann (2021).

Especificamente em relação às fazendas de cliques, elas são empresas ligadas ao *marketing* digital. No Brasil, essas empresas estão situadas fora dos grandes centros urbanos e têm como clientes celebridades, influenciadores e políticos.

Nessas fazendas de cliques, a principal venda é a de seguidores, como estratégia de validação dos discursos dos *coaches* e influenciadores e credibilidade, como explica Grohmann (2021). Os trabalhadores descobrem essas plataformas por meio de canais do YouTube e outras redes sociais, prometendo ganhar renda extra. Entre as atividades catalogadas nessa pesquisa de 2021[9], os trabalhadores eram pagos para curtir em vídeos do YouTube (além de comentar nas contas dos clientes), o que mostra a relação

[7] *Apud* D'Ancona, 2018, p. 52.

[8] *Ibidem*, p. 53.

[9] Ver também Grohmann (2021b, introdução).

entre trabalhadores pagos e as redes de ódio. Esses trabalhadores revelam também a dimensão equivocada do impacto de boa parte dos influenciadores.

Para essas plataformas, em princípio, o conteúdo é indiferente e todo investimento vale naquilo que captar mais a atenção do público. Sem os limites impostos ao Jornalismo[10], que é um modelo de negócio orientado apenas pelo lucro, o algoritmo recomenda indiferentemente a produção e consumo de conteúdos, mesmo aqueles que incentivam teorias da conspiração:

> Que fique bem claro, isso não é um defeito de projeto. É aquilo que os algoritmos se destinam a fazer: conectar-nos com as coisas que gostamos, ou podemos vir a gostar. Trata-se de algo bastante responsivo ao gosto pessoal e – até agora – bastante cego à veracidade. A *web* é o vetor definitivo da pós-verdade, exatamente porque é indiferente à mentira, à honestidade e à diferença entre os dois (D'Ancona, 2018, p. 55).

Historicamente, na modernidade, recorremos ao prestígio e à autoridade das instituições socialmente de referência para a produção ou certificação do conhecimento, com seus métodos e rigor conceituais, como a universidade e outros órgãos de ciência e pesquisa, os professores, os pesquisadores e os cientistas. A autoridade do jornalismo e dos jornalistas, por exemplo, foi por um bom tempo a garantia de relatos noticiosos certificados como verdadeiros.

Essas referências não mantêm o mesmo prestígio nesse novo ecossistema construído com a digitalização da vida. Os algoritmos, entretanto, não controlam os usuários "da forma linear com que costumamos pensar relações de causa e efeito", explica Cesarino (2022, p. 18). Podemos conhecer os efeitos sociais provocados por eles apenas de forma indireta, em especial na "desestabilização das estruturas que organizavam o ambiente político, científico, legal, midiático no século passado" Cesarino (2022, p. 18). Nesse sentido, as crises de confiança na democracia, na ciência e na

[10] Como vimos com Wu (2026) esse modelo de negócio nasce e se dissemina com o jornalismo anglo-saxão no século XIX. Entretanto, a deontologia do Jornalismo, mesmo o sensacionalista, exige a certificação dos fatos (o que não impede e enquadra a narrativa pelo viés do escândalo).

imprensa fazem parte da mesma crise, de enfraquecimento dos mediadores do sistema de peritos com que havíamo-nos acostumado anteriormente.

Wilson Gomes e Tatiana Dourado (2019) argumentam uma mudança do "estatuto epistemológico" com as narrativas, interpretações de fatos e histórias (narrações dos acontecimentos ou relatos dos fatos), que concorrem no ambiente virtual. Há disputas entre compreensões alternativas dos acontecimentos pela produção de relatos presumivelmente reais e verdadeiros, que são postos em disputa com relatos divergentes pela atenção pública.

As posições da extrema direita em ascensão se fortalecem com a aposta nessa crise epistêmica. Há investimento na desqualificação daquelas instituições "tradicionalmente dotadas de credibilidade para arbitrar sobre o conhecimento socialmente aceito sobre fatos (ciência, universidade e jornalismo)" (Gomes; Dourado, 2019). Criada para produzir informações em conformidade com os princípios e os valores da extrema-direita política, a nova ecologia instaura como fator de definição dos fatos verdadeiros "o universo simbólico das comunidades *online* de produção e consumo de conteúdos" (Gomes; Dourado, 2019).

Gomes e Dourado (2019) propõem então que é criada uma "epistemologia tribal", em que os relatos são verdadeiros ou falsos menos em função dos fatos e evidências a que se referem, e mais em função dos valores que reforçam, dos princípios que sustentam essas comunidades e esses grupos.

A desinformação, portanto, constitui-se como fenômeno social coletivo, cuja arquitetura estratégica inclui pujante mercado por um lado, e, por outro, aproveita-se de fluxos digitais e de aparatos de receptividade de narrativas sensacionalistas e emocionais, entre outras características. Como explicam Rêgo e Paulino (2022, p. 40), a desinformação "extrapola a simples *fake news* e se coloca como um produto híbrido que mescla morfologicamente a composição das narrativas: fatos, mentiras, descontextualizações temporais e espaciais".

Assim, a desinformação possui tanto uma estética chamativa quanto uma composição morfológica híbrida, que incorpora a fraude, o engano, mas também fatos descontextualizados.

Não se trata apenas da ausência da mediação editorial que caracteriza a imprensa tradicional, nem da existência ou ausência de profissionais responsáveis pela verificação das informações[11]. Segundo Goltzman (2022), "Para que se entenda a desinformação é preciso haver um olhar plural, envolvendo as perspectivas do direito e de outras esferas do saber, como a comunicação social, a ciência da informação e até mesmo a psicologia".

Assim, a desinformação é um fenômeno multidimensional que se aproveita do modelo de negócios e das estratégias de *marketing* das plataformas sociais para, nos termos de Rêgo e Paulino (2022), "colocar sob suspeição instituições autorizadas como lugares de verdade" da modernidade, a exemplo do jornalismo, da ciência, da história, da academia, entre outros.

Uma indicação de que a reflexão sobre o fenômeno deve ir além da percepção e consciência do engano ou verdade é a de que os próprios consumidores de notícias digitais mostram crescente preocupação em relação à veracidade das informações que recebem. Em uma pesquisa conduzida em 38 países com 75 mil usuários de notícias pelo Reuters Institute[12], cinquenta e cinco porcento dos participantes expressaram preocupação com a distinção entre informações verdadeiras e falsas na internet. De acordo com o Reuters Digital News Report de 2019, o Brasil lidera essa preocupação, com 85% dos respondentes demonstrando insegurança em relação às informações disponíveis *online*[13].

A que caminhos aponta a complexidade desse debate sobre a desinformação nos processos eleitorais para a capacitação dos colaboradores da

[11] Essa é uma reivindicação de Branco, Paulo Gustavo Gonet e Branco, Pedro Henrique de Moura Gonet. "*Fake News – Desafios para a Democracia*". In Eleições e Democracia na Era Digital, coordenado por Paulo Gustavo Gonet Branco *et al*. São Paulo: Almedina, 2022.

[12] NEWMAN, N. *et al*. *Reuters Institute Digital News Report* 2020.

[13] *Ibidem*.

Justiça Eleitoral na proteção da integridade e legitimidade dos procedimentos eleitorais?

Como enfatizado por Pippa Norris (2012)[14], a integridade eleitoral abrange conceitos, ideais e critérios das eleições democráticas que são universalmente relevantes e aplicáveis. A integridade eleitoral é fundamental em todas as etapas do processo, desde o período pré-eleitoral até o período pós-eleitoral, refletindo-se como uma pedra angular indispensável da democracia. A proteção da democracia deve, então, compreender a percepção pelos colaboradores da Justiça Eleitoral desse fenômeno em suas múltiplas perspectivas.

3 A capacitação na Justiça Eleitoral

No âmbito da Justiça Eleitoral brasileira, a crescente preocupação com a necessidade de qualificação nesse âmbito começou a ganhar destaque com a instauração do Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições por meio da Portaria-TSE n. 949[15] de 7 de dezembro de 2017, quando o Tribunal Superior Eleitoral, sob a presidência do ministro Gilmar Mendes, formou grupo diversificado incumbido de realizar pesquisas sobre as normativas eleitorais nacionais, para aprimorar as regulações existentes e avaliar a influência da internet nas eleições brasileiras.

Esse grupo, composto por representantes do próprio Tribunal, do Ministério da Justiça, da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), da Fundação Getulio Vargas (FGV) e da associação SaferNet Brasil, discutia acerca da utilização de *bots* para difundir conteúdos de qualidade duvidosa. Posteriormente, com a iniciativa do Programa de Enfrentamento

[14] NORRIS, Pippa. *Making Democratic Governance Work*: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace by PippaNorris. New York: Cambridge University Press, 2012. xii + 281.

[15] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria n. 949, de 7 de dezembro de 2017*. Institui o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2017/portaria-no-949-de-7-de-dezembro-de-2017?texto=compilado. Acesso em: 10 de jun. 2024.

à Desinformação com Foco nas Eleições 2020, instituído pela Portaria-TSE n. 663[16] de 30 de agosto de 2019 assinada pela então presidente do TSE, ministra Rosa Weber, quatro das principais plataformas digitais do mundo aderiram ao projeto.

Sob a gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, em outubro de 2020, o número de parceiros foi ampliado, agregando a contribuição de nove agências especializadas no desmantelamento de notícias falsas relacionadas ao processo eleitoral presentes na internet. Assim, a coalizão de verificação de informações e a página "Fato ou Boato"[17] foram estabelecidas, compilando as verificações produzidas por profissionais de agências renomadas como a AFP Checamos, Agência Lupa, Aos Fatos, Boatos.org, E-farsas, Estadão Verifica, Fato ou Fake, Projeto Comprova e UOL Confere, além do apoio de assessores de comunicação do TSE e dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais[18].

Em 4 de agosto de 2021, novo passo em direção ao aprimoramento do combate às notícias falsas foi dado com a Portaria-TSE n. 510[19], transformando a iniciativa em pauta constante na agenda da Justiça Eleitoral. A partir dessa formalização, o ministro Edson Fachin, que presidiu o TSE entre fevereiro e agosto de 2022, criou a Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação (AEED)[20].

---

[16] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria n. 663, de 30 de agosto de 2019*. Institui o Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020 e disciplina a sua execução. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-663-de-30-de-agosto-de-2019?texto=compilado. Acesso em: 2 jun. 2024.

[17] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fato ou Boato*. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/. Acesso em: 2 jun. 2024.

[18] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020*: relatório de ações e resultados. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021.

[19] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria n. 510, de 4 de agosto de 2021*. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021?texto=compilado. Acesso em: 2 jun. 2024.

[20] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE cria nova Assessoria com foco no combate à desinformação*. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Marco/tse-cria-nova-assessoria-com-foco-no-combate-a-desinformacao. Acesso em: 2 jun. 2024.

A implementação do Programa de Enfrentamento à Desinformação com foco nas Eleições 2020, seguida da sua transformação em programa permanente, indica o reconhecimento pela Justiça Eleitoral da relevância do tema e da necessidade da promoção de ações concretas para enfrentar o problema, inclusive a capacitação de magistrados e servidores eleitorais.

Além do volume de treinamentos realizados, a principal questão que se apresenta é a forma com que são tematizadas essas capacitações. Elas restringem-se à questão da competência informacional? Tematizam os mecanismos de funcionamento das plataformas digitais? Tratam da economia da atenção e dos intermediários (influenciadores) que são referência dos algoritmos para segmentar a rede?

Por fim, esses treinamentos são proporcionalmente realizados em equidade pelos Tribunais Regionais? Caso a produção seja desproporcional, é possível uma solução colaborativa para que os conhecimentos produzidos estejam disponíveis a todo o corpo de colaboradores da Justiça Eleitoral, de qualquer região do país?

3.1 Coleta dos dados

Com o propósito de obter informações precisas acerca das atividades relacionadas ao enfrentamento à desinformação promovidas pelas Escolas Judiciárias durante os anos de 2022 e 2023, um questionário foi concebido e distribuído por meio eletrônico às referidas instituições. Esse instrumento, estruturado em formato de formulário, segmentado em seções específicas, inquiriu sobre as ações de capacitação realizadas, incluindo cursos, palestras, materiais educativos e outras medidas relevantes nessas esferas temáticas.

Após a coleta das respostas, os dados foram centralizados em um banco de dados, submetidos à análise para identificação de padrões e lacunas, e categorizados para ressaltar práticas recorrentes e áreas demandantes de maior atenção. Diante do retorno de apenas seis escolas judiciárias específicas do Brasil (Rondônia, Sergipe, Pernambuco, Paraná, Distrito Federal e Rio de Janeiro), o que limitou a abrangência da coleta de dados, a fim de complementar

os dados, foi realizada uma busca manual na plataforma YouTube. Para isso, navegou-se nas páginas oficiais dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais na rede social, utilizando-se os termos "desinformação", "*fake news*" e "urna eletrônica" no mecanismo de busca. O intuito foi o de identificar conteúdos relevantes relacionados ao combate à desinformação e segurança da urna eletrônica, como cursos, vídeos informativos, eventos e seminários. A busca manual foi realizada na plataforma *moodle* dos Tribunais.

Adicionalmente, uma nova tentativa de contato foi feita com todas as escolas judiciárias do Brasil por meio de comunicações diretas por *e-mail*, resultando no retorno, até o dia 8 de julho de 2024, de outras três escolas: Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJE-SP), Escola Judiciária Eleitoral de Sergipe (EJE-SE) e Escola Judiciária Eleitoral de Minas Gerais (EJE-MG). Os resultados dessa interação variaram entre dificuldades técnicas e respostas detalhadas sobre as atividades relacionadas ao tema.

A investigação abrangeu informações da EJE-MG, que enfrentou obstáculos técnicos no acesso ao formulário, mas apresentou cursos e iniciativas relacionadas aos eixos de Educação e Cidadania, Propaganda, Poder de Polícia e Desinformação.

O Gráfico 1 apresenta o conjunto de iniciativas destacadas na investigação, englobando os dados provenientes das Escolas Judiciárias Eleitorais (EJEs) e as informações incorporadas pelos pesquisadores nas plataformas *online* Moodle e YouTube. Os URLs dessas fontes estão minuciosamente documentados em uma tabela designada, disponibilizada no apêndice do artigo para referência detalhada:

Gráfico 1 – Quantitativo de ações realizadas pelas Escolas Judiciárias do Brasil

Fonte: elaborado pelos autores a partir da resposta enviada por seis Escolas Judiciárias e levantamento manual em Plataforma Moodle, Google e YouTube. Dados coletados por Lígia Vieira de Sá e Lopes e Maurício da Silva Duarte, 2023.

4 Análise dos dados

A análise dos dados expôs uma disparidade significativa no número de iniciativas promovidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, refletindo a diversidade de abordagens adotadas pelas diferentes instâncias judiciárias, tornando evidente a urgência da adesão e implementação de medidas mais abrangentes em escala nacional para combater a propagação de informações falsas e fortalecer a segurança do sistema eleitoral.

Alguns TREs, como o TRE-SC e o TRE-BA, implementaram um conjunto de dez iniciativas cada, enquanto outros TREs demonstram uma produção mais restrita, mantendo um número consideravelmente menor de iniciativas[21].

[21] Não se trata aqui de julgar "proatividade" dos tribunais, pois as razões podem variar de dificuldades estruturais da organização, diferenças de recursos ou temas concorrentes sobre atividades eleitorais (o que obriga o direcionamento de recursos). Assim, aponta-se apenas abstratamente os quantitativos sem juízo de valor sobre as razões, que exigiriam uma outra pesquisa.

Esses esforços de alguns TREs para disponibilizar uma variedade de conteúdos educativos e preventivos poderia ser potencializado se houvesse compartilhamento com os demais Tribunais, especialmente aqueles que não produziram peça alguma de comunicação pedagógica.

Simultaneamente, houve um levantamento dos cursos relevantes no combate à desinformação em duas plataformas *online*, o YouTube e o Moodle. Os resultados preliminares apontam, contudo, insuficiência de iniciativas nessas plataformas, incluindo cursos, *workshops*, palestras e materiais educativos.

A amostra é quantitativamente significativa apenas em relação ao levantamento realizado nos perfis institucionais no YouTube, com 120 vídeos postados. A apuração de outros dados foi prejudicada pela baixa taxa de resposta dos Tribunais Regionais Eleitorais ao formulário da pesquisa. Apenas oito TREs responderam satisfatoriamente, a maioria reiterando os *links* de vídeos anteriormente coletados no YouTube. Embora manifestassem ter realizado cursos específicos, não havia *links* disponíveis dos treinamentos, que foram realizados presencialmente (sem gravação).

Em relação aos temas abordados nos vídeos do YouTube, os temas recorrentes são a "segurança do processo de votação", serviços de denúncia e principalmente dicas sobre como identificar desinformação e esclarecimento sobre o prejuízo que causam às eleições.

Esses temas são de inegável interesse e uma preocupação justificada pelo elevado ataque às urnas eletrônicas por extremistas, influenciadores e mesmo autoridades públicas ao longo do ano eleitoral de 2022. Apenas os Tribunais de Santa Catarina e Minas Gerais procuraram abordar temas mais complexos, relacionados ao discurso de ódio.

Prevalece, portanto, um recorte restrito à dimensão enunciativa, no sentido de falsidade ou verdade, de competência da gestão da informação, a ser solucionado com a ajuda também competente do Jornalismo ou das agências de checagem. No entanto, essa visão desconsidera a existência da indústria de desinformação, como vimos acima, que inclui desde sofisticado

agenciamento de relações públicas[22], práticas de *fairwashing*[23], até as fazendas de cliques, que absorvem um grande contingente de trabalhadores informais e mal pagos.

Observa-se a ausência de referências aos projetos socioeducativos da Justiça Eleitoral nos vídeos publicados. Um exemplo é o programa Eleitor do Futuro, que promove palestras em instituições de ensino abordando temas como cidadania e eleições. Uma estratégia viável para a alfabetização eleitoral digital envolveria a inserção da temática da "desinformação" nessas palestras realizadas em escolas por todo o território nacional.

Considerações finais

A Justiça Eleitoral possui grande capilaridade nacional e diferenças de estrutura regionais. As ações de capacitação contra a desinformação, em princípio, podem ter sua eficácia ampliada se forem desenvolvidas de forma colaborativa e reticular pelas diversas instituições que integram a Justiça Eleitoral.

O trabalho colaborativo permitiria, em especial, uma reorientação do destaque dado à habilidade técnica e individual do usuário das plataformas digitais de lidar com a desinformação. Como iremos argumentar a seguir, o ambiente digital é moldado por lucrativo modelo de negócios publicitários que incentiva a circulação de conteúdos enganosos, sem que fique transparente aos usuários esses mecanismos publicitários de funcionamento das plataformas.

[22] A matéria da Agência Pública "A máquina de propaganda do iFood", é um exemplo dessas estratégias de comunicação que se valem da desinformação. A reportagem mostra que a empresa iFood contratou uma agência de publicidade para desmobilizar os trabalhadores em movimento de paralisação (Cf. LEVY, Clarissa. A máquina oculta da propaganda do iFood. 4 de abril de 2022, disponível em: apublica.org/2022/04/a-maquina-oculta-de-propaganda-do-iFood). Grohman (2022) atribui essa estratégia de desinformação ao universo da comunicação eleitoral.

[23] O termo *fairwashing* tem sido usado para caracterizar o sentido de limpeza, lavagem de imagem e ocorre quando a empresa anuncia preocupações com a diversidade, a sustentabilidade ou simplesmente o bem-estar do trabalhador, mas se trata principalmente de uma manobra de comunicação institucional.

Para além de um enfoque apenas individualista na competência em informação, é crucial considerar essas dinâmicas sistêmicas que perpetuam e amplificam a desinformação na sociedade contemporânea. A sua ampla circulação associada ao crescente uso das mídias sociais e da polarização formam um conjunto de fatores que representa uma grave ameaça à integridade dos processos eleitorais e à qualidade da democracia[24].

Em que pese a criação da página "Fato ou Boato" em outubro de 2020[25] e iniciativas da Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação (AEED)[26] do Tribunal Superior Eleitoral, entre fevereiro e agosto de 2022, ainda existe vácuo de atuação considerável a ser preenchido. É certo que o TSE, com apoio dos Tribunais Regionais, já vem coordenando a mitigação dos impactos da desinformação durante os períodos eleitorais.

Em princípio, porém, esse papel pode ser ampliado a partir da lógica da própria sociedade de dados, em que o esforço coordenado entre diferentes atores organize a atuação colaborativa e reticular dos atores sociais, partilhando instrumentos de capacitação e desenvolvimento de competências.

A proposta de realizar um levantamento das iniciativas regionais da Justiça Eleitoral no enfrentamento à desinformação encontrou obstáculos em fatores contextuais, como o tempo exíguo para o levantamento e a baixa taxa de respostas ao formulário (provavelmente pela sobrecarga gerada nos anos eleitorais). Mesmo assim, o panorama percebido a partir do levantamento

[24] Esse argumento tem sido sustentado por variados autores. Ver, por exemplo, como esclarecem, por exemplo, Tucker *et al*. no relatório *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature*, de março de 2018. A própria plataforma Meta, à época ainda denominado Facebook, reconheceu não poder garantir que as plataformas de mídias sociais sejam boas para a democracia, em comunicado publicado em 2018. Nele, a empresa afirmava que o Facebook havia sido criado para conectar amigos e familiares, que a apropriação para fins políticos tinha se tornou um "resultado imprevisto". Sobre isso, ver DOURADO, 2020, p. 91.

[25] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fato ou Boato*. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/. Acesso em: 2 jun. 2024.

[26] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE cria nova Assessoria com foco no combate à desinformação*. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Marco/tse-cria-nova-assessoria-com-foco-no-combate-a-desinformacao. Acesso em: 2 jun. 2024.

da comunicação pedagógica disponível nos perfis institucionais no YouTube permite uma primeira percepção dos pressupostos que orientam as estratégias definidas até aqui pelos Tribunais Regionais na produção dos vídeos de esclarecimento público sobre o fenômeno.

Há uma evidente desproporção entre a capacidade de elaboração desse tipo de comunicação pedagógica, certamente derivado das diferenças de estrutura entre os Tribunais. Bahia, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro estão entre os principais produtores de conteúdo. Essas diferenças regionais acentuam a necessidade de um trabalho coordenado e reticular, que reforce o alinhamento institucional. Essa colaboração entre os regionais tem a vantagem de proporcionar ainda a disseminação das mensagens a toda a Justiça Eleitoral e aos cidadãos das cidades mais distantes desses centros produtores.

Há, porém, desafios a serem enfrentados no que diz respeito à construção e estruturação dessas iniciativas. Em especial, é preciso abordar dimensões pouco tematizadas da desinformação e da plataformização da vida. A segurança do processo eleitoral, as variadas formas de auditoria da urna eletrônica, a divulgação da página de checagens da Justiça Eleitoral são iniciativas fundamentais, mas insuficientes.

Parece pouco provável que o enfrentamento à desinformação possa ser feito de forma eficaz apenas por meio de uma educação midiática tradicional ou por meio de iniciativas de checagem de fatos, como o modelo seguido com entusiasmo pelo Paraná, que chegou a criar uma agência própria de checagem, a "Gralha Confere". Isso ocorre quando a indústria da desinformação se utiliza de expedientes, como o exército de trabalhadores precarizados que alimentam perfis de influenciadores para disseminar desinformações de caráter político.

As empresas de plataforma estão entre os principais financiadores de projetos na América Latina dedicados ao combate à desinformação e investiram pelo menos 9 milhões e 300 mil dólares em projetos do gênero entre 2017 e 2022 (Thales Lelo *et al*. 2022). A maior parte dos investimentos é em iniciativa de checagens de fatos.

O projeto Educamídia, lançado pelo Instituto Palavra Aberta, foi financiado pelo Google. De acordo com o *site* do Educamídia, o objetivo do projeto é difundir o tema de educação midiática no Brasil e fornecer suporte e ferramentas para que crianças e jovens desenvolvam habilidades necessárias para consumir informações de forma segura e responsável.

Assim, as mesmas plataformas que monetizam com a desinformação, que mantêm opacos os recursos publicitários que as sustentam, como as recomendações algorítmicas, também são empresas que podem fazer grandes financiamentos no enfrentamento à desinformação, desde que restrito às ferramentas de checagem e à lógica de uma educação para a competência na gestão da informação.

No fim das contas, como alerta Thales Lelo (2022), essa lógica atribui exclusivamente aos usuários a responsabilidade pelo consumo de informação verdadeira. Se há consumo de desinformação, é porque há falta de competências necessárias para distinguir as informações verdadeiras das falsas. É preciso, portanto, dar um passo adiante. Novo enquadramento deve problematizar as formas como ocorrem as interações mediadas pelas *big techs*, incluindo o papel estratégico da indústria da desinformação, com a sua produção de relações públicas, especialistas e trabalhadores precarizados.

Assim, é preciso pensar a forma de letramento no enfrentamento à desinformação, que vai além da competência técnico-informacional e incluir uma compreensão mais ampla das dinâmicas sociais, culturais e políticas que permeiam a produção, disseminação e recepção de informações. Deslocar a estratégia de processar informações com competência para incluir a interpretação dos contextos e das relações subjacentes aos enunciados, chamando à responsabilidade as plataformas sobre a transparência dos seus mecanismos, em especial nas atividades em que estão em jogo o respeito aos valores democráticos e aos direitos humanos.

Ao avaliar a qualidade das iniciativas promovidas para melhorar a compreensão e a transparência sobre o funcionamento do mercado de

atenção no ecossistema digital, torna-se imprescindível sublinhar a escassez de ações específicas destinadas a mitigar a opacidade prevalente nesta área. Em particular, a abordagem à temática dos "discursos de ódio" foi limitadamente abordada, conforme demonstrado pela produção de apenas três vídeos. Esses materiais, dois originados em Santa Catarina e um em Minas Gerais, representam os esforços isolados dentro de um contexto que demandaria uma abordagem mais abrangente.

O pressuposto de que a competência em informação deve ser a principal estratégia de enfrentamento à desinformação forma hoje, talvez, o "senso comum" em matéria de capacitação, especialmente quando se segue a cartilha da prevenção à proteção de dados (checagem das informações, das fontes de informação, se há erros ortográficos, atenção à urgência e sensacionalismo, etc.). Nada disso é banal ou dispensável.

Nosso argumento é que os treinamentos e vídeos educativos devem incluir outras estratégias e metodologias que tematizem e reflitam sobre os algoritmos programados conforme modelo de negócios exclusivo de cada plataforma. Sobre como as redes sociais são fortemente estruturadas pela publicidade e pelo *marketing*, ou como os grupos de WhatsApp, fóruns, *timelines* e outras bolhas podem ser organizados como verdadeiros "redutos eleitorais" ou mesmo "currais digitais de voto". A importância dos influenciadores digitais para circulação de discursos nocivos e de ódio, para mobilizações de pauta nessas bolhas e estratégias afins contribuem para a conformação de ambiente hostil às instituições eleitorais e democráticas, criando uma disposição prévia para os impactos da desinformação.

Em suma, este artigo evidencia a importância do aprimoramento contínuo das iniciativas de capacitação da Justiça Eleitoral no combate à desinformação e na garantia da integridade do processo eleitoral. Mesmo diante de um mapa incompleto dessas iniciativas, ele é suficiente para apontar a necessidade de ações mais integradas e colaborativas entre os regionais, bem como novas formas de abordagem e metodologia.

Referências

BARBOSA, J. A.; SILVA S. A. R. Políticas de formação de professores para a educação profissional: trajetórias e desafios. *Brazilian Journal of Development*, [s. l.], v. 5, n. 10, jan. 2019. DOI: 10.34117/bjdv5n10-032.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet e Branco; GONET, Pedro Henrique de Moura. Fake News: desafios para a Democracia. *In*: *Eleições e democracia na era digital*, coordenado por Paulo Gustavo Gonet Branco *et al*. São Paulo: Almedina, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE cria nova Assessoria com foco no combate à desinformação.* Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Marco/tse-cria-nova-assessoria-com-foco-no-combate-a-desinformacao. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020:* relatório de ações e resultados. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria n. 510, de 04 de agosto de 2021.* Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021?texto=compilado. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria n. 949, de 7 de dezembro de 2017.* Institui o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2017/portaria-no-949-de-7-de-dezembro-de-2017?texto=compilado. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRISOLA, A. C.; ROMEIRO, N. L. A competência crítica em informação como resistência: uma análise sobre o uso da informação na atualidade. *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, São Paulo, Online First, 2018. Disponível em: https://rbbd.febab.org.br/rbbd/issue/view/82. Acesso em: 1 jul. 2024.

CESARINO, Letícia. *O mundo do avesso*: verdade e política na era digital. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

COOKE, Nicole A. Posttruth, truthiness, and alternative facts: information behavior and critical information consumption for a new age". *The Liberty Quarterly*: information, community, policy, v. 87, n. 3, p. 211-221, 2017.

COSTA, Giselda dos Santos. Mobile learnign: explorando potencialidades com o uso do celular no ensino-aprendizagem da língua inglesa como língua estrangeira com alunos de escola pública. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. 2013. Recife. UFPE, 2013. p. 14-16.

CHORATTO, Mariana C. G. Fake news: visão geral sobre o tema. 1. ed. Salvador: 2022.

CHORATTO, Mariana C. G. Fake news: visão geral sobre o tema. 1. ed. Salvador: 2022. *E-book*.

D'ANCONA, Matthew. *Pós-verdade*: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news. Trad. Carlos Szlak. Barueri: Faro Editorial, 2018.

DELORS, J. *Educação*: um tesouro a descobrir. 8. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2003.

DOURADO, Tatiana. Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia. 2020. Salvador, UFBA, 2020.

DOURADO, Tatiana; PIAIA, Victor; CHAGAS, Viktor; DIENSTBACH, Dalby; RUEDIGER, Marco Aurélio; MATOS, Eurico; SANTOS, João Guilherme Bastos dos. Online disinformation in Brazil: a typology of discursive action of harmful political content on whatsApp and facebook. *International Journal of Communication,* v. 18, 2024. Disponível em: http://ijoc.org. Acesso em: 2 jul. 2024.

FEDERAL JUDICIAL CENTER. *Thurgood marshall federal judiciary building*. Washington DC: One Columbus Circle NE, 2002.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura)

GOLTZMAN, E. M. *Liberdade de expressão e desinformação em contextos eleitorais*: parâmetros de enfrentamento com base nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GOMES, Wilson; DOURADO, Tatiana. Fake news, um fenômeno de comunicação política entre jornalismo, política e democracia. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, v. 16, n. 2, p. 33-45, jul./dez. 2019.

GROHMANN, R. Trabalho digital: o papel organizador da comunicação. *Comunicação, Mídia e Consumo,* São Paulo, v. 18, n. 51, p. 162-180, 2021. Disponível em: https://bit.ly/3K0ki9w. Acesso em: 4 jul. 2024.

GROHMANN, R. (org). Os laboratórios do trabalho digital: entrevistas. São Paulo: Boitempo, 2021b.

LELO, T. V. Verdade e hegemonia nas estratégias jornalísticas de combate à desinformação. *Comunicação Mídia e Consumo,* São Paulo, v. 19, n. 55, 2022. DOI: 10.18568/cmc.v19i55.2637. Disponível em: https://revistacmc.espm.br/revistacmc/article/view/2637. Acesso em: 8 jul. 2024.

LELO *et al*. Comunicação e trabalho no contexto de plataformização e da desinformação: Um diálogo com pesquisadores. *In*: PRATA, Nair; JACONI, Sonia; GABRIOTI, Rodrigo; NASCIMENTO, Genio; ANDRÉ, Hendryo; MATOS, Silvio Simão de (org.). *Comunicação e ciência*: reflexões sobre desinformação. São Paulo: Intercom, 2022. p. 51-79.

NEWMAN, N. *et al*. *Reuters Institute*. Digital News Report, 2020.

NORRIS, Pippa. *Making democratic governance work*: how regimes shape prosperity, welfare, and peace by PippaNorris. New York: Cambridge University Press, 2012. xii + 281 p.

RÊGO, Ana Regina; PAULINO, Fernando de Oliveira. Ciências da comunicação contra a desinformação. *In*: PRATA, Nair; JACONI, Sonia; GABRIOTI, Rodrigo; NASCIMENTO, Genio; ANDRÉ, Hendryo; MATOS, Silvio Simão de (org.). *Comunicação e ciência:* reflexões sobre desinformação. São Paulo: Intercom, 2022. p. 30-49.

WU, Tim. *The attention merchants:* the epic scramble to get inside our heads. New York: Alfred A. Knopf, 2016.

Como citar este artigo:

LOPES, Lígia Vieira de Sá e; DUARTE, Maurício da Silva. Capacitação eleitoral no enfrentamento à desinformação: por uma abordagem que supere a competência crítico-informacional. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 310-338, jan./jun. 2024.

APÊNDICE

TRIBUNAL	QUANTIDADE DE INICIATIVAS
Acre	1
Alagoas	3
Amapá	2
Amazonas	1
Bahia	10
Ceará	1
Distrito Federal	1
Espírito Santo	0
Goiás	1
Maranhão	0
Mato Grosso	2
Mato Grosso do Sul	3
Minas Gerais	5
Pará	1
Paraíba	1
Paraná	3
Pernambuco	1
Piauí	0
Rio de Janeiro	6
Rio Grande do Norte	2
Rio Grande do Sul	2
Rondônia	0
Roraima	1
Santa Catarina	10
São Paulo	1
Sergipe	1
Tocantins	1

A propaganda eleitoral digital no Brasil e a transparência no impulsionamento de campanha

A propaganda eleitoral digital no Brasil e a transparência no impulsionamento de campanha[*]

Digital electoral advertising in Brazil and transparency in campaign boosting

Marcia Pereira Lopes[**]
Miriam Souza Britto Neta[***]

Recebido em: 15/7/2024
Aprovado em: 23/7/2024

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a evolução da propaganda eleitoral digital no Brasil numa perspectiva histórica e de amadurecimento político, com principal enfoque na transparência da propaganda impulsionada, mediante análise das principais ferramentas utilizadas para isso. O artigo argumenta que o possível aprimoramento da transparência na propaganda eleitoral digital deve estar fundamentado na necessidade de facilitar e incrementar a verificabilidade, pelo público, da regularidade da aplicação de recursos em campanha e dos métodos de segmentação do conteúdo patrocinado.

[*] Este é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a Coordenação-Geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, Coordenação Adjunta da Ministra Edilene Lôbo e Coordenação Científica do Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 3, Democracia em Redes, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Professora Dra. Marisa von Büllow e do Professor Dr. Frederico Batista Pereira.

[**] Mestra em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Especialista em Direito de Estado. Analista judiciária – Área Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA). *E-mail*: marcialopes1808@gmail.com.

[***] Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes (Ucam). Pós-graduanda em Direito Digital pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Analista judiciária – Área Judiciária – em exercício no Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA). *E-mail*: msbrittoneta@gmail.com.

Palavras-chave: Brasil; propaganda eleitoral digital; transparência; impulsionamento.

Abstract

The aim of this article is to analyze the evolution of digital electoral advertising in Brazil, from a historical and politically mature perspective, focusing mainly on the transparency of boosted advertising, through an analysis of the main tools used for this purpose. We argue that the possible improvement of transparency in digital electoral advertising should be based on the need to facilitate and increase the verifiability, by the public, of the regularity of the application of resources in the campaign, and of the methods of segmentation of sponsored content.

Keywords: Brazil; digital electoral advertising; transparency; boosting.

Introdução

A análise da propaganda eleitoral digital brasileira – sua evolução bem como do progresso do Brasil na disponibilização de ferramentas para promoção da transparência na propaganda impulsionada – constitui o objetivo primordial deste artigo. Mais especificamente, analisamos os avanços promovidos pela Resolução-TSE n. 23.732/2024 e identificamos o grau de dificuldade no acesso às informações sobre a regularidade da aplicação dos recursos em campanhas.

Ademais, contribuímos para o debate ao elencar alguns dos principais desafios para o incremento da participação social na promoção da eficiência e eficácia da fiscalização dos gastos com impulsionamento de propaganda eleitoral, ou seja, com o incremento da publicidade de campanha, divulgando-a para um número maior de usuários, mediante pagamento às plataformas de aplicativos, ferramentas de busca ou *sites* buscadores.

Sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, em virtude de sua vastidão e complexidade, a análise aqui proposta tem como escopo instigar novos pensamentos sobre os caminhos da propaganda eleitoral digital brasileira, que parecem permanecer, por vezes, inalcançáveis, devido à celeridade das mudanças, assim como indicar possíveis contribuições para identificação do caminho mais adequado ao país rumo à chamada *ciberdemocracia,* que, segundo Pierre Lévy[1], é a "organização das cidades e regiões digitais em comunidades inteligentes, em ágoras virtuais, governos eletrônicos cada vez mais transparentes ao serviço dos cidadãos e voto eletrônico".

Para atingir os objetivos propostos, realizamos prévia revisão bibliográfica, seguida de pesquisa qualitativa, por meio de estudo da legislação sobre a matéria e pesquisa documental, abordando assuntos relacionados à

[1] LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Editora Instituto Piaget, 2002. p. 30.

democracia, eleições, propaganda eleitoral, liberdade de expressão, acesso à informação, desinformação[2] e prestação de contas.

Para efetivação das referidas revisões foram cumpridas algumas etapas, quais sejam: pesquisa com base em textos acadêmicos e pesquisa doutrinária; análise na legislação pátria relacionada à propaganda eleitoral, análise das propostas de alterações das resoluções para as Eleições 2024 e das principais ferramentas utilizadas para promoção da transparência (o Portal DivulgaCandContas do Tribunal Superior Eleitoral – TSE); os processos judiciais de prestações de contas de campanha; as bibliotecas de anúncio; as propostas apresentadas nas audiências públicas realizadas pelo TSE; além de instrumentos de colaboração e programas com vistas à participação social.

Dessa forma, empreendeu-se sucinto levantamento histórico das estratégias utilizadas nas campanhas eleitorais do período do Império até os dias atuais, destacando a mudança do conceito de propaganda eleitoral, no decorrer dos anos, e os progressos ocorridos na legislação nacional, que contribuíram para a evolução das normas sobre a propaganda eleitoral brasileira, principalmente aquelas divulgadas por meio das mídias sociais.

A Justiça tem papel crucial em assegurar eleições justas, garantindo que todos os competidores políticos tenham condições equitativas para representar democraticamente o povo. Em um mundo onde a democracia é um jogo em constante evolução, novas regras são essenciais para preservar a liberdade de expressão, promover a igualdade e fortalecer a confiança nos processos eleitorais.

Globalmente, a necessidade de estabelecer normas que regulem as campanhas eleitorais está se tornando cada vez mais urgente devido ao crescente custo associado a esses processos. Com a complexidade das eleições e a disponibilidade de recursos como pesquisas de opinião e

[2] Desinformação é a utilização das técnicas de comunicação e informação para induzir a erro ou dar uma falsa imagem da realidade mediante a supressão ou ocultação de informações, minimização da sua importância ou modificação do seu sentido (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2008-2013).

sofisticadas estratégias publicitárias, é imperativo que sejam implementadas diretrizes claras para garantir que todos os candidatos tenham acesso justo às ferramentas necessárias para conquistar o voto popular[3].

Além desta introdução e da conclusão, este artigo está estruturado em três seções. Na primeira, tratamos das contribuições da era analógica para a propaganda eleitoral brasileira, trazendo uma síntese sobre a história da propaganda brasileira até o final dos anos 1990 e rápida análise das normas editadas no período e que ainda estão em vigência. A segunda seção refere-se ao advento da Era Digital e as inovações legislativas, na qual discorremos sobre o advento da propaganda eleitoral digital e o avanço da legislação sobre a matéria. Feita essa análise prévia, a culminância do artigo se dá na terceira seção, que tem como foco a análise das ferramentas utilizadas para promoção da transparência, com análise de informações disponibilizadas pelo Portal DivulgaCandContas, mantido pelo TSE, de processos de prestação de contas, de bibliotecas de anúncios mantidas pelos provedores de aplicação e de instrumentos de colaboração e participação social.

1 Contribuições da era analógica para a propaganda eleitoral brasileira

Durante o período do Império, o sistema eleitoral era baseado em critérios censitários que excluíam a maioria da população, deixando à margem da vida política mulheres, analfabetos, pobres e outras classes sociais. Com o advento da República, o voto censitário deixou de existir, mas analfabetos e mulheres permaneceram excluídos desse direito. Após a Revolução de 1930, houve a criação do Código Eleitoral de 1932, que instituiu o voto secreto e obrigatório para homens alfabetizados maiores de 21 anos, além de introduzir a Justiça Eleitoral. Este foi o primeiro código a tratar da propaganda eleitoral no Brasil, estabelecendo regras básicas, como a proibição de propaganda paga nos jornais. Em seguida, ainda sob a

[3] SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*: com a íntegra das normas aplicáveis às eleições no Brasil. Curitiba: Ed. Juruá, 2022.

Era Vargas, veio o Código Eleitoral de 1935, que instituiu o voto feminino e o voto obrigatório para mulheres e homens maiores de 18 anos. Em 1937, com o Estado Novo, as eleições foram suspensas.

Com o fim do Estado Novo, o Brasil retomou o processo de democratização. Em 1945, foi promulgada nova Constituição e novo Código Eleitoral. A Constituição de 1946 estabeleceu o voto secreto, o voto feminino e o voto obrigatório para os maiores de 18 anos e recriou a Justiça Eleitoral. Embora já fosse utilizada costumeiramente, ainda não existia regulamentação da propaganda eleitoral, o que só veio a ocorrer durante esse período, mais exatamente em 1950, com a instituição do terceiro Código Eleitoral, na Lei n. 1.164 de 24 de julho do citado ano. Registre-se que, no Brasil, a propaganda eleitoral gratuita foi iniciada em 1962. Embora já existisse o horário eleitoral nas rádios desde 1950, ele era pago; somente com a Lei n. 4.115, de 22 de agosto de 1962, as emissoras de rádio e de televisão foram obrigadas a conceder espaço ao horário eleitoral em suas programações gratuitamente.

Mesmo após o golpe militar de 1964 e a Lei n. 4.737, de 25 de julho de 1965 (Código Eleitoral), não ocorreram modificações substanciais na matéria de forma imediata, mas foi introduzida a proibição de propaganda eleitoral na véspera e no dia das eleições, bem como a proibição de propaganda em bens públicos. Entretanto, durante o regime militar (1964-1985), houve retrocesso no processo de democratização do país, com censura à liberdade de expressão, o que criou limitações na utilização do horário eleitoral gratuito, por meio da Lei n. 6.339/1976, e concedeu maior espaço para a propaganda institucional, na qual "os militares usaram muito a mídia para difundir as suas ideologias, por meio da Assessoria Especial de Relações Públicas (Aerp). Suas ideias chegavam aos lares brasileiros principalmente através da televisão. Jornais, revistas e o rádio também foram usados, porém, em menor escala"[4].

[4] SILVA, Márcio Felipe da Rocha. Da evolução histórica do marketing político na propaganda eleitoral no Brasil ao sucesso das campanhas presidenciais. *Revista Internacional de Apoyo a la Inclusión*, Logopedia, Sociedad y Multiculturalidad, p. 95 *apud* BAREL, 2007, p. 5. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6941118. Acesso em: 25 abr. 2024.

Finalmente, com o fim do regime militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), retorna-se à vida democrática com a instituição da Carta Magna, que estabeleceu diretrizes gerais para a legislação eleitoral, garantiu o direito à liberdade de expressão e de informação e permitiu a regulamentação da propaganda eleitoral para garantir a igualdade de concorrência entre os candidatos. Inaugura-se então o período das grandes campanhas eleitorais, que projetou publicitários famosos, como Duda Mendonça e Nizan Guanaes, responsáveis por mudar os paradigmas do *marketing* político no Brasil, contando com orçamentos significativos a partir da campanha presidencial de 1994, situação que permanece até os dias atuais.

Importante consignar o conceito da propaganda realizada por partidos, coligações e candidatos durante a campanha eleitoral no período que antecedeu a utilização da internet na publicidade política, época em que o autor Fávila Ribeiro definiu propaganda eleitoral como um "conjunto de técnicas empregadas para sugestionar pessoas na tomada de decisão"[5].

Assim, com base nos estudos citados, pode-se afirmar que a propaganda eleitoral analógica é baseada em mídias de massa tradicionais, tais como a televisão, rádio e jornais, tendo como objetivo a divulgação da imagem e das ideias dos candidatos para os eleitores em geral, com a utilização de uma mesma mensagem para todos os destinatários.

Fato é que, antes da utilização generalizada da internet na propaganda eleitoral, o conceito de propaganda eleitoral no Brasil se baseava principalmente em métodos tradicionais de comunicação, como o rádio, a televisão, os comícios, os panfletos impressos e as placas de propaganda em vias públicas, utilizando estratégias que visavam alcançar o maior número possível de eleitores, muitas vezes com mensagens genéricas e de alcance massivo. Ainda que possam parecer métodos rústicos aos olhos de hoje, campanhas realizadas por esses meios sempre suscitaram a necessidade de contínua regulamentação eleição após eleição.

[5] RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 379.

Nesse ínterim, derivadas desse período, além da Carta Magna de 1988, temos ainda outras legislações, as quais listamos no Quadro 1, buscando elencar sucintamente os dispositivos que, mesmo tendo sido criados na Era Analógica, possuem influência sobre a propaganda eleitoral digital no país:

Quadro 1 – Legislação aplicável à propaganda eleitoral digital no Brasil editados na era analógica

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
Código Eleitoral, Lei n. 4.737/1965	Com relação aos dispositivos também aplicáveis a propaganda eleitoral digital, os principais são os que se referem aos crimes eleitorais, tais como o art. 323 (divulgação de fatos sabidamente inverídicos), art. 324 (caluniar alguém na propaganda eleitoral), art. 325 (difamação na propaganda eleitoral), art. 326 (injúria na propaganda voltada para eleições).
Constituição Federal de 1988	Garante o direito à liberdade de expressão e de informação, mas permite a regulamentação da propaganda eleitoral para garantir a igualdade de concorrência entre os candidatos. Os dispositivos mais relevantes para a matéria são o art. 5º e seus incisos IV, V, IX, X e XIV, bem como o art. 220, relativos às garantias e direitos relacionados à liberdade de expressão, ao livre acesso à informação, à vida privada, à honra, entre outros.
Lei n. 9.504/1997, Lei das Eleições	Norma fundamental para os demais regramentos, principalmente após as alterações de 2006 (Lei n. 11.300/2006) e 2009 (Lei n. 12.034/2009). Esse diploma legal define como gastos de campanha – objeto de prestação de contas à Justiça Eleitoral – os recursos destinados à propaganda eleitoral, tratando-se de avanço quanto à transparência no âmbito das campanhas políticas. Nessa norma, pode-se destacar o art. 26 e seus incisos II, VIII e X, que dispõem sobre os limites dos gastos com propaganda eleitoral. Além disso, a lei determina os limites da atuação do magistrado no exercício do poder de polícia e atribui multa em caso de falsidade ideológica, conforme verifica-se no art. 41 (limites do poder de polícia).

Realizado este rápido levantamento dos diplomas legais utilizados, nas campanhas eleitorais até os dias atuais, destacando os progressos que contribuíram para a evolução das normas sobre a propaganda eleitoral brasileira, é na Era Digital que este estudo se aprofundará para esmiuçar a legislação em vigor, identificando as iniciativas positivas, bem como apontando pontos vulneráveis, culminando na definição do conceito de propaganda eleitoral digital e propondo caminhos para contribuir com o amadurecimento da *ciberdemocracia* no Brasil.

2 O advento da Era Digital e as inovações legislativas

Como argumenta Diogo Rais[6], a propaganda eleitoral digital é um campo dinâmico e complexo, no qual a interconexão entre o Direito Eleitoral e a tecnologia desempenha papel crucial. No Brasil, essa publicidade de campanha por meio da internet utiliza ferramentas e plataformas digitais para promover candidatos políticos, partidos e suas propostas durante as campanhas eleitorais. Esse tipo de propaganda pode incluir a divulgação de mensagens, vídeos, imagens e outros conteúdos em redes sociais, *blogs*, *sites* e outras plataformas como o YouTube e WhatsApp.

A utilização da internet na propaganda eleitoral no Brasil começou a ganhar destaque a partir dos anos 2000, com a popularização da internet e o avanço das tecnologias digitais. No entanto, seu uso efetivo como ferramenta significativa de campanha eleitoral começou a se intensificar mais especificamente a partir das eleições de 2010.

Nessas eleições, houve aumento significativo no uso de *sites* de campanha, redes sociais e outras plataformas *online* pelos candidatos e partidos políticos para divulgar suas propostas, mobilizar eleitores, arrecadar fundos e promover engajamento. Desde então, a internet se tornou parte

[6] RAIS, Diogo *et al*. *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Thompson Reuters, 2018.

fundamental das estratégias de comunicação política durante as campanhas eleitorais no Brasil.

Nesse contexto, tem-se o Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014) como primeiro diploma legal promulgado já na vigência da Era Digital, "que regulamenta a responsabilidade civil dos intermediários, e a Lei Geral de Proteção de Dados"[7].

Assim, a análise da legislação editada já sob a égide do uso da internet e de novas tecnologias no âmbito da publicidade voltada para as campanhas eleitorais é o cerne deste tópico, conforme esquematizado na lista do Quadro 2:

Quadro 2 – Legislação aplicável à propaganda eleitoral digital no Brasil editada na Era Digital

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
Lei n. 12.891/2013, que alterou a Lei das Eleições	Insere na legislação eleitoral dispositivo decorrente dos avanços tecnológicos, vedando o anonimato nas publicações pela internet (art. 57-D) e estabelecendo proibição e imposição de multa nos casos de utilização de *bots* e contratação de *trolls* (art. 57-H, que prevê o crime de contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação).

[7] BARROSO, Luna van Brussel. *Liberdade de expressão e democracia na Era Digital*: o impacto das mídias sociais no mundo contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 41.

(continuação)

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
Lei n. 12.965/2014, Marco Civil da Internet (MCI)	É uma norma geral, aplicável às situações que envolvem o uso da internet, abrangendo as mais variadas disciplinas, sem exclusão do Direito Eleitoral e mais especificamente a propaganda eleitoral. Embora fundamentado na liberdade de expressão (art. 2º), após alguns pleitos com total insegurança sobre a matéria, sendo os provedores de serviços na internet muitas vezes inacessíveis aos órgãos do Judiciário brasileiro, principalmente por muitos não possuírem sede no país, esse diploma legal trouxe parâmetros para a responsabilização desses provedores e requisição de informações pelo Judiciário.
Lei n. 13.165/2015, que alterou a Lei das Eleições	Fixou o marco para início do período de campanha a partir de 15 de agosto do ano de eleição (art. 36) e os parâmetros para definição de propaganda eleitoral antecipada (art. 36-A), estendendo-as à propaganda eleitoral na internet (art. 57-A), permitindo expressamente a utilização da internet para fins de propaganda eleitoral e acabando com a insegurança existente sobre o assunto.
Lei n. 13.488/2017, que alterou a Lei das Eleições	Introduziu algumas mudanças importantes relacionadas à propaganda eleitoral digital no Brasil, entre as quais se destacam as seguintes: vedação da veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado (art. 57-C); regulamentação do impulsionamento de conteúdo; e prazo para remoção de conteúdos (art. 57-I).

(continuação)

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
Lei n. 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)	Promulgada para proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade, e a livre formação da personalidade de cada indivíduo. No âmbito eleitoral, é empregada com vistas a garantir a proteção dos dados pessoais dos eleitores e promover práticas mais transparentes e éticas no tratamento desses dados. A LGPD ajudou a nortear a propaganda eleitoral brasileira na internet, a necessidade de transparência, o consentimento do usuário, a limitação de finalidade, a segurança dos dados, a prestação de contas e a responsabilização dos controladores e operadores de dados pessoais.
Resolução-TSE n. 23.610/2019	Norma destinada ao regramento da propaganda eleitoral nas Eleições 2020. Incluiu disposições específicas para a propaganda eleitoral digital, apresentando pontos de grande importância, a exemplo da identificação da autoria da publicação; identificação de conteúdo impulsionado; proibição de impulsionamento por terceiros; prazo para remoção de conteúdos irregulares; e responsabilização dos agentes políticos. Também vedou a utilização de impulsionamento de conteúdos e ferramentas digitais não disponibilizadas pelo provedor da aplicação de internet (art. 28, § 3º); e determinou a menor interferência possível da Justiça Eleitoral no debate democrático (art. 38).

(continuação)

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
Resolução-TSE n. 23.671/2021, que alterou a Resolução-TSE n. 23.610/2019	Alterou a Resolução-TSE n. 23.610/2019, complementando a regulamentação da propaganda eleitoral para as Eleições 2022. Esta norma é responsável por ampliar a efetividade da LGPD no processo eleitoral, estabelecendo vedação de *showmício* pela internet (art. 17); proibição de veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos (art. 29); vedação a divulgação e compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a "integridade do processo eleitoral", também ampliando a atuação dos magistrados eleitorais em poder de polícia na internet. Há ainda a previsão de ato criminoso para contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou desabonar a imagem de candidato, partido político ou coligação (art. 89).

(continuação)

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
Resolução-TSE n. 23.732/2024, que alterou a Resolução-TSE n. 23.610/2019	Alterou a Resolução-TSE n. 23.610/2019, implementando inovações na regulamentação da propaganda eleitoral para as Eleições 2024. Entre os pontos mais relevantes desse diploma legal estão: o dever de informar com legenda conteúdo gerado por inteligência artificial (art. 9º-B); diferenciação de propaganda eleitoral específica e "desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral"; o dever de o provedor de aplicação de internet impedir ou diminuir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que possam atingir a integridade do processo eleitoral (art. 9º-D); a limitação do poder de polícia à retirada de conteúdo na internet apenas irregulares quanto à forma ou quanto ao meio, sem análise do conteúdo; a criação do repositório público de decisões colegiadas vinculantes pelo TSE, quando se tratar de remoção de conteúdo que veiculem fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral (art. 9º-F e G); regulamentação e exigências relacionadas à transparência das bibliotecas de anúncio dos provedores de aplicação (art. 27-A); a possibilidade de reclamação administrativa em caso de exorbitância no poder de polícia (art. 28, § 4º); a vedação explícita do uso do impulsionamento para propaganda negativa (art. 28, § 7º-A); e limitação das situações em que ocorre perda de objeto nas representações por propaganda eleitoral irregular (art. 38, §§ 7º, 8º e 8º-A).

Após análise das normas citadas anteriormente, é perceptível que as resoluções do TSE, as quais se renovam a cada pleito, vêm buscando o enfrentamento de novos paradigmas, como a adequação à LGPD, a atuação de influenciadores digitais, a utilização de disparos em massa, o uso do impulsionamento, entre tantos desafios trazidos pelos avanços tecnológicos ao campo da comunicação política.

A análise da legislação demonstra que o conceito de propaganda eleitoral digital vem passando por constante evolução. Atualmente, pode-se definir propaganda eleitoral digital como a utilização de ferramentas tecnológicas para divulgação de publicidade nas mídias tradicionais e nas plataformas digitais (*sites*, redes sociais, WhatsApp etc.) visando criar e difundir ideias e/ou imagem de candidatos, sejam reais ou geradas por inteligência artificial, direcionando-as para um público escolhido de acordo com prévia segmentação do eleitorado.

O aprimoramento do direcionamento da propaganda política é inovação relevante gerada nas campanhas políticas a partir das mídias digitais, quando as perguntas passaram a ser sobre como atingir este ou aquele eleitor, como recortar públicos e como pensar mensagens específicas para cada tipo de audiência[8].

Em que pesem as frequentes alterações nas normas que tratam da matéria, resta perceptível a dificuldade de estas acompanharem a velocidade de implementação das mudanças da chamada Era Digital na seara da propaganda eleitoral[9]. Podemos citar desafios atuais que não existiam há pouco tempo, tais como o uso de *deep fakes* e da inteligência artificial.

Dessa forma, a fim de concretizar os vetores normativos, vislumbramos necessário o estudo das principais ferramentas utilizadas para a promoção

[8] CRUZ, Francisco Brito. *Novo jogo, velhas regras:* democracia e direito na era da nova propaganda política e das *fake news*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

[9] GASPARD, Estrada. Democracy, electoral institutions, and digital platforms in Latin America. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet (ed.). *Latin America in times of turbulence*. Presidentialism under stress. Routledge, p.148-166, 2023, 9781003324249. (10.4324/9781003324249-8). (hal-04128021).

da transparência na propaganda eleitoral impulsionada e o incremento na participação social como possível caminho para a coibição das irregularidades no período de campanha.

3 Atuais ferramentas utilizadas para promoção da transparência

A expansão do uso de tecnologias digitais, em contextos democráticos, impôs desafios para a promoção da transparência na propaganda eleitoral, pois os tradicionais métodos de controle social carecem de eficiência e eficácia para fiscalização dos gastos e dos métodos de segmentação de conteúdo impulsionado[10].

No contexto em que a reorganização das relações de poder implica crise estrutural de legitimidade, é relevante o acesso ao *know how* tecnológico, com a participação eletrônica do cidadão[11].

A permanência das postagens na internet adquire efeitos cumulativos e de repetição, com aptidão para interferir, de forma mais sensível, no equilíbrio da disputa eleitoral e na confiança pública no processo eleitoral[12].

No ambiente em que os gastos com impulsionamento crescem exponencialmente e diversos atores participam ativamente da edição de conteúdos veiculados em novas aplicações na internet que surgem rapidamente, a transparência deve ser constantemente aprimorada.

A eficiência e eficácia do controle social pressupõe conhecer as principais ferramentas utilizadas para promoção da transparência da propaganda eleitoral impulsionada, aqui compreendida como o fornecimento de informações confiáveis, oportunas, completas, consistentes e apresentadas em termos claros e simples, desagregadas, verificáveis, precisas, razoavelmente completas e encontradas com relativa facilidade.

[10] RAIS, Diogo *et al*. *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Thompson Reuters, 2018.

[11] CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

[12] ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. *Guerras cognitivas na arena eleitoral:* o controle judicial da desinformação (*fake news*). Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2023.

3.1. O portal DivulgaCandContas

O Portal DivulgaCandContas (https://www.divulgacandcontas.tse.jus.br) é o responsável pela divulgação das candidaturas e das prestações de contas dos candidatos e dos partidos políticos em todo o Brasil. O TSE disponibiliza, nesse sítio, diversas informações facilitadas ao público, motivo pelo qual é importante instrumento de controle social.

Quanto aos processos de prestações de contas, os números para consulta pública unificada no sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe)[13] e os *links* de acesso a cada processo são disponibilizados de modo claro no espaço destinado a cada candidato.

Em sua página principal, o Portal exibe os gastos com impulsionamento de forma destacada, compreensível e sistematizada. Considerados os dados relativos às Eleições 2022, porém a origem dos gastos com impulsionamento – se públicos ou privados, o respectivo montante, o valor pago por cada anúncio, as informações sobre os gastos relacionados à produção do conteúdo impulsionado, o período e o endereço na internet em que foram veiculados – não são facilmente localizados.

A falta de detalhamento dos gastos com serviços de *marketing* – passíveis de serem descritos apenas como "serviços prestados por terceiros" – e a especificação de outros tipos de gastos, a exclusivo critério dos prestamistas[14], causam impacto na confiabilidade das informações expostas ao público e na apuração do efetivo montante de gastos aplicados em impulsionamento.

Do mesmo modo, os gastos com a produção dos anúncios impulsionados e as despesas com os profissionais contratados para idealização e operacionalização da segmentação do respectivo conteúdo não são fornecidos de modo destacado, separados de outras espécies de despesas

[13] O Processo Judicial Eletrônico (PJe) é o sistema unificado desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a tramitação de processos judiciais eletrônicos em todos os ramos do Poder Judiciário brasileiro. O acesso aos processos em andamento no TSE é realizado por meio do *link* https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/inicial/index.

[14] Em entrevista realizada com servidor da Justiça Eleitoral, foi ressaltada a discricionariedade da classificação do gasto pelo prestamista.

com serviços de *marketing*, a exemplo da criação de material publicitário impresso ou produção de programas para televisão ou rádio.

Os endereços na internet dos perfis de candidatos e partidos informados na plataforma DivulgaCand são extraídos tão somente dos processos judiciais de prestação de contas, sem demonstração de que ocorreu a confirmação com outras bases de dados, a exemplo dos perfis informados por ocasião do registro de candidaturas ou de dados compartilhados pelos próprios provedores de aplicação diretamente com a Justiça Eleitoral.

A avaliação do portal foi baseada no objetivo primordial da prestação de contas: a demonstração da regularidade da origem e da destinação dos recursos empregados em campanha.

Sob essa ótica, a ausência de exibição dos extratos de utilização dos créditos de impulsionamento – disponíveis aos candidatos e partidos contratantes, mas não expostas ao público em geral – dificulta a verificação da utilização dos créditos concomitantemente à realização da propaganda eleitoral.

As impropriedades e irregularidades identificadas nas contas e eventuais ordens de restituição ao erário também não são informadas na plataforma, o que torna obscuros para os interessados o resultado do julgamento das contas e a consecução da finalidade da Justiça Eleitoral de realizar o controle sobre os gastos de campanha e responsabilização de eventuais desvios.

No que se refere aos métodos utilizados para segmentação do conteúdo da propaganda impulsionada, não são exibidas informações no Portal DivulgaCandContas. O possível incremento da transparência com o fornecimento de tais informações é desafio verificado não apenas no Brasil, e seu incremento mediante ferramentas de transparência facilmente acessíveis ao público é sugerido pela literatura[15].

[15] DOMMET, Katharine; POWER, Sam. Monitoring digital election campaigns: assessing the transparency ecosystem in the United Kingdom. *Politics*, v. 44, 2024. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/02633957231156084. Acesso em: 21 fev. 2024.

A importância de tais informações ficou evidente após o escândalo que envolveu a Cambridge Analytica, em 2018, quando foi revelado o poder do direcionamento psicológico por meio dos dados pessoais. Utilizando informações detalhadas de milhões de usuários do Facebook, a empresa manipulou estrategicamente campanhas políticas ao entender profundamente os perfis psicológicos dos eleitores. Esse episódio destacou os impactos éticos e psicológicos da manipulação de informações privadas para influenciar decisões coletivas, levantando questões cruciais sobre a privacidade e os limites da psicologia aplicada em escala global[16].

No contexto de *marketing*, enquanto o direcionamento se refere à orientação geral em direção a um objetivo amplo, o microdirecionamento envolve a aplicação de estratégias mais detalhadas e específicas para atingir metas menores ou aspectos particulares dentro dessa direção geral. O microdirecionamento, utilizado em propagandas impulsionadas – por envolver a segmentação muito precisa de um público-alvo com base em características demográficas, comportamentais ou geográficas específicas –, atrai altos riscos à legitimidade do pleito e à proteção de dados pessoais, considerando que os dados inferidos possuem a mesma proteção dos dados pessoais diretamente coletados[17].

Como bem ilustra a Tabela 1, as principais promessas e ameaças para cidadãos, partidos políticos e opinião pública são:

[16] MATZ, SANDRA. What psychological targeting can do. *Harvard Business Review Home*, London, 2023. 15 p. Disponível em: https://hbr.org/2023/03/what-psychological-targeting-can-do. Acesso em: 25 jun. 2024.

[17] DONEDA. Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais:* fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2020.

Tabela 1 – Promessas e ameaças do microdirecionamento

	Promessas	**Ameaças**
Para cidadãos	Propaganda mais relevante para interesses individuais de eleitores. Acesso a grupos antes mais difíceis de alcançar pela propaganda em massa.	Invasão de privacidade. Manipulação de eleitores. Exclusão de certos grupos de direcionamento de mensagens políticas.
Para partidos políticos	Custo baixo (de algumas formas de microdirecionamento). Eficiência na disseminação de mensagens políticas relevantes. Eficácia no convencimento do eleitor.	Custo alto (de algumas formas de microdirecionamento). Aumento do poder de intermediários comerciais (agências e consultorias de *marketing* digital e plataformas).
Para a opinião pública	Diversificação das campanhas. Mais conhecimento de eleitores sobre pontos específicos de programas políticos.	Falta de transparência sobre as prioridades de políticos. Fragmentação do mercado de ideias.

Fonte: Borgesius *et al*. *apud* Brito Cruz (2020).

Anúncios políticos fomentadores de medo e ódio, adaptados às vulnerabilidades psicológicas, desenhadas a partir do aprendizado de máquina, seguindo rastros deixados pelos usuários em redes sociais, constituem formas de uso maléfico das ferramentas de inteligência artificial.

De outra forma, é possível implementar a segmentação psicológica de forma ética, com adoção de valores[18] e princípios aplicáveis ao uso da inteligência artificial[19] adaptados ao contexto eleitoral.

É preciso garantir que as ferramentas de transparência utilizadas garantam a proteção de dados pessoais, com o mapeamento exaustivo dos dados publicamente disponíveis, observando:

> (i) as melhores práticas de segurança da informação, para garantir a qualidade e integridade dos dados; (ii) a forma de coleta dos dados pessoais e o ciclo de vida dos dados; e (iii) o caráter democrático e de garantia de acesso à informação da plataforma, que permite que os eleitores possam formar seu juízo acerca das candidaturas de maneira informada e garante o controle social do processo eleitoral[20].

O amadurecimento do debate sobre a utilização transparente de técnicas de segmentação de conteúdo ou microdirecionamento poderia ser facilitado com a utilização do Portal DivulgaCandContas. O fornecimento de informações complementares ao público interessado, com a utilização dessa ferramenta, possibilitaria concentrar, em um mesmo local, todas as informações relevantes de interesse geral, não apenas em relação aos gastos, mas também no que toca à segmentação do conteúdo, pilares para a promoção da transparência da propaganda impulsionada.

[18] UNESCO. Recommendation on the ethics of artificial intelligence. UNESCO. 2022. 45 p. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_por. Acesso em: 25 jun. 2024.

[19] SPISACK, Brian; B. ROSEMBERG, Louis; BELBY, Max. 13 principles for using AI responsibly. *Harvard Business Review Home*, London, 2023. 9 p. Disponível em: https://hbr.org/2023/06/13-principles-for-using-ai-responsibly. Acesso em: 25 jun. 2024.

[20] BIONI, Bruno; GOMES, Alessandra; SALIBA, Pedro; TAVARES, Clarice; VERGILI, Gabriela; VILANOVA; Vitor. *DivulgaCandContas e proteção de dados pessoais nas eleições:* contribuições ao Tribunal Superior Eleitoral. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa & InternetLab, 2022.

3.2 Processos judiciais de prestação de contas dos candidatos a presidente da República no segundo turno das Eleições 2022

A prestação de contas constitui o instrumento oficial que permite auditoria, fiscalização e controle financeiro das campanhas eleitorais, além de possibilitar mais transparência e legitimidade às eleições, prevenindo o abuso de poder, notadamente o de caráter econômico[21].

A regra da publicidade dos processos judiciais, aplicável aos processos de prestações de contas eleitorais, é também princípio geral da administração pública incidente sobre as hipóteses em que haja gasto público envolvido, o que demonstra indissociabilidade entre a prestação de contas eleitorais e a transparência.

Adicionalmente ao Portal DivulgaCandContas, ao examinar os processos judiciais de prestações de contas, é possível observar a fonte primária das informações sobre os gastos com impulsionamento, além de visualizar os documentos (contratos, documentos fiscais, demonstrativos contábeis) de onde foram extraídas as informações resumidas exibidas no Portal DivulgaCand.

Nesta análise, foram selecionados os processos relativos aos candidatos a presidente da República que concorreram no segundo turno das Eleições 2022, por se tratar do pleito mais recente, e das candidaturas com maior volume de recursos empregados em impulsionamento, o que tende a representar os processos nos quais há maior profissionalização nas prestações de contas.

Tal exame é relevante para identificar: a) a facilidade de acesso às informações sobre a regularidade da aplicação dos recursos em campanha; e b) os principais desafios para incremento da participação social na promoção da eficiência e eficácia da fiscalização dos gastos com impulsionamento.

Os números de identificação dos processos judiciais de prestação de contas, como visto, são informados no Portal DivulgaCandContas,

[21] GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

embora ocorram dificuldades para o acesso ao conteúdo e a compreensão das informações com a utilização da ferramenta de consulta processual pública unificada disponibilizada no Sistema PJe[22]. Tal dificuldade reforça a importância do Portal DivulgaCand, espaço no qual as informações exibidas são disponibilizadas de modo claro e simples – compreensível pelo público em geral.

No acesso ao PJe, mediante usuário e senha (https://pje.tse.jus.br/pje/login.seam), após a concessão de perfil, ocorre a lentidão em decorrência do grande volume de informações, além da impossibilidade de transferência integral do processo em formato PDF, aliada à ausência de funcionalidade para particionar automaticamente os autos digitais em volumes.

Em decorrência disso, a localização das informações sobre impulsionamento foi realizada manualmente – a ferramenta de busca com palavras-chave gera insegurança quanto ao resultado, por depender da identificação dos documentos efetuada pelos usuários responsáveis pela sua juntada aos processos.

Do exame no Sistema PJe foi possível verificar a intimação, direcionada aos dois principais candidatos, com base no art. 44, § 2º, da Resolução-TSE n. 23.607/2019, para apresentação do número de identificação de cada conta de anunciante da campanha nas plataformas Google, Meta, Twitter, Kwai e Twich, para exame dos gastos eleitorais com impulsionamento de conteúdo na internet.

Entretanto, a forma e o local de apresentação de tais informações dificultam a verificabilidade pelo público da identidade entre os perfis mantidos pelos candidatos em redes sociais – informados por ocasião do registro de candidatura – e aqueles identificados em notas fiscais ou em notas explicativas nos processos judiciais de prestação de contas, o que dificulta a verificação da destinação dos recursos empregados em campanha.

[22] A ferramenta de consulta pública unificada (https://consultaunificadapje.tse.jus.br/) permite o acesso a decisões, despachos e extratos simplificados das contas de candidatos e partidos, embora não possibilite a visualização de todos os documentos nele inseridos.

Isso porque os documentos fiscais não possuem todas as informações necessárias para essa confirmação. Ocorreu também a intimação de provedor de aplicação para apresentação das seguintes informações diretamente ao TSE:

> a) Nº ID-anunciante: número que identifica individualmente cada conta do anunciante;
>
> b) CNPJ ou CPF do contratante: que pode ser a contratação pelo CNPJ do candidato ou o número do CPF daqueles autorizados pela campanha;
>
> c) Nome do contratante;
>
> d) data da contratação;
>
> e) Nº do documento comprobatório: número individual de cada documento comprobatório (nota fiscal, fatura, recibo ou outro);
>
> f) Tipo do documento comprobatório: nome que identifica o tipo de documento comprobatório (nota fiscal, fatura, recibo ou outro);
>
> g) Valor total contratado;
>
> h) Forma de pagamento: tipo de operação bancária utilizada para o pagamento do impulsionamento (cartão, cheque, boleto, TED/DOC, Pix, etc.);
>
> i) Identificação do emissor do boleto de pagamento: a ser preenchido com o CPF/CNPJ do responsável pela emissão do boleto, aplicado apenas na hipótese de boleto bancário;
>
> j) Data do pagamento;
>
> k) Data inicial do impulsionamento;
>
> l) Data final do impulsionamento;
>
> m) Plataforma no qual foi realizado o impulsionamento: identificação do nome da plataforma;
>
> n) Quantidade de impulsionamento contratado;
>
> o) Quantidade de impulsionamento consumido;
>
> p) Saldo financeiro não utilizado;

Tal diligência demandou a emissão de decisão judicial, nova intimação, resposta do provedor e novo exame pelo setor técnico do TSE, o que gera maior demora no julgamento do processo e, consequentemente, atraso no fornecimento de informações ao público acerca do seu resultado.

Outra consequência da necessidade de diligência é a sua dependência de decisão judicial, que varia conforme o órgão julgador e causa desafios à padronização no julgamento dos processos de prestação de contas, além de dificultar a compreensão pelo público considerando as dificuldades de acesso e o volume de documentos apresentados pelos prestadores de contas.

É possível verificar ainda a juntada ao processo, em caráter sigiloso, das informações prestadas pelo provedor de aplicação, o que implicou a impossibilidade de exame do seu teor, mesmo após acesso ao perfil com a utilização de usuário e senha no sistema PJe[23].

Além disso, o fornecimento de dados pelos próprios fiscalizados diminui a confiabilidade das informações prestadas, o que poderia ser evitado caso houvesse o permanente compartilhamento das bases de dados com os provedores de aplicação contratados, o que implicaria mecanismo institucional de controle, de rastreabilidade independentemente das informações fornecidas pelos candidatos e partidos.

No que tange às irregularidades constatadas, consistiram na apresentação de documento fiscal emitido em nome de terceiros e na compra de créditos de impulsionamento com emissão de notas fiscais cuja regularidade do gasto não é suficientemente clara – o que implicou, como tratado neste tópico, a realização de diligências para esclarecimentos.

O compartilhamento permanente e seguro de informações pelos provedores de aplicação constitui importante instrumento para avanço em direção ao aprimoramento da transparência nos gastos com impulsionamento ao possibilitar o fornecimento imediato de informações mais confiáveis à Justiça Eleitoral e ao público.

[23] É possível obter acesso ao sistema, por meio do perfil "jornalista", mediante solicitação ao TSE.

Nesse sentido, a Resolução-TSE n. 23.732/2024, em seu art. 27-A, aprimorou a transparência na fiscalização dos gastos com impulsionamento ao exigir dos provedores de aplicação que prestam serviços de impulsionamento de conteúdos políticos eleitorais que disponibilizem ferramenta de consulta acessível e de fácil manejo que permita a realização de busca avançada nos dados do repositório com, no mínimo: a) buscas de anúncios a partir de palavras-chave, termos de interesse e nomes de anunciantes; b) acesso a informações precisas sobre os valores despendidos, o período do impulsionamento, a quantidade de pessoas atingidas e os critérios de segmentação definidos pela anunciante no momento da veiculação do anúncio; e c) coletas sistemáticas por meio de interface dedicada (Application Programming Interface – API), de dados de anúncios, incluindo seu conteúdo, gasto, alcance, público atingido e responsáveis pelo pagamento.

O substancial avanço na transparência promovido pelo mencionado art. 27-A trata dos principais desafios identificados nos tópicos anteriores, com a facilitação da fiscalização pela Justiça Eleitoral por meio da participação dos provedores de aplicação no fornecimento de informações mais seguras.

3.3 As bibliotecas de anúncio

No que tange à segmentação do conteúdo, as informações, até as Eleições 2022, eram veiculadas apenas nas bibliotecas de anúncio autorreguladas mantidas pelos provedores de aplicação, cujas bases de dados não eram compartilhadas de modo seguro com a Justiça Eleitoral.

Entretanto, tal ferramenta apresenta inconsistências a depender de data, local e horário do acesso[24], além de não possuir informações precisas sobre o valor de cada anúncio e quais as despesas agrupadas por documento fiscal.

[24] BRAGATTO, Rachel C.; JARDIM, Luiza; BARRETO, Helena M. do Rego. (2023). *State, internet platforms and the production of visibility conditioned by payment:* content financing in the Brazilian elections (2018, 2020 and 2022).

Como visto, o art. 27-A da Resolução-TSE n. 23.732/2024 passou a exigir dos prestamistas o fornecimento de diversas informações sobre os gastos de campanha, com a disponibilização de ferramenta de consulta segura.

As Eleições 2024 representarão, desse modo, o pleito que apresentará novas obrigações para as plataformas e novos instrumentos para a promoção da transparência, cuja informação ao público sobre sua existência e manejo constitui novo e atual desafio.

3.4 Instrumentos de colaboração firmados entre Justiça Eleitoral e provedores de aplicação e participação social

Quanto aos instrumentos de colaboração firmados entre a Justiça Eleitoral e os provedores de aplicação, eles possibilitam o diálogo, a participação e o compartilhamento de informações, condição essencial para obtenção de dados, compreensão do fenômeno, futura regulação e proposição de novos ajustes.

A colaboração, importante instrumento passível de utilização no âmbito da administração da Justiça, é ferramenta relevante no âmbito da propaganda impulsionada, pois a velocidade da criação das múltiplas aplicações na internet demanda respostas ágeis e eficientes, cujas variáveis podem mudar em períodos inferiores àqueles previstos para regulamentação das eleições.

Nesse âmbito, dentre os instrumentos de colaboração firmados entre o TSE e os provedores de aplicação, importante ajuste foi firmado para fornecimento de acesso à interface de programação do provedor de aplicações Meta, o Memorando de Entendimentos-TSE n. 3/2022.

Ao permitir o acesso à conta de desenvolvedor, o provedor possibilita ao TSE a fiscalização da propaganda impulsionada a partir de informações coletadas pela Justiça Eleitoral dentro da própria aplicação, o que demonstra grau mais elevado de transparência, se comparado a instrumentos nos quais há compromisso de envio de informações mediante solicitações.

Também em 2022 foi lançado o Plano Estratégico do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação[25] no âmbito da Justiça Eleitoral, com vistas a "reduzir os efeitos nocivos da desinformação relacionada à Justiça Eleitoral e aos seus integrantes, ao sistema eletrônico de votação, ao processo eleitoral em suas diferentes fases e aos atores nele envolvidos".

Até janeiro daquele ano, o programa contava com 72 parceiros, porém excluiu de seu escopo os conteúdos dirigidos a pré-candidatos, candidatos, partidos políticos, coligações e federações, exceto quando a informação veiculada tenha aptidão para afetar negativamente a integridade, a credibilidade e a legitimidade do processo eleitoral.

Embora compreensível a delimitação do escopo do programa, a parceria já mantida pelo TSE com as entidades poderia ser estendida ao combate às irregularidades nos gastos com impulsionamento e aos abusos na segmentação de conteúdo com a adoção do mesmo modelo "em rede", ou seja:

> [...] fundado na mobilização dos órgãos da Justiça Eleitoral e na formação de parcerias estratégicas com múltiplos atores, incluindo os mais diversos organismos governamentais, organizações de imprensa e de checagem de fatos, provedores de aplicação de internet, entidades da sociedade civil, Academia e partidos políticos. Com isso, busca-se permitir a cooperação de toda a sociedade (*whole of society*), por meio do engajamento de atores privados, comunidades e indivíduos, além de outros órgãos públicos, na execução coordenada de ações de curto, médio e longo prazos[26].

[25] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Programa permanente de enfrentamento à desinformação*. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-estrategico-tse-desinformacao-2022/@@download/file/TSE-desinformacao-planejamento-estrategico-web-final.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

[26] *Idem*.

Vale ainda pontuar o Plano de Ação para Ampliação da Transparência no Processo Eleitoral[27], desenvolvido pelo TSE em 2022, com o objetivo de ampliar o conhecimento público sobre o funcionamento do processo eleitoral. As dez medidas propostas foram destinadas a ampliar a segurança e a confiabilidade das eleições, com o fortalecimento da participação social em todas as suas etapas relacionadas ao desenvolvimento dos sistemas utilizados na urna eletrônica, na votação e na totalização de votos.

Essa importante iniciativa poderia ser também estendida à matéria de transparência na propaganda impulsionada, com orientações aos eleitores sobre a fiscalização dos gastos com impulsionamento e métodos de segmentação dos seus dados pessoais.

O crescimento da relevância do tema e das demandas por respostas a processos da Justiça Eleitoral é evidenciada também diante da quantidade de propostas sobre propaganda eleitoral debatidas nas audiências públicas realizadas pelo TSE em 2024[28], o que demonstra o interesse do público – nele incluídos os provedores de aplicação na internet –, em participar da construção das normas que regerão o próximo pleito eleitoral.

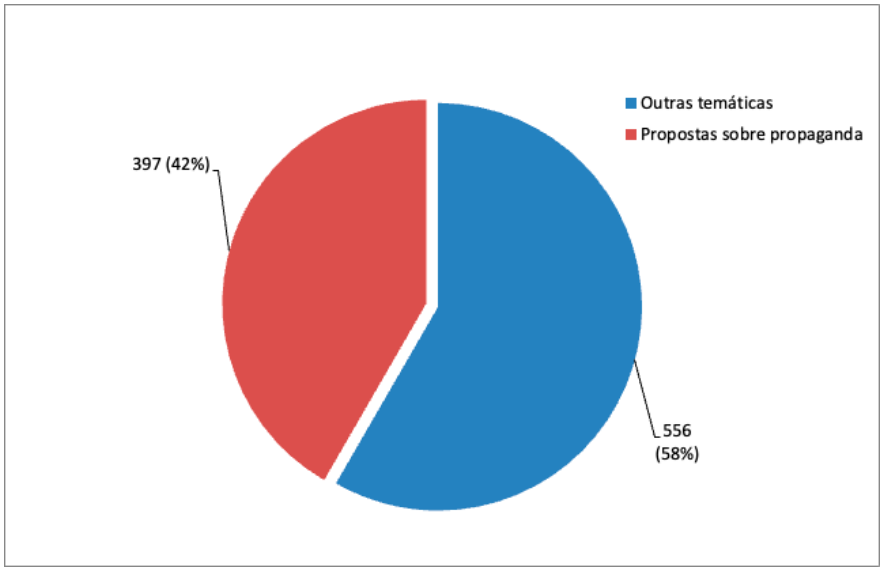
Como demonstra o Gráfico 1, do total de 953 propostas recebidas, 42% foram relativas ao tema da propaganda.

[27] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plano de Ação para ampliação da transparência do processo eleitoral*. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022/@@download/file/TSE-plano-acao-ampliacao-transparencia-processo-eleitoral-abril-2022.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

[28] Informações sobre as audiências públicas realizadas com vistas às Eleições 2024 foram disponibilizadas no seguinte endereço: https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/audiencias-publicas/audiencias-publicas-sobre-as-minutas-das-resolucoes-que-regerao-as-eleicoes-2024.

Gráfico 1 – Temáticas de propostas debatidas em audiências públicas: 2024

(porcentagem relativa à propaganda)



Fonte: TSE (2024, p. 38, 146).

A quantidade de propostas enviadas e acolhidas em relação à propaganda eleitoral impulsionada demonstra a importância do tema. De outra parte, a divulgação, no mesmo espaço na internet, dos textos encaminhados pelos proponentes poderia auxiliar no debate doutrinário e no constante estudo e observação pela Justiça Eleitoral.

Conclusão

Nas pesquisas bibliográficas realizadas para fundamentar este artigo, não foram encontradas publicações que abordem, de maneira específica e esquematizada, a história da propaganda eleitoral no Brasil, tampouco a evolução da legislação relacionada à matéria.

Em contrapartida, embora este artigo fundamente-se primordialmente no estudo na legislação de regência da propaganda eleitoral digital

brasileira, verificou-se pertinente a ampliação do debate sobre os limites da regulamentação estatal e sua eficácia no combate aos abusos no âmbito da propaganda eleitoral, em contraste com a autorregulação realizada pelas grandes plataformas.

No decorrer deste estudo, observou-se tendência à valorização dos princípios da liberdade de expressão, da transparência e da mínima intervenção estatal, sendo apontada por alguns autores como possível solução à autorregulação regulada, conforme assevera Luna Van Brussel Barroso em seu livro:

> [...] a autorregulação regulada se apresenta como uma alternativa promissora. Esse modelo recorre à cooperação entre Estado e atores regulados para melhor explorar os conhecimentos dos agentes privados, ao mesmo tempo em que garante a proteção a direitos fundamentais e valores de interesse público[29].

As chamadas *big techs* defendem que o excesso de regramento pela Justiça Eleitoral pode ser uma ameaça à liberdade de expressão, visto entenderem que a definição de multas ou punições severas contra os provedores da internet pelos conteúdos hospedados ou publicados em suas redes resultará em remoções excessivas que podem tirar do ar e silenciar discursos legítimos, estabelecendo a temida censura privada, inclusive podendo incentivar notificações abusivas e desleais para a remoção de conteúdo sem nenhuma proteção legal.

Seguindo esse trilhar de ideias e com base nesta análise preambular, consegue-se visualizar o cenário geral da propaganda eleitoral digital no Brasil, no qual grandes plataformas, como a Google, alegam que restaria inviabilizado o fornecimento de serviços gratuitos de hospedagem ou compartilhamento de conteúdo sem pagar aos criadores que desejam usar

[29] BARROSO, Luna van Brussel. *Liberdade de expressão e democracia na Era Digital*: o impacto das mídias sociais no mundo contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 222-223.

seus produtos, podendo significar inviabilidade financeira de oferecimento de serviços gratuitos aos usuários.

Contudo, diante do potencial destrutivo que a desinformação pode causar tanto para os indivíduos quanto para a República em si, é válido sustentar a indispensabilidade de efetiva regulamentação nos ambientes digitais, mormente ao observarmos o protagonismo das mídias digitais, considerando o progressivo crescimento de usuários de internet no Brasil, que coloca o país entre os mundialmente mais conectados, conforme comprovado por meio dos dados do coletados pelo IBGE durante a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD/2021).

Nesse contexto, não é de se estranhar a convergência de fatos para construção de um cenário de evolução de uma democracia analógica para uma ciberdemocracia. Tal situação se deve tanto pelo uso maciço da internet pelos candidatos e agremiações partidárias quanto pela sua ampla utilização para o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia.

A transparência contribui para sociedades mais pacíficas, justas, democráticas e inclusivas. Ela possibilita o escrutínio público, que pode reduzir a corrupção e a discriminação, e pode ajudar a detectar e prevenir impactos negativos sobre os direitos humanos.

O fornecimento de informações adequadas aos respectivos destinatários pressupõe que permitam sua compreensão, verificabilidade e fomentem a confiança.

O possível aprimoramento da transparência na propaganda impulsionada considera a necessidade de facilitar e incrementar a verificabilidade pelo público da regularidade da aplicação de recursos em campanha e dos métodos de segmentação do conteúdo patrocinado.

É crucial encontrar equilíbrio entre transparência, explicabilidade e outros princípios como privacidade, segurança e proteção de dados pessoais.

Sob essa ótica, as ferramentas disponíveis ao público para o fornecimento de informações relacionadas à propaganda eleitoral impulsionada são fundamentais para possibilitar o controle social, e sua

evolução demanda diálogo permanente entre todos os atores envolvidos na propaganda impulsionada.

Referências

ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. *Guerras cognitivas na arena eleitoral:* o controle judicial da desinformação (*fake news*). Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2023.

BARROSO, Luna van Brussel. *Liberdade de expressão e democracia na Era Digital:* o impacto das mídias sociais no mundo contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BIONI, Bruno; GOMES, Alessandra; SALIBA, Pedro; TAVARES, Clarice; VERGILI, Gabriela; VILANOVA, Vitor. *DivulgaCandContas e proteção de dados pessoais nas eleições:* contribuições ao Tribunal Superior Eleitoral. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa & InternetLab, 2022.

BRAGATTO, Rachel; Jardim, Luiza; Barreto, Helena. *State, internet platforms and the production of visibility conditioned by payment*: content financing in the Brazilian elections (2018, 2020 and 2022). [S. l.]: ResearchGate, jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Guia orientativo:* aplicação da Lei geral de proteção de dados pessoais (LGPD) por agentes de tratamento no contexto eleitoral. Guia elaborado em parceria entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Versão eletrônica (PDF). Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/guia-orientativo-aplicacao-da-lgpd.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plano de ação para ampliação da transparência do processo eleitoral*. Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022/@@download/file/TSE-plano-acao-ampliacao-transparencia-processo-eleitoral-abril-2022.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Memorando de Entendimento n. 3/2022*. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/termos-de-cooperacao-plataformas-digitais/facebook-e-instagram.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Programa permanente de enfrentamento à desinformação*. Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-estrategico-tse-desinformacao-2022/@@download/file/TSE-desinformacao-planejamento-estrategico-web-final.pdf. Acesso em: 21 fev. 2024.

CASTELLS. Manuel. *A sociedade em rede*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CRUZ, Francisco Brito. *Novo jogo, velhas regras:* democracia e direito na era da nova propaganda política e das fake news. Belo Horizonte, MG: Casa do Direito, 2020.

DOMMET, Katharine; POWER, Sam. *Monitoring digital election campaigns:* assessing the transparency ecosystem in the United Kingdom. Politics, v. 44, 2024. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/02633957231156084. Acesso em: 21 fev. 2024.

DONEDA. Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais:* fundamentos da Lei geral de proteção de dados. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2020.

GASPARD, Estrada. *Democracy, electoral institutions, and digital platforms in Latin America*. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet (ed.). Latin America in times of turbulence. Presidentialism under stress. [S. l.]: Routledge, 2023. p.148-166. 9781003324249. (10.4324/9781003324249-8). (hal-04128021).

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 16. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2020.

LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Editora Instituto Piaget. 2002.

MATZ, Sandra. What psychological targeting can do. *Harvard Business Review Home*, London, p. 15, 2023. Disponível em: https://hbr.org/2023/03/what-psychological-targeting-can-do. Acesso em: 25 jun. 2024.

O'NEIL, Cathy. Algoritmos de destruição em massa: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia. São Paulo: Editora Santo André, 2020.

RAIS, Diogo *et al*. *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Thompson Reuters, 2018.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SCHLICKMANN. Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais:* com a íntegra das normas aplicáveis às eleições no Brasil. Denise Goulart Schclicmann. Curitiba: Ed. Juruá, 2022.

SILVA, Márcio Felipe da Rocha. Da evolução histórica do marketing político na propaganda eleitoral no Brasil ao sucesso das campanhas presidenciais. *Revista Internacional de Apoyo a la Inclusión, Logopedia, Sociedad y Multiculturalidad*, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 92-106, 2017. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6941118. Acesso em: 25 abr. 2024.

SPISACK, Brian; B. ROSEMBERG, Louis; BELBY, Max. 13 principles for using AI responsibly. *Harvard Business Review Home*. New York, 9 p., 2023. Disponível em: https://hbr.org/2023/06/13-principles-for-using-ai-responsibly. Acesso em: 25 jun. 2024.

UNESCO. *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*. UNESCO. 2022. 45 p. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_por. Acesso em: 25 jun. 2024.

Como citar este artigo:

LOPES, Marcia Pereira; BRITTO NETA, Miriam Souza. A propaganda eleitoral digital no Brasil e a transparência no impulsionamento de campanha. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 340-374, jan./jun. 2024.

Uma fotografia da representação feminina preta na Câmara dos Deputados: composição e ações

Uma fotografia da representação feminina preta na Câmara dos Deputados: composição e ações[*]

A photograph of black female representation in the Chamber of Deputies: composition and actions

Karen Fernandes da Rosa Fróes[**]
Marcos Youji Minami[***]
Olivia Cristina Perez[****]

Recebido em: 2/7/2024
Aprovado em: 2/8/2024

Resumo

Este artigo aborda a representação feminina preta na atual legislatura da Câmara dos Deputados. Inicialmente, verificamos se houve crescimento da representação feminina preta na Casa do Povo entre 2014 e 2022. Também comparamos as atuações das congressistas pretas na atual legislatura com as principais pautas defendidas por autoras dos feminismos negros. Para o primeiro objetivo, a pesquisa quantitativa analisou dados da Justiça Eleitoral

[*] Este artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação-adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 4, "Inclusão e Diversidade", à qual este artigo se vincula, desenvolveu seus trabalhos sob a orientação da Ministra Edilene Lôbo e das Prof.[as] Dras. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Olivia Cristina Perez.

[**] Especialista em Direito Público e Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e servidora do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS). *E-mail*: karenfroes@tre-rs.jus.br.

[***] Pós-doutorado na Universidade de São Paulo (USP); doutor em Direito Público na Universidade Federal da Bahia (Ufba); professor na Universidade Regional do Cariri (Urca); e servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE). *E-mail*: marcos.minami@urca.br.

[****] Doutora em Ciência Política pela USP; e professora na Universidade Federal do Piauí (UFPI). *E-mail*: oliviaperez@ufpi.edu.br.

e da Câmara dos Deputados sobre as mulheres pretas eleitas deputadas federais nos anos de 2014, 2018 e 2022. Para o segundo objetivo, analisamos as atuações das congressistas, comparando suas ações parlamentares com as agendas políticas defendidas por autoras dos feminismos negros. Concluímos que houve aumento de cadeiras ocupadas na Câmara Federal por mulheres pretas e que elas pautam muitas de suas atuações em agendas que dialogam com os feminismos negros. Logo, quando a mulher preta alcança o poder, agendas dos feminismos negros ganham voz com potencialidade de maior inclusão.

Palavras-chave: representação feminina; agendas políticas; feminismo negro; congressistas pretas.

Abstract

This article addresses black women representation in the current legislative session of the Chamber of Deputies. First it was verified whether an increase in black women representation occurred in the House of Representatives between 2014 and 2022. This study also compared the actions of current black congresswomen with the main agendas defended by black feminist authors. For the first objective, the quantitative research analyzed data from the Electoral Court and the Chamber of Deputies on black women elected as Federal Deputies in the years 2014, 2018 and 2022. For the second aim, it analyzed the performance of the congresswomen, comparing their parliamentary actions with the political agendas defended by black feminist authors. This study concludes that there has been an increase in the number of seats occupied in the Federal Chamber by black women and that they base many of their actions on agendas related to black feminism. Therefore, when black women reach power, black feminist agendas are given voice and greater inclusion is more likely to be granted.

Keywords: women representation in politics; political agendas; black feminism; black congresswomen.

Introdução

Os ocupantes da Câmara dos Deputados no Brasil são eleitos pelo sistema proporcional, cuja pretensão é espelhar, nas casas legislativas, a representação dos partidos políticos na proporção de seu apoio popular.[1] Nas palavras de Virgílio Afonso da Silva, "câmaras cujos membros são eleitos por meio de um sistema proporcional tendem a representar melhor a sociedade do que câmaras eleitas por meio de sistemas majoritários"[2]. Este artigo trata da atual composição da Casa do Povo para refletir sobre essa representação política da sociedade brasileira no seguinte recorte: mulheres pretas.

São dois os objetivos: a) verificar a variação da representação feminina preta na Casa do Povo nas eleições de 2014, 2018 e 2022; e b) analisar se as pautas apresentadas pelas deputadas federais pretas da 57ª Legislatura da Câmara de Deputados[3] dialogam com as ideias defendidas por autoras que pertencem ao chamado feminismo negro.

O foco é o período entre 2014 e 2022, porque, embora a obrigatoriedade de apresentação de candidaturas de ambos os gêneros, na proporção de 30% e 70%, tenha surgido em 2009 (Lei n. 9.504/1997, art. 10, § 3º), foi entre 2014 e 2018 o início de uma jurisprudência com efetivas punições aos entes partidários pelo descumprimento dessa norma. Conforme apontado pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em recente notícia veiculada em seu *site* oficial,[4] foi no ano de 2019, em julgamento envolvendo candidaturas

[1] NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 37.

[2] SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Editora da USP, 2021, p. 397.

[3] A 57ª Legislatura se iniciou em 2023 e termina em 2027, https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/sites-tematicos/57a-legislatura.

[4] BRASIL. TSE. Portal. Notícia de 10/4/2024: "TSE tem jurisprudência consolidada para punir fraude à cota de gênero nas eleições". Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/tse-tem-jurisprudencia-consolidada-para-punir-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes. Acesso em: 14 abr. 2024.

femininas fictícias nas eleições municipais de 2016, em Valença do Piauí/PI,[5] que houve uma definição do que fazer após a comprovação de fraude à cota de gênero. Em resumo, o que ocorre é a cassação do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (Drap) do ente partidário e dos diplomas das candidaturas a ele vinculados, com o necessário recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.

As pautas das eleitas serão analisadas a partir daquilo que prega e anseia os chamados feminismos negros. Nessa tarefa, retomamos autoras centrais desse pensamento. Leila González[6] afirma que o lugar onde se está é o que determina como se interpreta o racismo e o sexismo. Ambos, articulados, produzem efeitos ainda mais violentos sobre as mulheres negras. Para González, a partir dessa noção, surgiu a emergência de se falar sobre a mulher negra em uma perspectiva diversa das mulheres em geral.

Para a autora norte-americana Bell Hooks[7], a luta para acabar com o racismo não pode se dissociar da luta de classes e, consequentemente, da luta contra o machismo. Segundo ela, as mulheres brancas que dominam o discurso feminista têm pouca ou nenhuma compreensão da supremacia branca como estratégia, do impacto psicológico da hierarquia de classes e da condição de mulher branca dentro de um Estado racista, sexista e capitalista. Aqui se coloca o problema da interseccionalidade.

A interseccionalidade, nas lições de Kimberlé Crenshaw[8], é uma conceituação que busca reconhecer as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Conforme a autora, a discriminação racial é frequentemente marcada pelo

[5] BRASIL. TSE. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral 19392/PI, rel. Min. Luis Felipe Salomão. Ac. de 17/12/2019. Pub. DJe em 17/3/2020.

[6] GONZALEZ, Lélia. Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira. *In*: Revista Ciências Sociais Hoje, Anpocs, 1984, p. 223-244.

[7] HOOKS, Bell. Mulheres Negras: moldando a teoria feminista. *In*: *Revista Brasileira de Ciência Política*. n , Brasília, jan./abr. de 2015, p. 193-210.

[8] CRENSHAW, Kimberlé W. Documento para o Encontro de Especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos Feministas*, Florianópolis, ano 10, p.171-188, 1º semestre/2002.

gênero, isto porque as mulheres podem vivenciar discriminações e abusos em direitos humanos de maneira diferente dos homens, e, caso seja negra, esses abusos são potencializados.

A opressão interseccional que atinge as mulheres negras deve ser combatida com políticas públicas voltadas para a proteção desse grupo e criadas por pessoas que tenham vivenciado ou que entendam a urgência desse tipo de medida. É urgente, pois a subordinação de gênero e raça causa, em última análise, risco à integridade física das mulheres negras, como demonstram os índices acerca da violência contra elas.[9]

Como destaca Patrícia Hill Collins[10], o foco dos estudos deve ser o que a interseccionalidade faz, e não o que a interseccionalidade é. A autora exemplifica com a ascensão do movimento de mulheres negras brasileiras em resposta a desafios específicos, como o racismo, o sexismo e a pobreza.

A hipótese da pesquisa é que, a partir de decisão do TSE determinando que recursos financeiros e tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV fossem proporcionais ao quantitativo de candidaturas negras[11], houve aumento na representação feminina preta na Câmara dos Deputados, embora mínimo. Além disso, as pautas apresentadas por essas mandatárias fomentam e aumentam a participação desse grupo no cenário político nacional para combater ou mitigar os problemas elencados pelas feministas negras.

A metodologia utilizada foi a pesquisa quantitativa, com análise de dados oficiais dos *sites* da Justiça Eleitoral e da Câmara dos Deputados sobre o número de mulheres pretas eleitas deputadas federais em 2014, 2018 e 2022.

[9] Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, as mulheres negras no Brasil sofrem taxas mais altas de violência do que as mulheres brancas. Por exemplo, o Mapa da Violência 2015 revelou que a taxa de homicídios de mulheres negras aumentou 54% em uma década, enquanto a taxa de homicídios de mulheres brancas diminuiu 9,8% no mesmo período.

[10] COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. São Paulo, Boitempo, 2021.

[11] Os entes partidários não direcionavam os recursos financeiros recebidos nem o tempo que possuíam em rádio e TV às candidaturas negras em proporção ao seu quantitativo.

Para sabermos sobre as candidaturas e sobre as eleitas, acessamos o *site* do TSE.[12] No módulo "Candidaturas", acessamos a opção "Estatísticas de Candidaturas", aplicamos os filtros "por ano", "situação de totalização", "eleito" e acessamos a página "Cruzamento de Filtros". Na página "Cruzamento de Candidaturas", escolhemos, no cruzamento 1, o cargo; no cruzamento 2, o gênero; e, no cruzamento 3, a cor/raça.

Para verificar, a partir do filtro por cor/raça, se as mulheres pretas eleitas para o cargo de deputada federal exerceram o cargo eletivo, realizamos pesquisa qualitativa comparando a nominata das mulheres eleitas em cada eleição com o efetivo exercício na Câmara de Deputados. Para isso, acessamos o portal da Câmara de Deputados[13] e pesquisamos o nome da mulher preta eleita na página "Quem são os Deputados". Também foi de grande utilidade a Nota Técnica n. 1 do Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP)[14] da Câmara dos Deputados, em parceria com o Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.[15] Esse documento foi importante para a pesquisa, pois apresenta panorama das candidaturas por gênero e raça no período pesquisado.

Com os dados das eleitas que efetivamente atuaram no período pesquisado, partimos para a análise quantitativa e qualitativa das propostas legislativas apresentadas e das atuações das mandatárias pretas na Casa do Povo na 57ª legislatura. O objetivo foi verificar se essas ações estão

[12] Portal TSE: https://www.tse.jus.br/#/

[13] Portal da Câmara dos Deputados: https://www.camara.leg.br/.

[14] O Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP) está vinculado à Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, em parceria com a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, e "foi criado para monitorar indicadores e centralizar estudos sobre a atuação política de mulheres em âmbito federal, estadual e municipal" (BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados. Página da Secretaria da Mulher. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica. Acesso em: 26 mar. 2024).

[15] BRASIL. Câmara dos Deputados. "Análise comparada do perfil das candidaturas: 2014, 2018 e 2022". Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/PDF%20NT%201.pdf/view. Acesso em: 3 abr. 2024.

na linha das agendas políticas defendidas pelas autoras dos feminismos negros. As atuações das deputadas analisadas foram selecionadas a partir de palavras-chave específicas dos movimentos feministas negros.

1 Resultados

Segundo levantamento feito nos *sites* da Justiça Eleitoral[16], da Câmara dos Deputados e no estudo feito pelo ONMP[17], as candidaturas femininas à Câmara dos Deputados passaram de 29% do total das candidaturas em 2014 para 32% em 2018 e 35% em 2022. Considerando apenas as mulheres pretas, os números são menores: elas eram 3,5% das candidaturas em 2014, 4,5% em 2018 e, em 2022, chegaram a 6,17%.

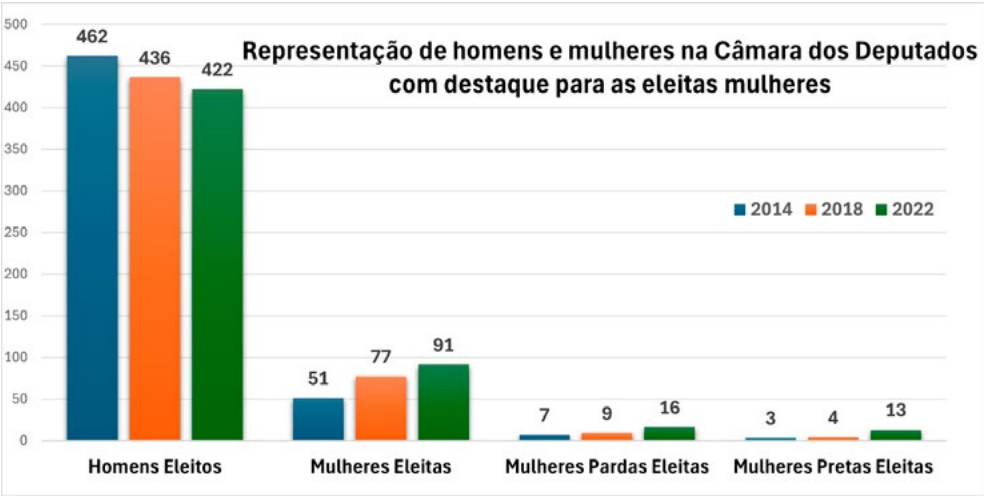
Em números absolutos, considerando apenas as eleitas, é possível observar crescimento da representação feminina na Câmara dos Deputados: foram 51 deputadas em 2014, 77 em 2018 e 91 em 2022, representando, respectivamente, 9,94%, 15% e 17,74% da composição total dessa Casa Legislativa. É perceptível, por esses resultados, uma participação feminina ainda pequena. Considerando-se apenas as pretas e pardas, também em números absolutos, a participação é ainda menor. O total de cadeiras ocupadas por elas foi a seguinte: em 2014, 3 pretas e 7 pardas; em 2018, 4 pretas e 9 pardas; e, em 2022, 13 pretas e 16 pardas.[18]

[16] Fala-se *sites*, porque, para além dos sítios institucionais do Tribunal Superior Eleitoral e de cada Tribunal Regional Eleitoral, muitos são os endereços virtuais disponibilizados pela Justiça Eleitoral com dados dos mais diversos relacionados às eleições. Eis alguns deles: https://resultados.tse.jus.br/, https://dadosabertos.tse.jus.br/, https://divulgacandcontas.tse.jus.br/.

[17] O Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP) está vinculado à Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, em parceria com a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, e "foi criado para monitorar indicadores e centralizar estudos sobre a atuação política de mulheres em âmbito federal, estadual e municipal" (BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados. Página da Secretaria da Mulher. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica. Acesso em: 26 mar. 2024).

[18] Atualmente, a composição é de 7 pretas e 18 pardas, porque 3 deputadas estão afastadas por motivos diversos, como é o caso de Marina Silva, que está licenciada para presidir a pasta do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Gráfico 1 – Aumento da participação feminina na Câmara dos Deputados
Quantidade de mulheres pretas e pardas eleitas nos anos de 2014, 2018 e 2022



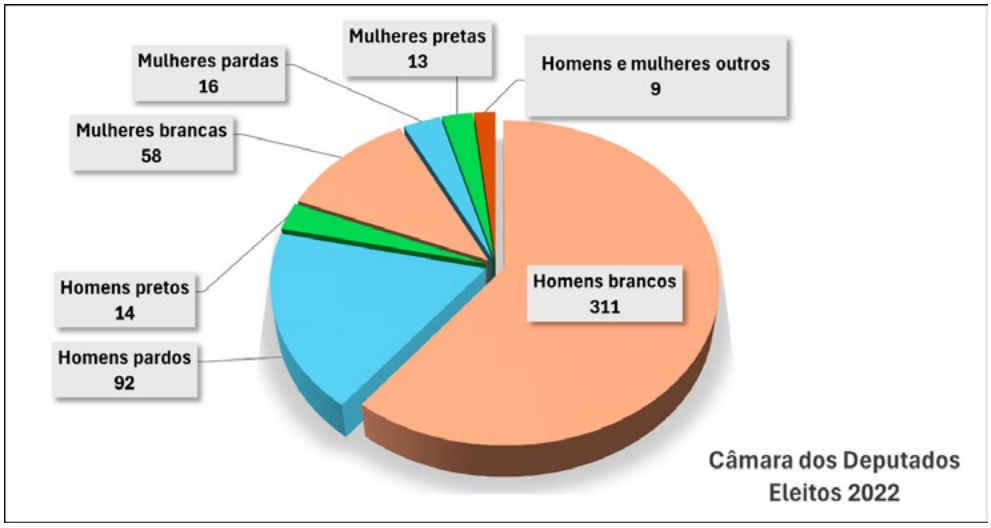
Fonte: elaborado pelos autores.

O Gráfico 1 apresenta o quantitativo absoluto de eleitos para a Câmara dos Deputados nos anos de 2014, 2018 e 2022. O primeiro conjunto de colunas apresenta o quantitativo de homens eleitos em cada período indicado. O segundo, terceiro e quarto grupos de colunas apresentam, respectivamente, a quantidade de mulheres, mulheres pardas e mulheres pretas eleitas nos mesmos anos.

Pelos dados acima, percebemos que, entre 2014 e 2018, a representação de pretas e pardas cresceu de forma tímida. No entanto, de 2018 para 2022, o aumento foi significativo. O número absoluto de representantes femininas aumentou consideravelmente, embora, em termos percentuais, ainda se constate sub-representação dessa população feminina na Câmara dos Deputados. Apenas 2,53% das cadeiras são ocupadas por elas. Se o objetivo de uma eleição a partir do sistema proporcional é espelhar a diversidade da população do país nas Casas Legislativas, aqui isso não aconteceu.

A determinação pelo TSE, a partir de consulta formulada pela Deputada Federal Benedita da Silva (PT/RJ), de que a distribuição dos recursos do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão deve ser proporcional ao total de candidatos negros que cada partido apresentar para a disputa eleitoral pode ter contribuído para o aumento das eleitas entre mulheres e negras. O Gráfico 2 permite uma visão melhor da composição atual da Câmara, considerando pessoas brancas, pretas e pardas.

Gráfico 2 – Composição eleita da Câmara dos Deputados em 2022 distribuída entre pessoas brancas, pardas e pretas



Fonte: elaborado pelos autores.

O Gráfico 2 apresenta a composição da Câmara dos Deputados eleita em 2022, com o quantitativo de pessoas eleitas nos seguintes grupos: homens brancos, homens pardos, homens pretos, mulheres brancas, mulheres pardas, mulheres pretas e homens e mulheres de outros grupos, como amarelos ou não identificados.

A participação das pessoas pretas é de 5,26% do total de cadeiras, com a participação masculina preta de apenas 2,73%, e representação feminina

preta é de 2,53%. No entanto, o que se quer ressaltar nesse gráfico é o percentual da participação feminina. Além das eleitas pretas mencionadas, 3,12% das novas mandatárias são pardas, 11,3% são brancas e 0,77% são indígenas[19], totalizando 17,7% de mulheres compondo a Câmara Federal. Os homens eleitos preencheram 83,3% das cadeiras.

A área do gráfico ocupada por representantes homens demonstra que a obrigatoriedade de apresentação, pelos partidos, de candidaturas distribuídas por gênero na proporção de 30% e 70%[20] não significa que haverá eleitos nessa mesma proporção. Nem é possível afirmar que a participação feminina na Câmara vem aumentando em ritmo constante, pois, de 2014 a 2018, houve aumento de 26 mulheres entre as pessoas eleitas. Contudo, de 2018 a 2022, esse aumento foi de 16 mulheres. É visível, em 2022, a sub-representação feminina e, mais ainda, a sub-representação de mulheres pretas e pardas.

Vários são os fatores para essa baixa representação feminina. Muitas das candidaturas femininas não são viáveis desde a sua propositura. São as chamadas candidaturas fictícias. Roberta Laena, ao estudar sobre o tema, apresentou tipologia para tais situações: "tipologia das candidatas fictícias"[21]. Segundo ela, entre as causas de insucesso de uma campanha feminina, é possível citar a coação e a indução. Algumas são coagidas a concorrer para que o partido alcance o percentual mínimo de gênero necessário. Outras são

[19] Quatro foram as mulheres indígenas eleitas para a Câmara dos Deputados em 2022, segundo dados da própria casa. BRASIL. Câmara. Portal oficial. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/911616-cinco-indigenas-sao-eleitos-para-a-camara-dos-deputados/. Acesso em: 6 de abr. 2024.

[20] Lei n. 9.504/1997, art. 10, § 3º. Eis o teor: "§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo".

[21] Segundo a proposta tipológica de Roberta Laena, as candidaturas fictícias se dividem assim: quanto ao consentimento (candidaturas involuntárias, induzidas, coagidas e voluntárias) e quanto ao desempenho eleitoral (candidaturas pró forma, aparentes e desertoras). As candidaturas voluntárias podem ser aliadas, estrategistas, para fins de fruição de licença remunerada e para fins de percepção de verba pública. LAENA, Roberta. *Fictícias*: candidaturas de mulheres e violência política de gênero. Fortaleza: Editora Radiadora, 2020, p. 121.

induzidas a participar para completar esse quantitativo, com a promessa de algum apoio durante a campanha, o que acaba não ocorrendo.

Para tentar corrigir isso, João Andrade, Roberta Gresta e Polianna Andrade, a partir da constatação de que a adoção da cota de gênero pela lei não foi suficiente para implementar uma maior participação política das mulheres, sugerem a adoção de medidas legislativas mais contundentes, "tais como a estipulação de cotas nas cadeiras legislativas ou o aumento da cota de candidaturas para 50% associado à destinação proporcional de recursos para as candidatas, especialmente financeiros e de tempo de propaganda em rádio e televisão".[22]

1.1 Projetos de lei das mulheres pretas eleitas em 2022

Analisando as propostas e atuações das mulheres pretas, percebemos que muitas delas estão diretamente relacionadas a temas que dialogam com as pautas dos feminismos negros. Foram examinadas todas as propostas e atuações das eleitas negras em exercício do ano de 2023 até março de 2024. Essas propostas foram selecionadas a partir de seus temas. O filtro foi feito a partir de palavras (e suas variações) como: "inclusão", "racismo", "machismo", "feminismo", "mulher", "negra", "preta", "interseccionalidade", "igualdade" e "racial". A partir desses filtros, as ações parlamentares das congressistas pretas foram selecionadas e enquadradas nos temas descritos na Tabela 1, para fins de melhor conclusão posterior.

Tabela 1 – Quantidade de atuações das eleitas pretas em temas diversos relacionados à inclusão e à interseccionalidade, de 2023 a março de 2024

Tema das atuações	Quantidade de atuações
Prevenção, conscientização e enfrentamento ao racismo	16

[22] ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira. "Fraude à cota de gênero como fraude à lei: Os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias". *In*: *Tratado de Direito Eleitoral*: Abuso do poder e perda do mandato/organizadores: Walber de Moura Agra e outros. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 7, p. 239-281.

(continuação)

Tema das atuações	Quantidade de atuações
Projetos com foco na interseccionalidade	9
Manifestações de repúdio contra discriminações específicas	7
Bem-estar e inclusão da população feminina negra	5
Prevenção e conscientização sobre a proteção à mulher	5
Fomento à participação política feminina negra	3

Fonte: elaborada pelos autores.

A Tabela 1 apresenta, em ordem decrescente de volume de projetos, os PLs cujos temas estão relacionados aos temas afetos à inclusão de mulheres negras e suas interseccionalidades. Os 45 PLs foram organizados nos seguintes temas: prevenção, conscientização e enfrentamento ao racismo (16), projetos com foco na interseccionalidade (9), manifestações de repúdio contra discriminações específicas (7), bem-estar e inclusão da população feminina negra (5), prevenção e conscientização sobre a proteção à mulher (5) e fomento à participação política (3).

A seguir, esses Projetos são explorados, em grupos.

1.1.1 Projetos sobre prevenção, conscientização e enfrentamento ao racismo

A maior parte dos projetos de lei selecionados de 2023 a 2024 versam sobre prevenção, conscientização e enfrentamento ao racismo.

Devido ao volume e à importância, optamos por analisar 3 projetos de lei que versam sobre prevenção, conscientização e enfrentamento ao racismo. São eles: PL n. 253/2024, PL n. 749/2023 e PL n. 2.476/2023. Destacamos esses projetos de lei pela importância prática que propõem no enfrentamento a diversas formas de racismo, com ações voltadas às vítimas e à educação dos agressores, além de obrigarem os estabelecimentos a garantir um lugar seguro a todos os seus clientes, especialmente aos negros.

O PL n. 253/2024, de autoria de Del. Adriana Accorsi (PT/GO) e Benedita da Silva (PT/RJ), trata das penalidades administrativas a serem aplicadas pela

prática de atos de discriminação ao cabelo natural de pessoas negras. A ideia da proposta legislativa surgiu de uma pesquisa acadêmica[23] que colocou em discussão a necessidade de legislação eficiente com relação à proteção da população negra e da sua liberdade de expressão estética e identitária.

O PL propõe punição administrativa para instituições públicas ou privadas cujos agentes realizem algum dos atos tidos como atentatórios ao direito das pessoas negras de usarem o seu cabelo natural, independentemente do estilo de corte. O referido PL elenca quais são os atos atentatórios e define as sanções aplicáveis às instituições públicas e privadas, estendendo ao sistema de ensino e ao mercado de trabalho, cujo integrante seja impedido de gozar de seus direitos por motivação de discriminação quanto ao cabelo natural de pessoas pretas ou com características afrodescendentes, em virtude do corte, adereços ou penteado.

O PL n. 749/2023, de autoria de Denise Pessôa (PT/RS), acrescenta os arts. 20-E e 20-F à Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, para estabelecer como medidas protetivas de urgência à pessoa vítima de crimes de racismo a limitação da frequência da pessoa agressora a espaços, projetos ou programas de reeducação e conscientização da diversidade sociocultural e étnico-racial da sociedade brasileira.

O PL tem o objetivo de acolher e cuidar das pessoas vítimas de crimes de racismo, no que tange ao sofrimento produzido e aos efeitos psicossociais, e de reeducar e conscientizar as pessoas agressoras das práticas criminosas cometidas, para que não venham a reincidir e aprendam acerca da diversidade cultural e étnico-racial que constitui a sociedade brasileira.

O PL n. 2.476/2023, de autoria de Daiane Santos (PCdoB/RS), institui o Protocolo Nacional Antirracista, determinando aos estabelecimentos de grande circulação de pessoas em todo o território nacional a implementação

[23] Pesquisadora Sara França Eugênia no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás.

de medidas de prevenção, conscientização e acolhimento de vítimas em situações de racismo.

Esse projeto estabelece a criação de espaços reservados para o acolhimento imediato das vítimas, o acompanhamento por profissionais capacitados, o acionamento das autoridades competentes, a proteção da integridade física e moral das vítimas, a preservação de evidências e a cooperação com as autoridades policiais e órgãos de combate à intolerância durante a apuração e a investigação dos casos de racismo. Essas medidas devem ser implementadas em estabelecimento com grande circulação de pessoas, como hipermercados, *shoppings centers*, lojas, grandes estabelecimentos comerciais, universidades, órgãos públicos, restaurantes, casas de *shows*, baladas, bares, teatros e demais estabelecimentos de lazer ou similares, com dez funcionários ou mais.

Os projetos dialogam diretamente com o objeto desta pesquisa, pois propõem medidas práticas para erradicação do racismo no Brasil, uma das principais bandeiras dos feminismos negros. Segundo Lélia Gonzalez[24], "o lugar em que nos situamos determinará nossa interpretação sobre o duplo fenômeno do racismo e do sexismo. Para nós o racismo se constitui como a sintomática que caracteriza a neurose cultural brasileira". Assim, entendemos que propostas legislativas que visam ao cuidado e à proteção da saúde da população negra em sua integralidade são fundamentais para o enfrentamento do racismo.

Essas análises vão ao encontro das ideias de Bell Hooks[25], que afirma que a cultura do "sistema" – aqui entendido como sociedade – é a de que o trabalho e os corpos de pessoas negras estão colocados a serviço dos interesses da supremacia branca e que, sem explícita intenção de erradicar o racismo, vamos continuar testemunhando a perpetuação do drama colonial, em que

[24] GONZALEZ, Lélia. Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira. *In*: *Revista Ciências Sociais Hoje*. Anpocs, 1984, p. 223-244.

[25] HOOKS, Bell. *Olhares negros: raça e representação*. São Paulo: Editora Elefante, 2019. (cap. 5: 156-168)

não há espaço para abrigar e promover o crescimento social e político de pessoas negras.

1.1.2 Projetos com interseccionalidade

O segundo tema, em ordem crescente de quantidade de projetos analisados, possui foco em interseccionalidade. De fato, esse conteúdo é uma das demandas das feministas negras, a exemplo de Patrícia HIll Collins e Sirma Bilge[26].

Segundo as autoras,

> a interseccionalidade reconhece que a percepção de pertencimento a um grupo pode tornar as pessoas vulneráveis a diversas formas de preconceito, mas, como somos simultaneamente membros de muitos grupos, nossas identidades complexas podem moldar as maneiras específicas como vivenciamos esse preconceito. Por exemplo, homens e mulheres frequentemente sofrem o racismo de maneiras diferentes, assim como mulheres de diferentes raças podem vivenciar o sexismo de maneiras bastante distintas, e assim por diante. A interseccionalidade lança luz sobre esses aspectos da experiência individual que podemos não perceber[27].

Optamos por analisar 2 projetos de lei apresentados por deputadas federais negras com foco em interseccionalidade. O primeiro é o PL n. 5.384/2020, de autoria de Benedita da Silva (PT/RJ) e outros, que propõe a alteração da Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas, de pessoas com deficiência e aqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.

Esse projeto de lei visa aperfeiçoar a legislação que impõe a política de cotas existente, reconhecendo as dificuldades financeiras que enfrentam

[26] COLLINS, P. H.; BILGE, S. *Interseccionalidade*. Editora da Unicamp, 2016.

[27] *Idem ibidem*.

os estudantes albergados pelas ações afirmativas. O projeto ressalta que não basta que o Estado garanta o acesso às instituições federais de ensino, mas também deve garantir condições suficientes para a boa realização do curso.

O PL n. 4.518/2023, de autoria de Dandara (PT/MG), altera o art. 359-P do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal brasileiro, para tipificar o crime de violência política contra as pessoas LGBTQIAPN+. De acordo com a autora, a tipificação desse crime é um passo fundamental na proteção dos direitos políticos de todos os cidadãos, independentemente de sua orientação sexual ou identidade de gênero, posto que garantirá que a democracia seja verdadeiramente inclusiva, em que ninguém seja coagido ou intimidado a abdicar de seus direitos políticos.

Esse PL foi apensado ao PL n. 78/2021, junto com outros três projetos sobre o mesmo tema. O PL principal, de autoria do então Deputado Alexandre Frota (PSDB/SP), propõe alteração no art. 237 da Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral), para coibir propaganda eleitoral que menospreze, discrimine ou ofenda candidato ou candidata por razões de sexualidade ou gênero. Atualmente, está na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, e Erika Hilton foi designada relatora.

Os projetos com foco em interseccionalidades dialogam com os feminismos negros, porque o próprio conceito de interseccionalidade tem origem na teoria feminista negra. Os PLs acima mencionados objetivam proteger as pessoas em razão da raça ou origem e da classe social, pois, segundo a teoria feminista negra, uma discriminação, quando atravessada por outra discriminação, torna-se ainda mais grave e, portanto, mais difícil de ser superada.

Nesse sentido, ao dar acesso aos bancos universitários às pessoas pretas, pardas, indígenas e quilombolas e com deficiência, é obrigação do Estado garantir a permanência dessas pessoas nas universidades, e não somente o ingresso. Da mesma forma, ao tutelar a proteção das mulheres contra a violência política de gênero, o Estado tem obrigação de lançar luz sobre as

pessoas LGBTQIAPN+, vulneráveis a todo o tipo de violência, especialmente nos ambientes políticos, que, por sua origem, são historicamente machistas.

Esta é uma caraterística marcante da teoria feminista negra: a luta por todos, independentemente de identificação. Assim como descreveu Carla Akotirene[28]:

> notemos que mulheres negras, na condição de Outro, propuseram ação, pensamento e sensibilidade interpretativa contra a ordem patriarcal racista, capitalista, sem nenhuma conivência subjetiva com a dominação masculina. As mulheres negras escolheram lutar pelo sufrágio e pela abolição, defenderam os homens negros e as companheiras brancas, reconhecendo que, quer seja descrito, quer seja analítico, isolado de outras categorias de análise, o marcador gênero explica as violências sofridas por mulheres brancas, bem como a categoria raça explica o racismo imposto aos homens negros.

1.1.3 Atuações das deputadas a partir de manifestações de repúdio contra discriminações específicas

Da atuação das deputadas federais pretas, chama atenção a quantidade de requerimentos expressando solidariedade a pessoas que sofreram racismo, ataques ou ameaças em virtude de sua cor ou da luta pela causa preta e/ou feminina. Além de manifestações de apoio a personalidades diversas, algumas dessas atuações surgem para expressar repulsa a atos preconceituosos, inclusive aqueles cometidos por parlamentares da própria Casa contra outras mandatárias da Câmara dos Deputados ou fora dela.

No Requerimento de Moção n. 586/2023, apresentado por Erika Kokay, Carol Dartora, Delegada Adriana Accorsi e outros, foram denunciados atos machistas e declarações misóginas e transfóbicas perpetrados por deputados contra Duda Salabert e Erika Hilton, entre outras atingidas. Segundo relatado no requerimento, no dia 8 de março de 2023, Dia Internacional da Mulher,

[28] AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

durante a sessão da Câmara Federal, alguns deputados teriam apresentado "comportamento machista no plenário e proferiram discursos misóginos e transfóbicos na tribuna, eivados de ódio e intolerância, visando agredir as deputadas federais trans eleitas na nova legislatura e desrespeitando todas as parlamentares e mulheres brasileiras"[29].

O caso acima não é isolado. Há pedido de manifestação de solidariedade à Deputada Estadual do Rio de Janeiro Marina do MST, em decorrência de episódio de violência ocorrido em agosto de 2023. Além disso, foi feito pedido de moção de solidariedade contra preconceito sofrido pela Mandata Coletiva[30] Pretas por Salvador.[31] Nesse caso, em sessão na Câmara Municipal de Salvador, a Covereadora Cleide Coutinho foi hostilizada por outros vereadores, e o então presidente daquela sessão chegou a convocar assistência militar para retirá-la da plenária. Em outro episódio, foi requerida moção de solidariedade à Deputada Dandara Tonantzin, chamada de "louca" no Plenário desta Casa[32].

As diversas espécies de preconceitos, ameaças e violências sofridas por parlamentares mulheres pretas demonstram animosidade constante

[29] BRASIL. Câmara dos Deputados. REQ 586/2023. Requer Moção de Solidariedade a todas as Deputadas Federais, especialmente às parlamentares Duda Salabert (PDT-MG) e Erika Hilton (PSOL-SP), e a todas as mulheres do Brasil. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2350926. Acesso em: 7 abr. 2024.

[30] A candidatura coletiva é uma forma de concorrência "[...] não reconhecida expressamente por lei, consistente no compromisso feito entre um grupo de pessoas que pretende levar a sua agenda de interesses e luta para uma casa legislativa e percebe que, apenas em grupo, ou mais facilmente em grupo, conseguirá atingir esse objetivo. O grupo escolhe um dos integrantes para se candidatar nos termos da lei, mas, uma vez que essa pessoa assuma o mandato, deve exercê-lo a partir das diretrizes do grupo. A ideia é o exercício do mandato coletivamente" (MINAMI, Marcos. *Diálogos sobre Direito Eleitoral*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 486).

[31] BRASIL. Câmara dos Deputados. REQ 26/2023 CMULHER. Ementa: Requer aprovação de moção de solidariedade à Mandata Coletiva Pretas por Salvador. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2356751. Acesso em: 7 abr. 2024.

[32] BRASIL. Câmara dos Deputados. REQ 40/2023 CMULHER. Ementa: Requer Moção de Solidariedade à deputada Dandara Tonantzin, chamada de "louca" no Plenário desta Casa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2364075. Acesso em: 7 abr. 2024.

em relação a esse grupo. Mesmo em espaços de poder nos quais foram legitimamente eleitas, elas precisam de constante reafirmação e pedido de reconhecimento e respeito. Nesse aspecto, ganham destaque as palavras da pesquisadora Núbia Moreira. Segundo ela, mesmo havendo avanço no acesso de mulheres negras em alguns espaços, ainda se luta muito contra uma "estrutura cognitiva arraigada que pensa as mulheres e as mulheres negras de forma hierarquizada"[33]. A existência desse tópico neste trabalho é uma demonstração cabal disso. Para além de lutarem por sua agenda, mulheres pretas precisam de vigilância e luta pelo simples fato de estarem em um lugar.

1.1.4 Bem-estar e inclusão da população feminina negra

As deputadas federais pretas da atual legislatura apresentaram número expressivo de projetos de lei com foco em assegurar o bem-estar e a inclusão da população feminina negra, reforçando a ideia de que a representação democrática real, com o maior número de segmentos da sociedade em cargos eletivos, fortalece a proposição de políticas públicas que visam assegurar proteção a determinados grupos específicos.

Sobre a necessidade de representação de todos os segmentos sociais, Maria Lúcia Rodrigues Moritz e Karen Fernandes da Rosa Fróes[34] afirmam que

> é como se fosse inerente à pessoa eleita para os cargos eletivos, e portanto, lugares de poder, pertencer à classes sociais historicamente privilegiadas e portadoras de capitais simbólicos altamente relevantes, o que visto de outra perspectiva, alija desses lugares as pessoas não pertencentes a esses grupos, significando uma prática antidemocrática. Esses capitais simbólicos ou recursos sociais significam um conjunto de "qualidades" abstratas que indicam determinadas classes sociais, mas que não

[33] MOREIRA, Núbia Regina. Movimento feminista negro no Brasil. Café filosófico. *YouTube*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TQa0La1YlFw. Acesso em: 7 abr. 2024.

[34] Fróes, Karen Fernandes da Rosa; Moritz, Maria Lúcia Rodrigues. Recursos sociais e negras nas eleições 2022 do Rio Grande do Sul e nas eleições 2020 em Porto Alegre. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Ciências Políticas) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

> tem a ver diretamente com a questão financeira e sim política. E isto de a muito tempo, foi observado como sendo um componente importante para a participação dos chamados clãs eleitorais.

O PL n. 3.944/2023, de autoria de Erika Hilton (PSOL/SP), propõe a alteração da Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010, para reconhecer os impactos desproporcionais da crise climática na saúde da população negra, especialmente sobre mulheres e outras pessoas em áreas mais afetadas.

O projeto tem o objetivo de propor ao Estado abordagens interseccionais sobre a população negra em resposta à crise climática e em caso de eventos climáticos extremos, investimentos em pesquisas sobre o impacto das mudanças climáticas sobre a população negra, inserção da temática do racismo ambiental nos processos de educação dos trabalhadores do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outras proposições.

Consideramos esse projeto relevante e exemplificativo por sua abordagem multidisciplinar, pois aponta para a equidade de acesso à saúde em situações de emergência climática, precarização dos serviços de saúde nesses contextos e incidência de doenças mentais que recaem sobre as mulheres e meninas negras, dialogando com pautas do feminismo negro e sua visão global de proteção às mulheres e meninas negras. A teoria feminista negra, por sua natureza, tem visão global sobre as opressões, é o que explica Bell Hooks[35]:

> Nós, mulheres negras sem qualquer "outro" institucionalizado que possamos discriminar, explorar ou oprimir, muitas vezes temos uma experiência de vida que desafia diretamente a estrutura social sexista, classista e racista vigente, e a ideologia concomitante a ela. Essa experiência pode moldar nossa consciência de tal maneira que nossa visão de mundo seja diferente da de quem tem um grau de privilégio (mesmo que relativo, dentro do sistema existente).

[35] HOOKS, Bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. *In: Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16. Brasília, janeiro-abril de 2015, p. 193-210.

Em síntese, o que explicam esses dados sobre os projetos de lei que visam o bem-estar e a inclusão da população feminina negra é que as deputadas federais pretas, além de atuarem com base em pautas gerais, apresentam projetos de lei especificamente direcionados à tutela e à proteção da vida das pessoas em geral e à proteção da integridade das mulheres negras em casos de emergência, como em situações de catástrofes climáticas.

1.1.5 Projetos sobre prevenção e conscientização sobre a proteção à mulher

A agenda do feminismo negro não se descola dos movimentos feministas. Segundo Núbia Moreira, as mulheres negras ocupavam espaço secundarizado nos movimentos negros. Elas estavam neles, mas não em lugar de destaque. Ainda segundo a pesquisadora, foi a partir da intersecção do movimento negro com o movimento feminista que o movimento feminista negro é construído.[36] Assim, as mandatárias pretas, para além de pensarem em questões de raça, devem se preocupar com questões de gênero. Eis o objeto de diversos dos projetos pesquisados: prevenção e conscientização sobre a proteção à mulher.

O PL n. 3/2023[37], de autoria de Maria do Rosário (PT/RS), resultou na Lei Ordinária n. 14.876/2023 e criou o protocolo "não é não" para prevenção ao constrangimento e à violência contra a mulher e para proteção à vítima, além de instituir o selo "Não é Não – Mulheres Seguras", alterando a Lei n.14.597/2023 (Lei Geral do Esporte). Pela lei, obriga-se a implementação, em ambientes de casas noturnas e de boates, em espetáculos musicais realizados em locais fechados e em *shows* com venda de bebida alcoólica, de

[36] MOREIRA, Núbia Regina. Movimento feminista negro no Brasil. Café filosófico. *YouTube*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TQa0La1YlFw. Acesso em: 7 abr. 2024.

[37] BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 3/2023. Ementa: Cria o Protocolo Não é Não de atendimento à mulher vítima de violência sexual ou assédio em discotecas ou estabelecimentos noturnos, eventos festivos, bares, restaurantes ou qualquer outro estabelecimento de grande circulação de pessoas. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2345625&fichaAmigavel=nao. Acesso em: 7 abr. 2024.

protocolo para promoção de proteção das mulheres e para prevenir e enfrentar o constrangimento e a violência contra elas.

A preocupação com a segurança das mulheres também é objeto de requerimento que pediu a urgência na tramitação do PL n. 3.874/23, dispondo sobre "a proibição de aquisição de posse e porte de armas de fogo e munições por indivíduo que tenha registro de agressão contra mulher em inquérito e processo judicial"[38].

Os projetos acima exemplificam pautas constantes dos movimentos feministas e feministas negros: preocupação com os riscos à vida pelo simples fato de ser mulher. As pautas femininas ganham relevo para o feminismo negro, porque as situações de risco pelas quais as mulheres passam é potencializada quando ela é negra. Trata-se daquele encontro de agendas apontado no início deste escrito, criando aquilo que Núbia Moreira apontou como "a generificação da raça e a racialização do gênero"[39].

A atuação das congressistas pretas com foco na proteção da mulher é explicada, sobretudo, porque, para além de serem mulheres, elas sabem que a mulher negra é normalmente a primeira a sofrer em situações de risco.

1.1.6 Projetos sobre fomento à participação política feminina negra

Pelo Projeto de Resolução de Alteração do Regimento (PRC) n. 116/2023, Talíria Petrone (PSOL/RJ) propôs a alteração do regimento interno da Câmara dos Deputados para criar a Bancada Negra da Câmara. Na justificativa do projeto, "tal iniciativa se soma ao conjunto de ações que visam fortalecer o debate acerca das questões relacionadas à igualdade racial

[38] BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 3874/2023. Ementa: Dispõe sobre a proibição de aquisição de posse e porte de armas de fogo e munições por indivíduo que tenha registro de agressão contra mulher em inquérito e processo judicial. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2309585&filename=PL%203874/2023. Acesso em: 7 abr. 2024.

[39] MOREIRA, Núbia Regina. Movimento feminista negro no Brasil. Café flosófico. *YouTube*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TQa0La1YlFw. Acesso em: 7 abr. 2024.

no Brasil"[40]. O projeto foi exitoso e constituiu a bancada requerida por meio da Resolução n. 6/2023 da Casa do Povo.

A bancada negra possui várias competências, nos termos do art. 13-B do renovado regimento interno. Entre outras coisas, compete a ela participar de reuniões convocadas pelo presidente da Câmara dos Deputados, podendo falar e votar. Pode, ainda, usar da palavra para expressar posicionamentos dos parlamentares negros e negras.

Outra importante iniciativa com vistas à maior participação de mulheres e pessoas negras nos espaços institucionais de poder foi o PL n. 3.636/2023, que visa alterar a chamada Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) para dispor sobre regras da propaganda eleitoral gratuita de candidaturas de mulheres e de pessoas negras. O objetivo principal é determinar "que a aferição do percentual mínimo do tempo de propaganda eleitoral gratuita reservado a essas candidaturas, nas eleições pelo sistema proporcional, deve ser feita em cada circunscrição"[41]. Além disso, pediu-se que os percentuais sejam aplicados separadamente nas duas modalidades de propaganda, seja em blocos ou em inserções, com ampla divulgação e fiscalização sobre isso pelos entes partidários.

Um dos grandes problemas enfrentados pelas candidaturas femininas é a falta de apoio dos partidos. Isso significa ausência de destinação de recursos e falta de veiculação dessas candidaturas nas propagandas pelo rádio e pela televisão no chamado horário eleitoral. Com o PL n. 3.636/2023, espera-se que um tempo mínimo para as candidaturas de mulheres e pessoas pretas seja garantido e, além disso, que haja fiscalização e punição incidindo em eventuais descumprimentos. O projeto foi anexado ao PL n. 2.697/2022,

[40] BRASIL. Câmara dos Deputados. PCR 116/2023. Ementa: Cria a Bancada Negra da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2398369. Acesso em: 7 abr. 2024.

[41] BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 3636/2023. Ementa: Altera a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre regras da propaganda eleitoral gratuita de candidaturas de mulheres e de pessoas negras. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374514. Acesso em: 7 abr. 2024.

que discute procedimentos de "heteroidentificação complementar à autodeclaração das candidatas e candidatos negros, para fins de cálculo do percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas e partidos"[42].

Uma das razões para a existência do movimento feminista negro é dar maior visibilidade e voz às mulheres negras, conforme ensina Núbia Moreira[43]. Aumentar a sua participação em espaços de poder, como nas Casas Legislativas, é uma forma de implementar esse objetivo. Pelo menos duas atuações das congressistas pretas seguiram nessa linha.

Conclusão

Este artigo teve como objetivo principal verificar se houve crescimento de representantes eleitas pretas na Câmara dos Deputados nas três últimas eleições gerais. Além disso, estudamos as atuações das eleitas pretas na 57ª legislatura para constatar se suas ações se relacionam às principais pautas defendidas pela agenda da teoria feminista negra.

Concluímos que houve crescimento da participação feminina preta na Câmara de Deputados. De 2014 para 2018, o aumento foi bem baixo. Elas passaram de 3 para 4 representantes, pulando de 0,6% para 0,8% da composição total. De 2018 para 2022, o crescimento foi bem mais relevante, passando de 4 deputadas pretas para 13, ou seja, de 0,8% para 2,53%. A participação atual, embora ainda pequena, melhorou consideravelmente em relação a 2022. Esse crescimento está diretamente relacionado à distribuição

[42] BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 2697/2022. Ementa: Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 e n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 e dispõe sobre a implementação de procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração das candidatas e candidatos negros para fins de cálculo do percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas e Partidos. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2336442. Acesso em: 7 abr. 2024.

[43] MOREIRA, Núbia Regina. Movimento feminista negro no Brasil. Café flosófico. *YouTube*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TQa0La1YlFw. Acesso em: 7 abr. 2024.

proporcional ao total de candidatos negros dos recursos do Fundo Partidário, do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Como segundo objetivo, analisamos todos as atuações das deputadas pretas, separando aquelas atuações com alguma relação com as pautas do feminismo negro. Concluímos que há forte atuação das congressistas pretas em projetos e ações que foram classificados nos seguintes grupos: prevenção, conscientização e enfrentamento ao racismo; projetos com foco na interseccionalidade; manifestações de repúdio contra discriminações específicas; bem-estar e inclusão da população feminina negra; prevenção e conscientização sobre a proteção à mulher e fomento à participação política feminina negra.

As nossas duas hipóteses foram confirmadas: houve acréscimo da participação feminina preta na Casa do Povo e essa atuação leva pautas dos feminismos negro para efetivo debate e potencial implementação.

Os resultados alertam sobre a sub-representação da mulher preta na política, notadamente no espaço de poder que representa a Câmara dos Deputados, demonstrando que, quando esse espaço é por elas ocupado, os debates sobre os feminismos negros acontecem com potencial de aumentar a visibilidade e a inclusão das mulheres negras nos espaços públicos.

Há dois preceitos normativos que ajudam a concretizar a participação feminina negra na política e que precisam de mais fiscalização em sua implementação. O primeiro é o art. 44, V, da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995). Nesse normativo, é estabelecido que pelo menos 5% dos recursos do Fundo Partidário devem ser aplicados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Para fomentar a participação especificamente da mulher negra, podem as agremiações se valer do art. 50-B da mesma lei. Ele autoriza o partido político a divulgar propaganda partidária gratuita em rádio e televisão para promover e difundir a participação política de mulheres, jovens e negros.

Outro alerta importante diz respeito ao que se verificou acerca da violência constante sofrida pelas mulheres negras na política. Isso reforça

a importância da recente Lei n. 14.192/2021, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, alterando preceitos da legislação eleitoral como um todo. Um exemplo é o atual inciso X do art. 15 da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995). Atualmente, os estatutos dos partidos devem conter normas sobre prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher. É preciso fiscalizar como os entes partidários estão punindo tais ações.

Referências

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Sueli Carneiro: Pólen, 2019.

ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. *In*: AGRA, Walber de Moura *et al.* (org.). Tratado de direito eleitoral: abuso do poder e perda do mandato. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 7, p. 239-281.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Análise comparada do perfil das candidaturas: 2014, 2018 e 2022. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/PDF%20NT%201.pdf/view. Acesso em: 3 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PRC 116/2023*. Cria a bancada negra da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2398369. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 2697/2022*. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 e n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 e dispõe sobre a implementação de procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração das candidatas e candidatos negros para fins de calculo do percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas e

Partidos. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2336442. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 3/2023*. Cria o protocolo Não é Não de atendimento à mulher vítima de violência sexual ou assédio em discotecas ou estabelecimentos noturnos, eventos festivos, bares, restaurantes ou qualquer outro estabelecimento de grande circulação de pessoas. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2345625. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 3636/2023*. Altera a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre regras da propaganda eleitoral gratuita de candidaturas de mulheres e de pessoas negras. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374514. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 3874/2023*. Dispõe sobre a proibição de aquisição de posse e porte de armas de fogo e munições por indivíduo que tenha registro de agressão contra mulher em inquérito e processo judicial. Disponível em: ttps://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2309585&filename=PL%203874/2023. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Requerimento de Moção 26/2023* CMULHER. Requer aprovação de moção de solidariedade à Mandata Coletiva Pretas por Salvador. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2356751. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Requerimento de Moção 40/2023* CMULHER.. Requer Moção de Solidariedade à deputada Dandara Tonantzin, chamada de "louca" no Plenário desta Casa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2364075. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Requerimento de Moção 586/2023*. Requer Moção de Solidariedade a todas as Deputadas Federais, especialmente às parlamentares Duda Salabert (PDT-MG) e Erika Hilton

(PSOL-SP), e a todas as mulheres do Brasil. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2350926. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados. Página da Secretaria da Mulher. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral 19392/PI, Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Ac. de 17/12/2019. Publicado DJe em 17 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portal. Notícia de 10 de abril de 2024: *TSE tem jurisprudência consolidada para punir fraude à cota de gênero nas eleições*. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/tse-tem-jurisprudencia-consolidada-para-punir-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes. Acesso em: 14 abr. 2024.

CRENSHAW, Kimberlé W. Documento pamoreirara o Encontro de Especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos Feministas*, Florianópolis, ano 10, p. 171-188, 1. semestre 2002.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. São Paulo: Boitempo, 2021.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. São Paulo: Editora da Unicamp, 2016.

FRÓES, Karen Fernandes da Rosa; MORITZ, Maria Lúcia Rodrigues. *Recursos sociais e negras nas eleições 2022 do Rio Grande do Sul e nas eleições 2020 em Porto Alegre*. 2022. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Ciências Políticas) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*. Anpocs, São Paulo, p. 223-244, 1984.

HOOKS, Bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, p. 193-210, jan./abr. 2015.

LAENA, Roberta. *Fictícias*: candidaturas de mulheres e violência política de gênero. Fortaleza: Editora Radiadora, 2020.

MINAMI, Marcos. *Diálogos sobre direito eleitoral*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

MOREIRA, Núbia Regina. Movimento feminista negro no Brasil. Café filosófico. *YouTube*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TQa0La1YlFw. Acesso em: 7 abr. 2024.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Editora da USP, 2021.

Como citar este artigo:

FRÓES, Karen Fernandes da Rosa; MINAMI, Marcos Youji; PEREZ, Olivia Cristina. Uma fotografia da representação feminina preta na Câmara dos Deputados: composição e ações. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 376-404, jan./jun. 2024.

Aumento de candidaturas de mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+ e as alterações nas regras eleitorais

Aumento de candidaturas de mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+ e as alterações nas regras eleitorais[*]

Increase in candidacies of women, black people and LGBTQIA+ and changes in electoral rules

Gildene Pequeno Evangelista[**]
Gláucia Bertocchi Faria Berg[***]
Marcos Heleno Lopes Oliveira[****]
Olivia Cristina Perez[*****]

Recebido em: 2/7/2024
Aprovado em: 22/8/2024

Resumo

O trabalho investiga a relação entre a representação política em termos de cor/raça, gênero e sexualidade divergente nas eleições para a Câmara dos Deputados

[*] Este artigo é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID), sob a coordenação--geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 4, Inclusão e Diversidade, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Ministra Edilene Lôbo e das Professoras Dras. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Olivia Cristina Perez.

[**] Pós-graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub) e em Ciência Política pela (UnB). Assessora na Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *E-mail*: gildeneevangelista@yahoo.com.br.

[***] Pós-graduada em Direito Econômico e Empresarial e graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Graduada em Direito (UFJF). Gabinete da Secretaria da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP). *E-mail*: glaucia.berg@homail.com.

[****] Doutorando em Direito na Universidade de Brasília (UnB). Mestrado, especialização e graduação em Direito. Assessor jurídico na Corregedoria-Geral Eleitoral (TSE). *E-mail*: marcoshelenoautoria@gmail.com.

[*****] Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professora da Universidade Federal do Piauí (UFPI). *E-mail*: oliviaperez@ufpi.edu.br.

em 2014, 2018 e 2022 com o financiamento de campanha para esses grupos. Utilizamos pesquisa descritiva a partir de dados coletados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com foco na cor/raça e gênero das candidaturas registradas e eleitas. Para as candidaturas e pessoas eleitas LGBTQIA+, os dados foram complementados com informações de reportagens veiculadas de modo virtual. A pesquisa demonstra aumento nos registros de candidaturas e na eleição de mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+ no último pleito (2022), assim como aumento da participação nas receitas para homens e mulheres negras.

Palavras-chave: gênero, raça e pessoas LGBTQIA+; representatividade política; financiamento de campanha; ações afirmativas.

Abstract

The work investigates the relationship between political representation in terms of color/race, gender and divergent sexuality in the elections for the Chamber of Deputies in 2014, 2018 and 2022 with campaign financing for these groups. We used descriptive research based on data collected from the Superior Electoral Court (TSE), focusing on the color/race and gender of registered and elected candidates. For LGBTQIA+ candidates and elected officials, the data was complemented with information from reports broadcast virtually. The research shows an increase in candidate registrations and the election of women, black people and LGBTQIA+ in the last election (2022), as well as an increase in revenue participation for black men and women.

Keywords: gender, race and LGBTQIA+ people; political representation; campaign financing; affirmative actions.

Introdução

A população brasileira é composta, em sua maioria, por mulheres (51,5% do total). No entanto, o Congresso Nacional não expressa essa proporção da sociedade. Apesar do aumento nas eleições de 2022, ainda é muito baixa a representação feminina na Câmara dos Deputados com apenas 17,7% de mulheres. Segundo o Mapa das Mulheres na Política 2020, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela União Interparlamentar (UIP), o Brasil ocupa o 135º lugar, em uma lista de 193 países, no *ranking* de representação feminina nos Parlamentos nacionais. O mesmo ocorre com a população negra (preta e parda) no país, que soma 56% (IBGE, 2020), enquanto o número de parlamentares autodeclarados(as) negros(as) na Câmara dos Deputados é de apenas 26,31% (Brasil, 2022). Não há dados oficiais na Justiça Eleitoral ou no banco de dados disponibilizado pelo Congresso Nacional sobre a representatividade da população LGBTQIA+ (sigla que designa lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais, *queers*, intersexos, assexuais e demais variações de gênero e orientação sexual). Isso já é um primeiro indicativo sobre a invisibilidade e sub-representação dessa população.

Este trabalho se insere nos estudos sobre gênero, raça/cor e sexualidade divergente com foco nas candidaturas de mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+ para o cargo de deputado federal nos anos de 2014, 2018 e 2022. Procuramos entender a relação entre as regras de financiamento de campanhas e o aumento das candidaturas desses grupos.

Estudos recentes mostram que há desigualdades nas candidaturas de mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+ em relação às candidaturas de homens brancos tradicionais. Pesquisa realizada sobre os dados eleitorais de 2014, em conjunto com o Censo de 2010, evidencia a persistente desigualdade estrutural no acesso à arena política brasileira, particularmente prejudicial para mulheres, negros, indivíduos com menor escolaridade, trabalhadores e pessoas de baixa renda, resultando em uma marcante sub-representação desses grupos na Câmara dos Deputados (Oliveira, 2015).

A literatura aponta o financiamento de campanha como um dos possíveis fatores para explicar o desempenho eleitoral de candidatas e candidatos. No Brasil, pesquisas demonstram a importância do financiamento eleitoral e não negam o papel de outros fatores, porém os dados identificam uma correlação estatística alta entre recursos e votos, uma diferença significativa em termos de arrecadação de homens e mulheres, e a preponderância do financiamento como variável explicativa no sucesso eleitoral (Sacchet, 2023; Speck, 2012). A relação que envolve dinheiro investido em campanha passou a ser representativa do desequilíbrio entre homens e mulheres, e o financiamento passou a ser interpretado como uma variável central também para explicar o desempenho eleitoral de pessoas negras (Campos; Machado, 2015).

Nesse campo de estudos, destacamos uma análise comparativa das eleições de 2014 e 2018, focada nos critérios de raça e gênero nas candidaturas para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, que revela que os marcadores sociais de raça, gênero e recursos financeiros continuam a influenciar substancialmente as oportunidades políticas no Brasil, com homens brancos recebendo a maior parte dos benefícios (Chaves; Mancuso, 2020). Ou seja, apesar das alterações legislativa e jurisprudencial visando a maior representatividade política de grupos vulnerabilizados ao longo da história, existem ajustes informais nas relações de poder que fazem com que a dominação e o poder político continuem concentrados nas mesmas mãos (Vaz, 2022).

Diante desse cenário, torna-se necessário averiguar de que forma as desigualdades raciais influenciam o processo eleitoral em cada etapa para, então, a partir de uma perspetiva interseccional, traçar as estratégias de enfrentamento (Vaz, 2022). Isso porque a expansão da representatividade feminina e de pessoas negras na política requer medidas para democratizar os espaços de poder, pois as engrenagens do patriarcado e do racismo funcionam para manter o *status quo* (Safiotti, 2004; Gonzalez, 1979). Nesse sentido, Vernes-Pinto (2022), ao analisar as discriminações múltiplas

como discriminação interseccional, aponta que, em algumas situações, a intersecção dos critérios de gênero e raça permite verificar que um dos fatores pode aparecer como superinclusivo em relação a outro critério, camuflando a influência do machismo, do racismo, do sexismo ou outras formas de discriminação.

Nota-se que os estudos anteriores sobre o tema coletaram dados somente até 2018 e não incluíram a população LGBTQIA+. O nosso estudo contribui para esse campo, pois agrega o ano de 2022 e as candidaturas desse grupo social.

A pesquisa é guiada pela pergunta: houve aumento das candidaturas de mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+ após a edição de regras eleitorais sobre financiamento que incentivam esse aumento? A hipótese da pesquisa é que o aumento de registros de candidaturas se deu, em parte, por causa de mudanças nas regras eleitorais.

Sobre o financiamento de campanhas, os avanços nas políticas públicas eleitorais no Brasil são oriundos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e recentemente apresentados na Emenda Constitucional (EC) n. 111, de 28 de setembro de 2021, e na EC n. 117, de 5 de abril de 2022, que alterou o art. 17 da CF/1988. Tais regras determinaram que os partidos políticos destinassem recursos do Fundo Partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas. Mais ainda sobre financiamento, é necessário mencionar também a drástica mudança na forma de financiamento com a proibição de doações empresariais e o aumento extraordinário do FEFC.

Na área de direitos para a população LGBTQIA+, em 2018, a Consulta-TSE n. 0604054-58.2017.6.00.0000, de relatoria do Ministro Tarcísio Vieira, respondeu que "cada sexo" mencionado no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/9750 se refere ao gênero, ensejando que homens e mulheres

transexuais e travestis estejam nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina (Heleno, 2022). Já a Resolução-TSE n. 23.659/2021 determina que a gestão do Cadastro Eleitoral e a prestação de serviços eleitorais que lhe são correlatos serão efetuadas e possuem como diretriz o adequado atendimento aos grupos socialmente vulneráveis e minorizados (Brasil, 2021).

Cientes da importância dessas normatizações, o objetivo do presente trabalho é investigar se houve aumento de registros de candidaturas e se este gerou um crescimento da representatividade, de grupos histórica e socialmente vulnerabilizados e excluídos dos espaços de poder (mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+). Analisamos esse possível crescimento relacionando-o com regras que alteraram o financiamento de campanha para tais grupos.

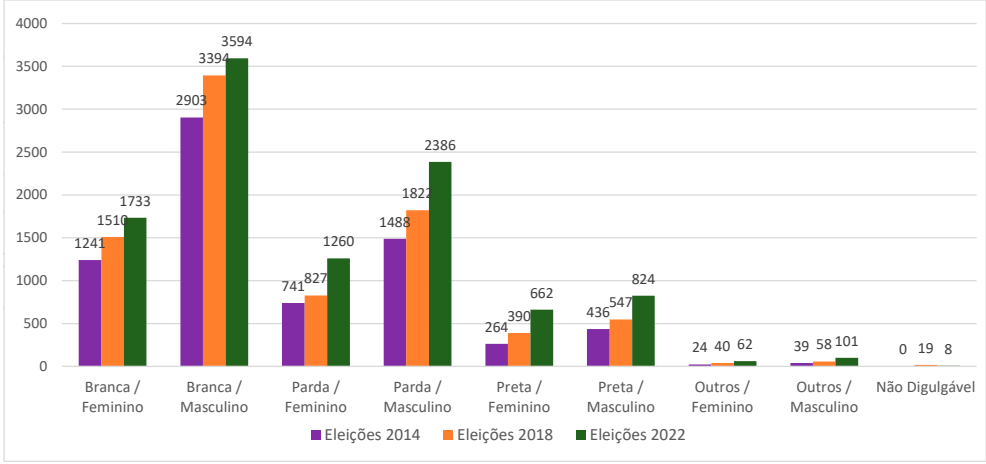
Metodologicamente essa é uma pesquisa descritiva que analisou dados coletados no Portal Dados Abertos da Justiça Eleitoral no *site* do TSE. Toda a coleta de dados foi feita nos meses de março e abril de 2024. Para os dados sobre candidatura LGBTQIA+ foi consultado inicialmente o sítio do Programa Voto com Orgulho da Aliança Nacional LGBTI+. Porém, os dados da Aliança continham aliadas e aliados (outras pessoas que apoiam as causas LGBTQIA+) que não pertenciam à comunidade. Para verificar o número exato de registros das candidatas e dos candidatos LGBTQIA+, foram consultadas informações disponibilizadas em outras páginas e *sites* jornalísticos que continham o nome de candidatas e de candidatos por eleição (Associação Nacional de Travestis e Transexuais – Antra, Universo Online – UOL e Gay.Blog). Com base nesses dados recolhidos da *web*, a lista fornecida pela Aliança ficou mais extensa. É importante ressaltar que esses dados são precários e necessitam ser complementados com outras informações coletadas do banco de dados oficiais do TSE, por isso foi feita essa verificação manual para enriquecê-los. Como resultado, os dados versaram somente sobre as candidaturas LGBTQIA+. Optamos por complementar com informações sobre cor, raça e gênero. Essa complementação foi feita com base nos dados do TSE retirados do Portal de Dados Abertos (pessoa eleitas, gênero, raça/cor, receita (2014)/FEFC (2018/2022), cidade de origem).

1 Resultados

1.1 Análise das candidaturas para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2014, 2018 e 2022

O Gráfico 1 foi gerado com base em dados extraídos do portal do TSE relativos a candidaturas para o cargo de deputado federal nas eleições de 2014, 2018 e 2022, a fim de constatar as variações de representatividade por gênero e cor/raça nos requerimentos de registros de candidaturas. Verificamos que a inclusão dos dados de cor/raça somente passou a ser exigida nos registros de candidaturas a partir das eleições de 2014 pelo art. 26, inciso IV, da Resolução-TSE n. 23.405/2024.

Gráfico 1 – Registros de candidaturas para a Câmara dos Deputados



Fonte: autoria própria.

O Gráfico 1 permite análise comparativa das diferenças de registros de candidatura por gênero nos anos de 2014 e 2018, mostrando que, quantitativamente, houve aumento de 497 registros (21,89%) do público feminino em 2018 em relação a 2014, e de 955 (19,62%) do gênero masculino no mesmo período.

Do ponto de vista qualitativo, a participação de candidaturas do gênero feminino e masculino variou menos de 1% em relação à participação

de candidaturas entre 2014 e 2018. Isto é, se em 2014 o percentual de candidaturas femininas atingiu 31,81%, para as masculinas esse percentual foi de 68,19%. Ao passo que em 2018 esse percentual foi 32,15% para as candidaturas femininas e 67,63% para as masculinas. De modo que os registros de candidaturas femininas em relação às masculinas aumentaram quase que de forma proporcional com variação de +0,34% de candidaturas femininas e de -0,56% de masculinas entre 2014 e 2018.

Já o comparativo dos dados entre 2018 e 2022 demonstra que houve mudanças mais significativas no período. A análise quantitativa revela aumento de 950 registros (34,33%) de candidaturas femininas em relação a 2018 e aumento de 1.084 registros (18,62%) do público masculino em 2022 em relação a 2018. Porém, do ponto de vista qualitativo, a participação de candidaturas do gênero feminino e masculino teve uma variação maior nesse período do que no período anterior (2014-2018). Verificamos, assim, que houve aumento de registros de candidaturas femininas de 34,33%, enquanto as masculinas aumentaram 18,62%, registrando variação não proporcional entre 2018 e 2022, com aumento de +2,82% para as candidaturas femininas e redução de -2,76% dos registros de masculinas.

Verificamos ainda que o percentual da participação por gênero em 2014 era de 36,38% (2.270). Em 2018 reduziu para 35,48% (2.767) e em 2022 chegou a 29,99% (3.717), demonstrando que a diferença de registros de candidaturas entre o público masculino e feminino vem reduzindo ao longo dos anos.

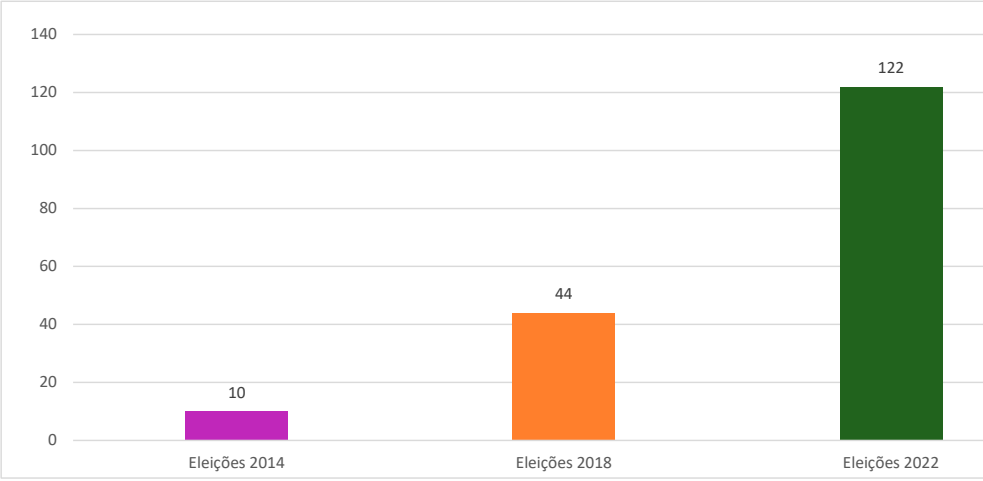
O Gráfico 1 também evidencia que as candidaturas de pessoas brancas possuem representação mais significativa, porém o crescimento entre 2014 e 2022 é proporcionalmente menor, de 4.144 (58%) para 5.327 (50%), comparado com outras raças, o que pode indicar diminuição da desigualdade racial entre as candidaturas. Observamos no Gráfico 1 que é crescente o número de requerimentos de registros de candidaturas de pessoas pardas, cujo crescimento é o mais expressivo, porque em 2014 eram 2.229 (31%) candidatas e candidatos, aumentando para 3.609 (31%) em 2018 e chegando a 5.396 (34%) em 2022. Quanto aos

requerimentos de registros de pessoas pretas, vê-se que a quantidade mais que dobrou em valores absolutos de 2014 para 2022, de 700 (10%) para 1.486 (14%), embora ainda se mostre muito baixo quando consideramos a proporção de pessoas pretas na população brasileira. Desse modo, os dados demonstram que o número de requerimentos de registros de candidaturas de pessoas negras (pardas e pretas) proporcionalmente se aproxima do número de candidaturas de pessoas brancas, chegando em 2022 à proporção de 48% (6.882).

Em suma, conforme o Gráfico 1, quantitativamente, as candidaturas de pessoas brancas são mais numerosas em todos os anos; o gênero feminino vem ocupando mais espaço nos registros de candidaturas; assim como a categoria parda é a segunda mais representada, com aumento significativo em cada período eleitoral analisado. Verificamos ainda no Gráfico 1 que as candidaturas de pessoas pretas também cresceram em cada eleição, mais que dobrando entre 2014 (700) e 2022 (1.486).

1.2 Recorte da realidade vivida pelas candidaturas LGBTQIA+ nas eleições de 2014, 2018 e 2022 para a Câmara dos Deputados

Gráfico 2 – Candidaturas LGBTQIA+



Fonte: autoria própria.

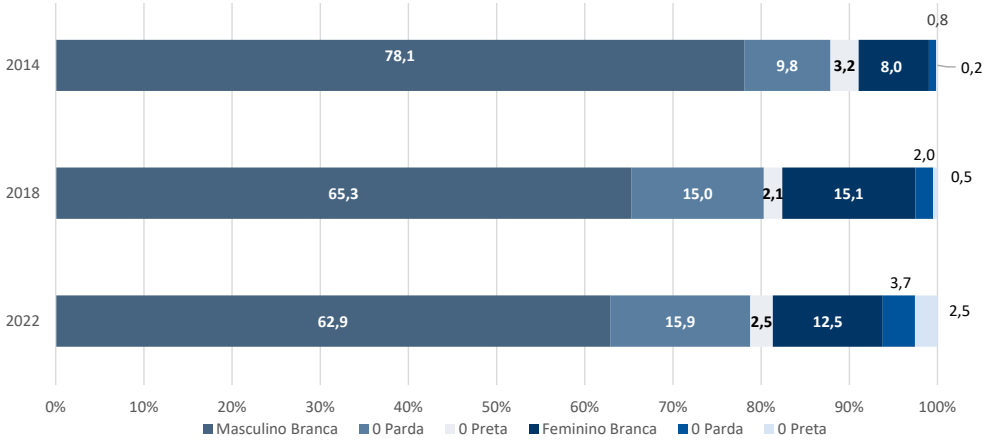
Conforme Gráfico 2, houve registro de 10 candidaturas em 2014, 44 nas eleições 2018 e 122 em 2022. Constata-se, pois, aumento crescente de pessoas candidatas nas eleições proporcionais federais dos anos pesquisados. Assim, levando-se em consideração o percentual e o pleito de 2014, vê-se que houve aumento de 340% de candidatas e candidatos no Pleito de 2018. Já nas eleições de 2022, houve acréscimo de 1.120% em relação às eleições de 2014 e 177% quando em comparação com o pleito de 2018. Esses dados sugerem expectativa de crescimento no número de candidaturas LGBTQIA+ para o cargo de deputado federal nas eleições de 2026. Ressalte-se que esse crescimento é discreto em relação às candidaturas dos outros grupos de pessoas, inclusive outros grupos minorizados como de mulheres, negros e negras.

Como escreve Heleno (2022), a política é essencial para a superação das diretrizes institucionais e sociais deterioradas pela intolerância e pelo preconceito, pois ela tem o poder de redirecionar os rumos de uma nação, inclusive em sentido diverso ao até então vigente e baseado na estigmatização e marginalização de grupos por sua sexualidade.

1.3 Financiamento de campanhas e marcos legais: contextualização das alterações legislativas e constitucionais

Com objetivo de apresentar um cenário sobre o repasse de recursos para candidaturas, no Gráfico 3 consideramos a relação entre gênero, raça e recursos financeiros e seu impacto no sucesso eleitoral das candidaturas para a Câmara dos deputados nas eleições de 2014, 2018 e 2022.

Gráfico 3 – Receita total e participação por gênero e raça/cor: candidaturas em 2014, 2018 e 2022 para a Câmara dos Deputados



Fonte: autoria própria.

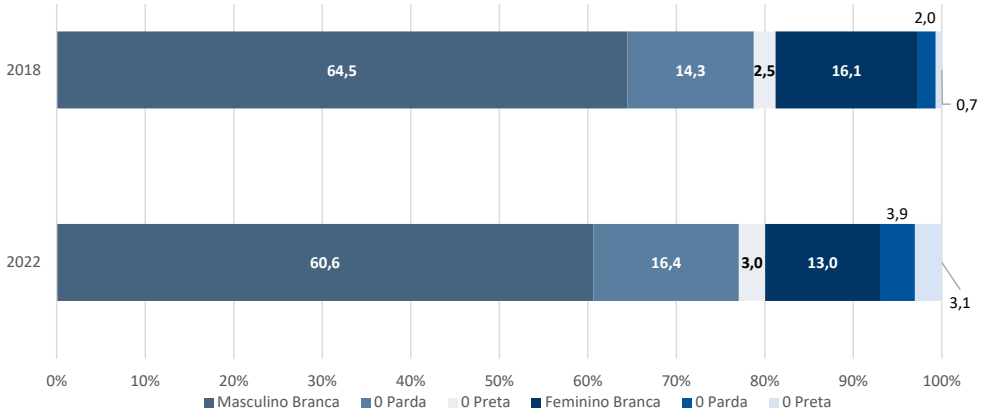
Observa-se no Gráfico 3 mudança notável na participação das receitas por gênero ao longo do período analisado. Enquanto em 2014 a participação das mulheres na receita total era de apenas 8,9%, esse número aumentou para 17,6% em 2018 e para 18,7% em 2022. De outra parte, a participação dos homens diminuiu 10 pontos percentuais, passando de 91,1% em 2014 para 81,3% em 2022.

No que diz respeito à participação por raça, também são evidentes mudanças significativas. A participação das receitas por candidatos brancos diminuiu de 86,1% em 2014 para 75,4% em 2022, enquanto a participação de candidatos pardos aumentou de 10,6% para 19,5% no mesmo período. A participação de candidatos negros, embora ainda baixa, apresentou aumento gradual ao longo dos anos.

As ECs n. 111 e 117 foram marcos importantes nesse processo. A EC n. 111, promulgada em 2019, estabeleceu novas regras para o financiamento de campanha, com o objetivo de aumentar a transparência e reduzir a influência do dinheiro nas eleições. Por sua vez, a EC n. 117, aprovada em 2021, introduziu cotas para candidaturas de mulheres e pessoas negras, buscando promover maior representatividade e diversidade na política brasileira.

A introdução da política de financiamento público de campanha, com definição de regra de proporcionalidade entre candidaturas e recursos transferidos para mulheres, por meio da criação do FEFC, ampliou, de certa maneira, os recursos auferidos pelas candidaturas desse grupo. Dessa forma, no Gráfico 4, analisamos o percentual de participação dos grupos minorizados na distribuição de recursos oriundos do Fundo Especial, de modo a explicar um melhor desempenho eleitoral dessas candidaturas diante do aumento de recepção de receitas.

Gráfico 4 – Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e participação por gênero e raça/cor: Série 2018 a 2022



Fonte: autoria própria.

Conforme o Gráfico 4, houve pequena alteração nas participações de receita do FEFC dos grupos minorizados, combinados por raça/cor e gênero entre as eleições de 2018 e 2022. Os deputados brancos representaram pouco mais de 60% da receita total do FEFC, enquanto a participação dos deputados pardos foi cerca de 16,5%, semelhante à das deputadas brancas. As participações dos demais grupos foram inferiores a 4% em ambos os anos. Para fins desta pesquisa, chama-se atenção, no Gráfico 4, para o aumento da participação nas receitas do FEFC em 2022 de homens e mulheres pardos(as) e pretos(as).

Mais uma vez, as mudanças introduzidas pelas ECs n. 111/2021 e 117/2022 tiveram impacto significativo nos resultados observados. O aumento

na participação das mulheres e de candidatos negros nas receitas de campanha reflete o efeito das quotas de gênero e raça. Essas políticas afirmativas buscaram corrigir desigualdades históricas no acesso a recursos financeiros e oportunidades políticas, promovendo maior inclusão e diversidade na política brasileira.

Abrimos, aqui, um parêntese para a situação eleitoral da população LGBTQIA+, em termos de financiamento de campanha. Como já ressaltado, tomamos como parâmetro dados cuja matriz inicial advém de fontes extraoficiais – por ausência até o momento de registros governamentais. Assim, nas Eleições 2018, apuramos que todas as 44 candidaturas LGBTQIA+ para deputada e deputado federais receberam R$26.240,88 do total global de R$1.716.209.431,00. Ou seja, essas candidaturas consideradas de sexualidade divergente tiveram acesso a 0,001% de todo o recurso público disponibilizado para o FEFC.

Mais ainda, em relação à LGBTQIA+, no Pleito 2022, verificamos que as 122 candidaturas LGBTQIA+ para deputada e deputado federais receberam R$840.953,72 do total global de R$4.961.519.777,00. Disso resulta que essas candidaturas consideradas de diversidade sexual captaram 0,016% do recurso público disponibilizado para o FEFC naquele momento.

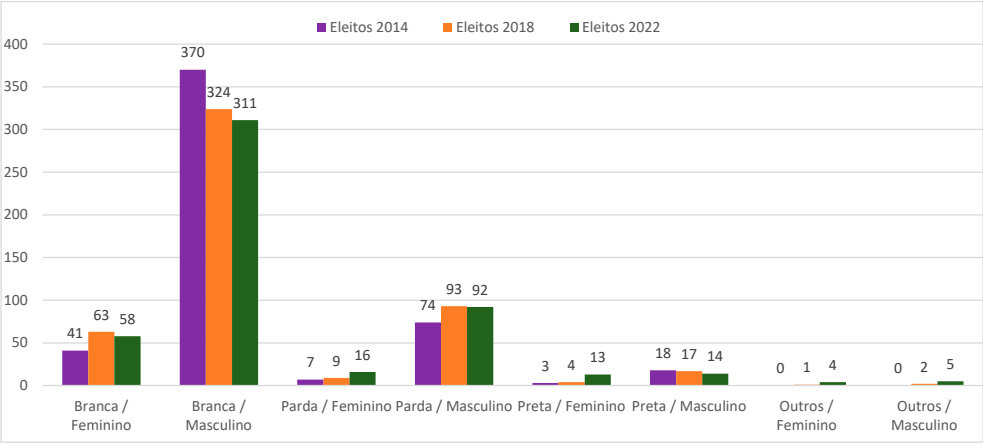
A análise dos dados revela uma transformação gradual, mas significativa, no perfil do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. As mudanças legislativas e constitucionais, juntamente com as políticas de ações afirmativas, têm desempenhado papel crucial na promoção da igualdade de gênero e raça na política, contribuindo para uma representação mais equitativa e inclusiva na arena política do país. No entanto, é importante levar em conta as limitações descritas.

1.4 Alterações nas regras eleitorais e candidaturas eleitas: o que os dados mostram?

O Gráfico 5 retrata as candidaturas eleitas para a Câmara dos Deputados nos anos de 2014, 2018 e 2022, categorizadas por gênero e cor/raça, e foi elaborado a partir de dados do *site* do TSE. O objetivo é examinar

as candidaturas que alcançaram efetivamente representação naquela Casa Legislativa, como análise subsequente da possível influência das regras de financiamento de campanha no desempenho dessas candidaturas após alterações promovidas nas normas eleitorais.

Gráfico 5 – Candidaturas eleitas para a Câmara dos Deputados



Fonte: autoria própria.

De acordo com o Gráfico 5, em 2022 houve aumento de mulheres pardas eleitas (16) e mulheres pretas (13). Os dados mostram também redução proporcional do espaço ocupado por homens brancos na Câmara dos Deputados: em 2014 eles representavam 72% das cadeiras ocupadas, enquanto em 2022 essa proporção diminuiu para 61%.

De fato, na composição do eleitorado, as mulheres representavam em 2022 53% de acordo com informações do Portal TSE Mulheres, no entanto são apenas 17,7% das eleitas para o Parlamento brasileiro, segundo dados da Inter-Parliamentary Union (IPU). No mesmo ano, os dados aqui analisados demonstram que elas compunham, em termos absolutos, 3.717 registros de candidaturas, ou seja, 34,97% do total.

Os dados chamam a atenção para a baixa participação feminina, o que pode ser explicado pela persistência do machismo em nossa sociedade. A cota de gênero foi instituída no sistema eleitoral brasileiro pela Lei n. 9.100/1995,

que previa, em seu art. 11, § 3º, a reserva de 20% das vagas a serem preenchidas para candidaturas de mulheres (Brasil, 1995). Posteriormente, foi promulgada a Lei n. 9.504/1997, prevendo a reserva pelos partidos políticos do percentual mínimo de 30% e máximo de 70% do total de candidaturas apresentadas para cada gênero na disputa eleitoral (Brasil,1997). Em 2009, a Lei n. 12.034 alterou a Lei n. 9.504/1997, dando nova redação ao § 3º do art.10, para determinar que cada partido ou coligação preencha o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidaturas para cada gênero, tornando obrigatória a apresentação de requerimentos de registros de candidaturas femininas no percentual mínimo (Brasil, 2009; Viola, 2019).

Nesse sentido, a EC n. 111/2021 estabeleceu que, "para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro" (Brasil, 2021). E que a contagem em dobro de votos somente se aplica uma única vez. A medida visa aumentar o número de candidatas mulheres e de candidatas e de candidatos negros(as) eleitos(as). Conforme verificamos no Gráfico 5, os dados das eleições de 2022 mostram que, em comparação com os anos de 2014 e 2018, não houve aumento significativo no número de candidatos pardos e pretos eleitos. Já entre os anos de 2018 e 2022, quando a política pública deveria incidir sobre a realidade dessas candidaturas, ocorreu diminuição do número de candidatos pretos e pardos eleitos nas eleições de 2022, passando de 93 candidatos eleitos para 92 e de 17 para 14, respectivamente. Porém, evidenciam que a quantidade de mulheres pardas e pretas eleitas aumentou, ocorrendo redução proporcional do número de mulheres brancas eleitas. Desse modo, é necessário verificar a efetividade do estabelecimento de incentivo baseado em critério único para inclusão por gênero e raça instituído pela referida política pública.

Assim, o exame dos dados do Gráfico 5 permite verificar a absolvição de um critério de discriminação pelo outro, ou seja, a intersecção dos critérios de gênero e raça demonstra que o fator gênero aparece como superinclusivo em relação ao critério raça. O que pode impedir que se reconheçam as influências do racismo ou outras formas de discriminação (Vernes-Pinto, 2022) sobre as candidaturas de pessoas negras.

No tocante à eleição das candidaturas LGBTQIA+, é importante ressaltar que não há dados oficiais, demonstrando a invisibilidade dessa população. Todavia, os dados obtidos mostram a eleição de apenas cinco deputadas(os) em 2022, nenhum em 2018 e um deputado em 2014, conforme se verifica do Gráfico 6 a seguir.

Gráfico 6 – Candidaturas LGBTQIA+ eleitas

Fonte: autoria própria.

Heleno (2022) evidencia que, em 2008, o Ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, na obra *Direitos Humanos e Políticas Públicas*: o caminho para garantir a cidadania GLBT, estruturado com base nos Anais da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT), havia enfatizado que a diversidade sexual e de gênero é "segmento populacional que reúne milhões de brasileiros e brasileiras", mas não se sabe ao certo quantos.

Como já mencionado anteriormente, a Resolução-TSE n. 23.659/2021 determina que a gestão do Cadastro Eleitoral e a prestação de serviços eleitorais

que lhe são correlatos serão efetuadas de modo a promover o adequado atendimento aos grupos socialmente vulneráveis e minorizados (Brasil, 2021).

Dentro do texto desse normativo da Justiça Eleitoral constam como diretrizes a preservação e a facilitação do exercício da cidadania por pessoas ainda não alcançadas pela inclusão digital; e IV - expansão e especialização dos serviços eleitorais com vistas ao adequado atendimento a pessoas com deficiência e grupos socialmente vulneráveis e minorizados (art. 1º, incisos III e IV).

Também a referida Resolução-TSE n. 23.659/2021, que é a porta de entrada para a cidadania proporcionada pelo direito de votar e ser votada ou votado, se filiar a partido político, dentre outras possibilidades proporcionadas por uma nação baseada numa Democracia de Direito, determina que "é direito fundamental da pessoa transgênera, preservados os dados do registro civil, fazer constar do Cadastro Eleitoral seu nome social e sua identidade de gênero" (art. 16, *caput*).

Outro ponto bem atual e já para as eleições de 2024, com previsão na Resolução-TSE n. 23.609/2019 – Registro de Candidatura, alterada pela Resolução-TSE n. 23.729/2024 – Eleições 2024, é que "as candidatas e os candidatos poderão manifestar interesse em que sua orientação sexual seja divulgada nas informações públicas relativas ao registro de candidatura, caso em que será disponibilizado campo próprio para coleta do dado e para autorização de sua divulgação" (art. 24, § 10).

Verifica-se a busca do legislador por maior inclusão na política, demonstrando que o gênero ainda se apresenta como um fenômeno resultante e reprodutor das relações sociais e de poder a caracterizar o patriarcado como elemento central na perpetuação da opressão (Saffioti, 2004). Conforme definido por esta autora, as questões de gênero podem ser analisadas a partir de sua intrínseca relação com as estruturas ideológicas e materiais do patriarcado para sustentar uma hierarquia de poder desigual. Essas estruturas operam para excluir as mulheres da participação nos espaços pertencentes à esfera pública, reservando a elas questões relativas à esfera privada, mantendo no inconsciente coletivo a ideia de que as mulheres não possuem capacidade para atuar na vida pública.

Não obstante o tímido crescimento da representatividade de mulheres e de pessoas negras tanto nos requerimentos de registros de candidaturas quanto efetivamente eleitas, observamos que a ampliação da representatividade do gênero feminino e de pessoas negras na arena política demanda medidas mais elaboradas, uma vez que "as relações de poder e dominação vão se ajustando, criando mecanismos informais de compensação, para garantir a concentração do poder político nas mesmas mãos de sempre" (Vaz, 2022), quais sejam, mãos de homens brancos. Para Oliveira (2015), ao analisar a representação descritiva na Câmara dos Deputados a partir dos dados das eleições de 2014, "mesmo que os cidadãos afro-brasileiros tenham relativo sucesso ao inserirem-se na política, propondo candidaturas, o processo eleitoral possui um efeito limitador expressivo de sua presença na Câmara de Deputados", demonstrando a limitação das ações afirmativas para inclusão desses grupos na política institucional, bem como a persistência do sexismo e do racismo na sociedade brasileira.

Nesse sentido, Chaves e Mancuso (2020) e Ramos *et al.* (2020), em estudos realizados a partir de dados das Eleições 2014 e 2018, constataram que a raça, o gênero e os recursos financeiros exercem grande influência sobre as oportunidades de acesso à política institucional nas eleições brasileiras, demonstrando que os homens brancos são os mais beneficiados pela atuação desses fatores.

Conclusão

Pode concluir-se que o crescimento geral no número de requerimentos de registros de candidaturas de mulheres, de pessoas negras e LGBTQIA+ indica maior mobilização política dessas categorias, sinalizando a tendência de maior inclusão e representatividade de gênero, raça e sexualidade divergente ao longo do tempo. Contudo, os dados analisados revelam a insuficiência das alterações promovidas nas regras eleitorais de financiamento de campanhas para, efetivamente, possibilitar maior diversidade da representatividade na Câmara dos Deputados, uma vez que continua, majoritariamente, composta por homens brancos. Conforme afirma Viola (2019), é preciso reconhecer o poder simbólico do patriarcado que permeia as esferas pública e privada das

relações sociais e continua, em pleno século XXI, a sujeitar as mulheres ao sexismo discriminatório e à dominação.

Com efeito, embora o trabalho demonstre aumento da eleição de mulheres, de pessoas negras e LGBTQIA+ no último pleito (2022), assim como aumento da participação nas receitas em 2022 para mulheres e homens negros(as), esse aumento ainda é bastante tímido, em comparação com o número de homens brancos que compõem aquela Casa Legislativa, os quais ocupam atualmente 61% das cadeiras.

Apesar do aumento das candidaturas de mulheres, de pessoas negras e de LGBTQIA+, a representatividade desses grupos na Câmara dos Deputados ainda não reflete a proporção da sociedade brasileira, indicando a necessidade de medidas para garantir sua representação adequada. Assim, para melhor compreensão dos dados mostra-se necessária a análise da cultura racista, machista e LGBTfóbica presentes na sociedade brasileira.

Além disso, uma das formas de mitigar as barreiras impostas às mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+ para acesso ao poder é a adoção de medidas para democratizar esse espaço. Portanto, este trabalho demonstra que melhorar a equidade na distribuição de recursos de campanha pode ser uma solução para promover a representatividade desses grupos.

Como continuação da análise dessa realidade, sugerimos que estudos futuros abordem o aprimoramento das regras de heteroidentificação racial na Justiça Eleitoral para garantir a inclusão efetiva de pessoas negras, uma vez que a política de ação afirmativa pode incentivar a afroconveniência, possibilitando que pessoas reconhecidas socialmente como brancas usufruam de direito destinado a pessoas negras, visto que os dados analisados demonstram aumento expressivo dos requerimentos de registro de candidaturas de pessoas pardas, os quais em 2014 eram 2.229 (31%) candidatas e candidatos, aumentando para 3.609 (31%) em 2018 e chegando a 5.396 (34%) em 2022.

Por fim, é importante investigar os incentivos para partidos que apoiam candidaturas de mulheres e pessoas negras e de sexualidade divergente, bem como a aplicação eficaz das regras de combate a fraudes a cotas de gênero.

Referências

ALIANÇA NACIONAL LGBTI+. *Programa Voto com Orgulho*: resultados de anos anteriores. Curitiba, [2022]. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1gXrgDs4oThSCKJ1Nv2Lpp1F_NGjzti1D. Acesso em: 23 mar. 2024.

ANTRA. Associação Nacional de Travestis e Transexuais. *Candidaturas*. [S. l], [s. d]. Disponível em: https://antrabrasil.org/candidaturas/. Acesso em: 23 mar. 2024.

ARAÚJO, C. *Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil*. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/V75SLT5r9DFZgHYJkfKqGXg/. Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 111, de 28 de setembro de 2021*. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022*. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc117.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. *Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras

providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução TSE n. 23.659/2021*. Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021. Acesso em: 4 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições. Eleições anteriores. Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, [2024]. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores. Acesso em: 25 mar. 2024.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos A. M. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, 2015. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3460?show=full. Acesso em: 12 abr. 2024.

CHAVES, B. M.; MANCUSO, W. P. *Raça e gênero nas eleições brasileiras:* uma análise sobre a influência de marcadores sociais na disputa à Câmara dos Deputados e assembleias legislativas em 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/346265272. Acesso em: 6 abr. 2024.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo Afro-latino-americano*: ensaios, intervenções e diálogos. Organização Flávia Rios, Marcia Lima. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 49-64.

HELENO, Marcos. *Transpolítica:* cotas eleitorais e pessoas transgêneras. Fortaleza: Radiadora, 2022.

IPU PARLINE. *Global data on national parliaments: d*ados atualizados até fevereiro de 2024. Disponível: https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2024. Acesso em: 1º abr. 2024.

VAZ, Lívia Sant'Anna. *Cotas raciais.* São Paulo: Jandaíra, 2022.

OLIVEIRA, A. N. C. de. *Desigualdades da política no Brasil:* representação descritiva na eleição de 2014 para a Câmara dos Deputados. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/22855. Acesso em: 6 abr. 2024.

RAMOS, L. de O. *et al*. *Candidatas em jogo:* um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política. São Paulo: FGV Direito SP, 2020. Disponível em: https://hdl.handle.net/10438/29826. Acesso em: 20 mar. 2024.

SACCHET, Teresa. A culpa é dos partidos: desigualdades de gênero em disputas eleitorais. *In*: Biroli, Flávia *et al* (org.). *Mulheres, poder e ciência política*: debates e trajetórias. Campinas: Editora da Unicamp, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/47336. Acesso em: 21 fev. 2024.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. *Gênero, patriarcado e violência*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SPECK, B. W., & MANCUSO, W. P. (2013). O que faz a diferença? gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos ADENAUER,* Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, 109-126, 2013. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/10389-1442-5-30.pdf. Acesso em: 28 jan. 2024.

VERNES-PINTO, Rodrigo da Silva. *Discriminação multipla como discriminação interseccional:* as conquistas do feminismo negro e o direito antidiscriminação. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 62.

VIOLA, C. M. M. *A "pólis" representada pela "poiesis" feminina:* reflexões sobre a trajetória da mulher na Câmara dos Deputados brasileira. Disponível em: http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/LexCult/article/view/181. Acesso em: 6 mar. 2024.

LUCAS, Neiva. Eleições 2022: ao menos 320 candidatos se declaram LGBTI+. *UOL*. Universo Online, Congresso em Foco. Brasília, 30 set. 2022, 07:44. Disponível: https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/ao-menos-321-candidatos-se-declaram-lgbti-veja-lista/. Acesso em: 25 mar. 2024.

WWW.GAY.BLOG.BR. *Candidatos LGBT+ nas eleições 2018*: número de candidatos LGBT cresceu 386% em 2018 em relação a eleição de quatro anos atrás, segundo a Aliança Nacional LGBTI+. São Paulo, 2 out. 2018. Disponível em: https://gay.blog.br/gay/candidatos-lgbt-nas-eleicoes-2018/. Acesso em: 25 mar. 2024.

Como citar este artigo:

EVANGELISTA, Gildene Pequeno; BERG, Gláucia Bertocchi Faria; OLIVEIRA, Marcos Heleno Lopes; PEREZ, Olivia Cristina. Aumento de candidaturas de mulheres, pessoas negras e LGBTQIA+ e as alterações nas regras eleitorais. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 406-428, jan./jun. 2024.

Sub-representação da mulher negra na política brasileira e o impacto das ações afirmativas em prol de candidaturas negras implementadas pela Justiça Eleitoral: avanços e desafios

Sub-representação da mulher negra na política brasileira e o impacto das ações afirmativas em prol de candidaturas negras implementadas pela Justiça Eleitoral: avanços e desafios[*]

Underrepresentation of black women in Brazilian politics and the impact of affirmative actions in favor of black candidates implemented by the Electoral Justice system: advances and challenges

Regina Rufino[**]
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer[***]

Recebido em: 5/7/2024
Aprovado em: 3/8/2024

Resumo

Este artigo analisa se as ações afirmativas previstas na legislação eleitoral para dotar as Casas Legislativas de maior representatividade e diversidade, sob a ótica interseccional de raça e gênero, modificaram a situação de sub-representação das mulheres negras no Legislativo no período de 2020 a 2022. Discorre sobre as perspectivas e os desafios a serem enfrentados sobre

[*] Este é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a Coordenação-Geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, Coordenação Adjunta da Ministra Edilene Lôbo e Coordenação Científica do Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 4, Inclusão e Diversidade, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Ministra Edilene Lôbo e das Professoras Dras. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Olivia Cristina Perez.

[**] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Humanidades, Direitos e Outras Legitimidades da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito pela Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) e Geologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Secretária de Planejamento Estratégico e de Eleições do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP). *E-mail*: regina.rufino@tre-sp.jus.br e regina.rufino@usp.br.

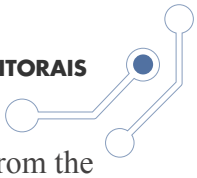
[***] Livre docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da FDV. *E-mail*: eldacab@gmail.com.

o tema no pleito de 2024 e eleições subsequentes. Realiza pesquisa qualitativa mediante análise de decisões da Justiça Eleitoral, relativas à questão do abuso de poder econômico por desvio de recursos destinados à promoção de diversidade nas candidaturas e sua intersecção com raça. Associa os dados obtidos a pesquisa quantitativa para avaliação do percentual de mulheres negras eleitas para os cargos legislativos da correlação entre candidaturas negras e a destinação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para candidaturas negras em 2020 (eleições municipais) e em 2022 (eleições gerais). Conclui que as políticas de ações afirmativas previstas na legislação eleitoral resultaram aumento pouco expressivo do número de mulheres negras, cenário que possivelmente poderá ser revertido, a partir dos mecanismos de controle que a Justiça Eleitoral passará a adotar a partir das eleições de 2024.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; mulheres negras; ações afirmativas; sub-representação política; lugar de fala.

Abstract

This article analyzes whether the affirmative actions provided for in electoral legislation to provide legislative houses with greater representation and diversity, from the intersectional perspective of race and gender, changed the situation of underrepresentation of black women in the legislature, in the period from 2020 to 2022. Discusses the perspectives and challenges to be faced on the topic in the 2024 election and subsequent elections. Conducts qualitative research through analysis of Electoral Court decisions, relating to the abuse of economic power through the diversion of resources intended to promote diversity in candidacies and its intersection with race. It associates the data obtained with quantitative research to evaluate the percentage of black women elected to legislative positions and the correlation between black candidacies and the allocation of resources from the Special Campaign Financing Fund – FEFC for black candidacies in 2020 (municipal elections) and in 2022 (general elections). It concludes that the affirmative action policies provided for in electoral legislation resulted in an insignificant increase in the number of black women, a scenario that could be reversed,



based on the control mechanisms that the Electoral Court will adopt from the 2024 elections onwards.

Keywords: Electoral Justice; black women; affirmative actions; political underrepresentation; feminist standpoint.

Introdução

A longa trajetória de luta das mulheres brasileiras para conquistar o direito de participar da vida política em igualdade de condições com os homens, desde o registro da primeira mulher eleita no Brasil, no ano de 1928, até os dias atuais (quase um século depois), ainda não alcançou o ponto em que se possa afirmar a existência de equidade entre homens e mulheres quando se trata da ocupação de espaços de poder e tomada de decisões. Ao contrário, estatísticas divulgadas no *site* do TSE Mulheres demonstram que, em 2023, o Brasil ocupava a 135ª posição no *ranking* mundial que considera o percentual de mulheres nos parlamentos nacionais, considerando os órgãos equivalentes à nossa Câmara dos Deputados; aqui, as mulheres ocupam apenas 17,5% dos cargos existentes, sendo que a média mundial é de 25,7%[1]. Esse diagnóstico é ainda mais negativo quando se considera que as mulheres negras correspondem ao maior grupo populacional brasileiro (28%), mas são o segmento social com o menor nível de participação tanto no Legislativo como no Executivo.

Para assegurar, minimamente, condições para o alcance da equidade de gênero, verifica-se que a legislação eleitoral trouxe, já nas eleições de 1996, as primeiras ações afirmativas em prol da candidatura de mulheres, tais como a reserva de 20%, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação para candidaturas de mulheres (Lei n. 9.100/1995). Essa regra foi posteriormente modificada para a reserva de vagas por gênero, estabelecendo o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo (Lei n. 12.034/2009), e foram acrescentadas mais normas como a obrigatoriedade de os partidos políticos fomentarem a participação de mulheres no processo eleitoral (Lei de Participação Feminina na Política – Lei n. 13.165/2015) e a previsão da obrigação de os partidos políticos destinarem recursos do Fundo Partidário

[1] Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE Mulheres*. [Brasília, DF]: Tribunal Superior Eleitoral, [20--]. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/. Acesso em: 27 nov. 2024.

para as campanhas das mulheres. Posteriormente, no ano de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5617-DF[2], reconheceu que os partidos políticos deveriam destinar ao menos 30% dos recursos financeiros de campanha para as candidaturas femininas, em observância ao mínimo legal dessas candidaturas. Além disso, estabeleceu que os recursos acumulados, nas contas específicas voltadas a programas de promoção da participação política das mulheres, desde a edição da Lei n. 13.165/2015, deveriam ser adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais nas eleições de 2018, sem que houvesse redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas.

Em que pese a incontestável importância de assegurar a participação político-institucional das mulheres em todas as frentes, para além das discussões focadas no gênero, em sintonia com o atual contexto da sociedade brasileira que vem dando uma atenção cada vez maior a temas como diversidade e pluralidade, destaca-se a necessidade de se avançar para o debate de medidas voltadas para o incentivo à participação de pessoas negras no processo eleitoral. Nesse sentido, tivemos, nas eleições de 2020, as primeiras medidas voltadas especificamente para esse grupo racial, quais sejam, a previsão de destinação de recursos financeiros e a reserva de tempo na propaganda eleitoral de forma proporcional ao número de candidaturas lançadas em cada sexo.

Essa segmentação entre medidas concebidas para tratar da representatividade política ora sob a ótica de gênero, ora de raça, mostra-se ainda mais necessária quando se analisa a situação das mulheres negras que concorrem a cargos parlamentares no Brasil. Na década de 1970, Lélia Gonzalez já apontava os efeitos violentos da articulação entre gênero e raça sobre a mulher negra; na sua visão, a desigualdade racial produziria mais efeitos do que a desigualdade sexual, sendo essa a justificativa para a

[2] Portal STF. ADI n. 5617-DF. Rel. Ministro Edson Fachin. Julgado em 15/3/2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398. Acesso em: 24 abr. 2024.

necessidade de que os partidos políticos se comprometessem com a questão racial (Gonzalez, 2020). No mesmo sentido, Sueli Carneiro também relativiza a questão de gênero, indicando a existência de gêneros subalternos – mulheres não brancas – e de gêneros hegemônicos – mulheres brancas (Carneiro, 2011, p. 106), sendo que a ocupação simultânea dessas duas condições – gênero feminino e raça negra – culminaria por colocar a mulher negra na condição de sujeito subalterno (Spivak, 2010, p. 13) e predeterminaria, a partir de codificações não escritas, o lugar reservado a elas, denominado "lugar de negro" (Gonzalez; Hasenbalg, 1982).

Interessante notar que o próprio Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010) conceitua a desigualdade de gênero e raça como a "assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais".

Trata-se de uma assimetria que pode ser facilmente transposta para o campo político quando se considera que, no Brasil, as mulheres negras constituem o maior grupo populacional (28% da população total). Nas eleições de 2022, foi registrada a formação da maior bancada feminina da história da Câmara dos Deputados[3], com a eleição de 91 deputadas federais. Destas, 81 são mulheres brancas (15,78% dos cargos) e 10 são mulheres negras (1,94% dos cargos)[4]. No Senado Federal[5], 14 vagas foram ocupadas por mulheres brancas (16,86%) e apenas 1 vaga por mulher negra (1,20%), compondo a maior bancada feminina da história do Senado[6]. Do total de vagas existentes nas Assembleias Legislativas do país[7], 190 (17,94%) são ocupadas por mulheres brancas e 74 (6,98%), por mulheres negras.

[3] Total de 513 vagas.

[4] Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/bancada-feminina-alcanca-91-deputadas-federais-1. Acesso em: 17 abr. 2024.

[5] Total de 83 vagas.

[6] Senado Federal. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/01/06/com-suplentes-bancada-feminina-sera-a-maior-da-historia. Acesso em: 24 abr. 2024.

[7] TSE. Total de 1.035 vagas para deputados estaduais e 24 vagas de deputados distritais.

Esse conjunto de dados demonstra que a igualdade de gênero não está no cenário político e que a sub-representação da mulher negra é sensivelmente superior à das mulheres brancas. Por isso, o problema da sub-representatividade política não deve ser analisado unicamente sob a ótica do gênero.

Por fim, constata-se não haver uma relação de proporcionalidade entre candidatos e candidatas eleitos com o perfil étnico-racial da população. No Brasil, de acordo com o resultado do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 92,1 milhões de pessoas (ou 45,3% da população do país) se declararam pardas; 88,2 milhões (43,5%) se declararam brancas; 20,6 milhões (10,2%), pretas; 1,7 milhão (0,8%), indígenas; e 850,1 mil (0,4%), amarelas, indicando o quão longe estamos de uma participação que possa ser qualificada como representativa.

A partir dessas conclusões, admitindo-se o racismo estrutural (Almeida, 2019; Pinheiro, 2023) como elemento intrínseco às instituições brasileiras, atentar-se apenas para a questão de gênero quando se discute representatividade política não se mostra suficiente para assegurar a construção de uma sociedade plural e inclusiva.

Justifica-se, assim, a importância de se beneficiar as mulheres negras com mecanismos compensatórios para viabilizar a sua participação nas eleições, em condições de igualdade com os demais grupos, e ampliar a possibilidade de estas virem a ocupar os principais espaços de poder e tomada de decisão do Estado brasileiro.

Por isso, utiliza-se, neste artigo, o conceito de interseccionalidade (Crenshaw, 2004), a partir das suas seis ideias centrais: 1) a desigualdade social; 2) as relações de poder interseccionais; 3) o contexto social; 4) a relacionalidade; (5) a justiça social; e 6) a complexidade (Collins; Bilge, 2021). Pretende-se, assim, demonstrar que mulheres negras são atravessadas pelo recorte de gênero e raça no contexto político-eleitoral brasileiro, elementos estes que constituem marcadores sociais da diferença e que colocam a mulher

negra em situação de desvantagem na disputa eleitoral, tanto em relação aos homens brancos e aos homens negros como em relação às mulheres brancas.

O estudo que aqui se apresenta consiste na análise de efetividade das ações afirmativas promovidas pela Justiça Eleitoral em prol de grupos minorizados, especificamente das mulheres negras, e seu potencial de dotar as casas legislativas de maior representatividade e diversidade, sob a ótica interseccional de raça e gênero. Para tanto buscar-se-á: 1) analisar se as ações afirmativas implementadas no âmbito da Justiça Eleitoral, no período de 2020 a 2022, ampliaram a representatividade de mulheres negras no Brasil; 2) identificar as ações afirmativas, previstas na legislação eleitoral, no período de 2020 a 2022, direcionadas para a ampliação de candidaturas de mulheres negras nas eleições; e 3) analisar possíveis avanços e desafios a serem enfrentados, além de perspectivas sobre o cenário em análise, à luz das alterações normativas pertinentes à promoção da diversidade e da inclusão no processo eleitoral realizadas para as eleições de 2024.

Nesse sentido, a seguinte hipótese é levantada: as ações afirmativas previstas na legislação eleitoral contribuem para impulsionar o aumento do número de mulheres negras eleitas no Poder Legislativo brasileiro.

1 Abordagem metodológica

O presente artigo realizou uma pesquisa qualitativa (Gil, 2008; Creswell, 2007), por meio de levantamento bibliográfico com consulta à base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) Periódicos, Scielo e Google Acadêmico, com emprego das palavras-chave: Justiça Eleitoral, mulheres negras, ações afirmativas, sub-representação política e lugar de fala. A busca foi realizada no mês de abril de 2024, com a utilização dos seguintes critérios de pesquisa: ano de publicação (2020-2024), idioma (português ou inglês) e conteúdo disponibilizado na íntegra gratuitamente. Destes foram excluídos os artigos que não estivessem diretamente relacionados à participação no processo eleitoral, tais como saúde, emprego e educação, além

dos artigos sem indicação de revisão por pares. Para a seleção das referências, foram observadas as seguintes etapas: 1) leitura dos títulos; 2) leitura dos resumos; e, por fim, 3) leitura da íntegra dos artigos para analisar a pertinência de sua inclusão. Ao final, foram identificados 13 artigos e teses que atenderam aos requisitos da pesquisa.

O estudo abrangeu, também, a análise de decisões da Justiça Eleitoral relativas à questão do abuso de poder econômico por desvio de recursos destinados à promoção de diversidade nas candidaturas e sua intersecção com raça. A pesquisa foi realizada na base de jurisprudência da Justiça Eleitoral[8], considerando apenas decisões proferidas entre agosto de 2020 e março de 2024; ao final, foram obtidos nove julgados, dos quais foram excluídos os que se referiram exclusivamente à cota de gênero, restando quatro julgados para análise, os quais foram lidos na íntegra.

Aplicou-se, ainda, a abordagem quantitativa, realizada a partir de dados extraídos do Portal de Dados Abertos e do Sistema de Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais (DivulgaCandContas), repositórios geridos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com o intuito de identificar se, de fato, as candidaturas de mulheres negras foram positivamente impactadas pelas políticas afirmativas previstas na legislação eleitoral. Nesse caso, a análise abrangeu apenas o primeiro turno de votação referente aos cargos de vereador e deputados federal e estadual, com o intuito de avaliar: 1) o percentual de mulheres negras eleitas para os cargos legislativos antes e depois da implantação das ações afirmativas que estabeleceram a cota racial (destinação de recursos do FEFC e tempo de antena), a partir do estudo

[8] Disponíveis em: https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa (acesso a jurisprudência do TSE) e https://jurisprudencia.tre-UF.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa (acesso individualizado à jurisprudência dos Regionais). Para os regionais foram utilizados os verbetes: Destina* AND recursos and FEFC and Raça, sendo que, na base do TRE-RJ, procedeu-se à inclusão do verbete *Raça* e do verbete *FEMININ**; já no TRE-PA, fez-se a exclusão do verbete *Raça* e inclusão do verbete *FRAUDE*; na base do TSE, foram utilizados os critérios ABUSO DE PODER AND DESTINA*. O (*) serve para o buscador trazer todas as palavras com aquele radical no início; e o AND é para trazer resultados que contenham todas as palavras indicadas.

comparativo entre os anos de 2016 e 2018 (antes da implantação das políticas afirmativas) e nos anos de 2020 e 2022 (após a implantação das políticas afirmativas); e (2) a correlação entre candidaturas negras e doações do FEFC, destinadas a candidaturas negras no pleito de 2020 (eleições municipais) e no pleito de 2022 (eleições gerais).

Para análise dos dados quantitativos foram empregadas rotinas automatizadas, utilizando-se a linguagem *python* associada à interface *Pandas*. Tal escolha foi estabelecida em razão do grande volume de dados em análise e também pelo fato de as tabelas disponibilizadas pelo TSE estarem divididas por Unidades da Federação (UFs), o que permitiu que um mesmo conjunto de código processasse a análise em todos os 27 conjuntos de dados. Este trabalho possibilitou a identificação do valor absoluto de recursos do FEFC destinado a candidaturas de mulheres negras e o valor médio *per capita* das doações por gênero e raça/cor nos anos de 2020 e 2022.

2 Considerações preliminares sobre a desigualdade de gênero na Justiça Eleitoral no contexto das políticas públicas para a promoção da diversidade e da inclusão de mulheres negras no Brasil

O direito à participação da mulher na política brasileira foi discutido em diversos momentos. Na peça O Voto Feminino, escrita por Josefina Álvares de Azevedo em 1890, é possível resgatar os debates em torno do assunto e da posição prevalente à época: "O governo resolvendo a questão apresentada, não considera nem oportuna, nem conveniente, qualquer [...] inovação na legislação vigente no intuito de admitir as mulheres *sui generis* ao alistamento e ao exercício da função eleitoral" (Azevedo, 2022). Também é fato que a discussão em torno do direito ao alistamento eleitoral e ao voto das mulheres foi objeto de discussão na Constituinte de 1891, embora o tema não tenha avançado (Karawejczyk, 2014).

O primeiro registro de movimento organizado de mulheres brasileiras na luta pelo direito de votar e ser votada data de 1910, quando foi fundado, no Rio de Janeiro, pela professora Leolinda Daltro, o Partido Feminino Republicano.

O estatuto dessa agremiação partidária previa a congregação de pessoas do sexo feminino domiciliadas no Brasil, sem distinção de nacionalidade nem de religião, na busca da emancipação feminina. A fundação desse partido precedeu a conquista do próprio direito ao voto feminino e representou o anseio de mulheres por participarem da vida política nacional.

O reconhecimento do direito ao voto feminino no Brasil foi registrado oficialmente pela primeira vez no Estado do Rio Grande do Norte, com o advento da Lei n. 660, de 25 de outubro de 1927, que estabeleceu a ausência de distinção de sexo para o exercício do sufrágio, possibilitando o direito de votar às mulheres potiguares (voto facultativo). Na ocasião, foi feito o registro da primeira eleitora brasileira, Celina Guimarães Vianna, no Município de Mossoró. Essa norma também abriu espaço para a eleição da primeira mulher como prefeita no Brasil, Alzira Soriano[9], no município de Lajes/RN, em 1928.

O direito ao voto das mulheres, em todo o território nacional, somente veio a ser reconhecido em 1932, com o Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), que também criou a Justiça Eleitoral. Nas eleições para a Câmara Federal de 1933, foi eleita a primeira deputada federal latino-americana, a médica paulista Carlota Pereira de Queiróz, sendo a única mulher entre 254 deputados [10].

Um marco histórico importante foi a participação da advogada, jornalista e sindicalista negra, Almerinda Farias Gama, na política brasileira, tendo sido a única mulher a atuar, como delegada classista[11], na Assembleia Nacional Constituinte de 1933. Almerinda fez parte da promulgação da Constituição Brasileira de 1934, texto que validou o direito das mulheres ao

[9] É considerada também a primeira prefeita eleita na América Latina.

[10] Após a promulgação da Constituição de 1934, teve o mandato prorrogado, permanecendo na Câmara até novembro de 1937, quando Getúlio Vargas fechou o Congresso Nacional, marcando o início do Estado Novo (1937-1945). Disponível em: https://www.tre-rs.jus.br/institucional/memorial-da-justica-eleitoral-gaucha/biografias/carlota-pereira-de-queiroz. Acesso em: 27 nov. 2024.

[11] Representando o Sindicato dos Datilógrafos e Taquígrafos do Distrito Federal do qual foi fundadora.

voto, limitando, contudo, a sua obrigatoriedade: "O alistamento e o voto são obrigatórios para os homens e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada" [12]. Apenas na Constituição de 1946 a obrigatoriedade do voto das mulheres foi universalizada: "O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos"[13].

O foco deste estudo, contudo, não é a evolução do direito ao voto das mulheres e suas nuances, e sim a questão da sub-representação político-eleitoral das mulheres negras. Segundo dados do Censo 2022, a população brasileira é predominantemente feminina, sendo que as mulheres negras correspondem a mais de 28% da população total. Ao todo, são 60,6 milhões de mulheres negras, divididas entre pretas (11,30 milhões) e pardas (49,30 milhões). No entanto, em pleno século XXI, ainda se observa a dificuldade de as mulheres em geral e, particularmente, as mulheres negras participarem de forma ativa da vida política brasileira.

Ao acompanhar a trajetória da participação da mulher negra no processo eleitoral brasileiro, identifica-se que o registro da primeira, ocupando espaço na política, dá-se quase que concomitantemente ao nascimento do sufrágio feminino no Brasil. Isso porque, nas eleições estaduais de 1934, foi eleita a primeira deputada negra do Brasil, Antonieta de Barros, no Estado de Santa Catarina[14]. Apesar desse começo promissor, a história demonstra progressivo afastamento das mulheres negras do cenário político e um longo período de sub-representação tanto de homens negros como de mulheres negras na política.

No Estado de São Paulo, por exemplo, apenas cerca de 40 anos depois, em 1970, seria eleita a primeira vereadora negra da Câmara Municipal de São Paulo, Theodosina Rosário Ribeiro, que, em 1974, viria a se tornar a primeira deputada negra na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

[12] *Vide* art. 109 da Constituição da República de 1934.

[13] *Vide* art. 133 da Constituição da República de 1946.

[14] Na verdade, ela foi eleita suplente pelo Partido Liberal Catarinense (PLC). Como o engenheiro agrônomo Leônidas Coelho de Souza não pôde assumir o cargo, a educadora cumpriu o mandato de 1935 a 1937, tornando-se a primeira deputada de Santa Catarina e a primeira deputada negra do Brasil. Em 19 de julho de 1937, conquistou outro feito: tornou-se a primeira mulher a presidir uma sessão da Assembleia Legislativa no Brasil.

Já no Congresso Nacional, Laélia Contreiras Agra de Alcântara foi a primeira negra a ocupar uma cadeira de senadora da República, representando o estado do Acre pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Assumiu a cadeira interinamente, no período de 3 de abril a 29 de julho de 1981, e, em janeiro de 1982, Laélia assumiu a cadeira definitivamente, devido ao falecimento do Senador Adalberto Sena.[15] Somente em 1994, o Brasil viria a ter a primeira mulher negra eleita para ocupar uma vaga no Senado Federal, a Senadora Benedita da Silva[16].

Avançando para os últimos pleitos realizados, uma análise evolutiva, entre o primeiro turno das eleições municipais de 2016 e de 2020 e o primeiro turno das eleições gerais de 2018 e de 2022, mostra que a sub-representatividade da mulher negra mantém-se como uma constante: o percentual de mulheres negras eleitas passou de 4,97% para 6,34%, aumento de apenas 1,37%, diferentemente do que ocorreu com homens negros, cujo percentual de eleitos passou de 33,93% para 38,45%. Esses números mostram que, se houve alguma efetividade nas políticas de fomento à representatividade das candidaturas negras, no que tange às Câmaras Municipais, tal efetividade concentrou-se no aumento da participação de homens negros, o que aponta para a influência de questões locais nessas eleições. Por sua vez, conforme veremos mais à frente, a participação de mulheres negras nas Assembleias Legislativas e na Câmara dos Deputados obteve incremento muito mais significativo nos períodos analisados.

Isso demonstra a urgência de se investir em medidas que assegurem às mulheres negras condições de concorrerem ao menos em igualdade de condições com os demais partícipes do processo eleitoral.

[15] Disponível em: https://www.terra.com.br/nos/de-antonieta-a-malunguinho-as-mulheres-negras-pioneiras-na-politica-brasileira,9e2cfba75ba97b6ca6cbbc1f696662f16vlphbtr.html. Acesso em: 17 mar. 2024.

[16] Disponível em: Rádio Senado. https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/11/20/consciencia-negra-vamos-relembrar-laelia-de-alcantara-1a-senadora-negra. Acesso em: 17 mar. 2024.

No Brasil, percebe-se que a participação da mulher negra na política ainda não é vista de forma natural. Nas eleições de 2020, várias foram as manchetes publicadas na mídia, destacando a eleição das primeiras vereadoras negras em cidades de grande projeção, como Curitiba, Campina Grande, Florianópolis, Joinville, dentre outras. De igual modo, nas eleições de 2022, foi notícia a eleição da primeira mulher negra como deputada federal pelo Paraná, assim como o fato de o Rio Grande do Sul ter elegido, pela primeira vez, mulheres negras, sendo duas deputadas estaduais e duas federais.

A atribuição do caráter de ineditismo na ocupação desses cargos eletivos é um indicativo da necessidade de se provocar a ruptura da concepção de lugares preestabelecidos no imaginário social, o "lugar de negro" (Gonzalez; Hasenbalg, 1982) e também de que ainda há, na nossa sociedade, os que rejeitam expressamente o direito à participação política das mulheres negras.

A título de exemplo, cite-se o caso de Ana Lucia Martins, primeira vereadora negra eleita na cidade de Joinville, Santa Catarina. Logo após a divulgação do resultado das eleições municipais de 2020, ela passou a ser alvo de ataques com conotações racistas nas redes sociais, que podem ser ilustrados pela seguinte frase: "Agora só falta a gente matar ela e entrar o suplente que é branco".[17] Aqui, o marcador utilizado para desqualificar o exercício de um mandato eletivo não é o gênero, mas sim a raça, o que demonstra a dupla discriminação a que estão submetidas as candidatas negras – em razão do gênero e em razão da raça.

Nesse sentido, as ações afirmativas voltadas à inclusão da mulher negra na política justificam-se também pela necessidade de se promover um processo de reparação histórica da população negra submetida a processos de marginalização, subalternização e exclusão que geraram o atual quadro de desigualdade social vivenciado no Brasil e que afeta em maior medida as mulheres negras.

[17] Disponível em: https://ndmais.com.br/politica/primeira-vereadora-negra-de-joinville-recebe-ameacas-de-morte/. Acesso em: 27 nov. 2024.

Os dados divulgados por diversas pesquisas apontam para a situação de maior vulnerabilidade desse grupo. Conforme informações extraídas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do IBGE, no ano de 2023, as mulheres negras ocupam os índices com os piores resultados no que se refere à educação, ao mercado de trabalho e à saúde. O Atlas da Violência 2023 revela que é 1,8% maior o risco de uma mulher negra sofrer violência letal, na comparação a uma mulher não negra [18]. Pesquisa do Instituto Marielle Franco, relativa às eleições de 2020[19], indica o elevado índice de violência política contra mulheres negras.

Dados extraídos do Informe MIR – Monitoramento e avaliação – n. 2 – Edição Mulheres Negras, relatório elaborado pelo Ministério da Igualdade Racial (Informe Mir, 2023), apontam que o percentual de mulheres negras com curso superior completo é aproximadamente a metade do percentual da população de mulheres brancas, disparidade constatada em todos os níveis de ensino; dos quase 6 milhões de trabalhadores domésticos, mais de 67% são mulheres negras que trabalham sem carteira assinada (75,3%) e sem contribuição para a Previdência Social (64,7%), com rendimentos do trabalho que as colocam em situação de pobreza (26,2%) ou de extrema pobreza (13,4%). As mulheres negras são também a maioria no setor de serviços e cuidados (67%), em que a informalidade é maior e o acesso a direitos básicos, como o salário mínimo e a aposentadoria, é limitado. Apesar de estarem mais expostas a riscos à saúde, elas têm pior acesso à atenção à saúde. E, por fim, o relatório mostra que as mulheres negras representavam 61,1% das vítimas de feminicídio, enquanto 38,4% foram mulheres brancas; 68% das vítimas de violência letal e intencional foram mulheres negras, enquanto 30,4% foram mulheres brancas.

[18] Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1504-dashmulherfinal conferido.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.

[19] Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/arquivos/pesquisa-instituto-marielle-franco. Acesso em: 27 nov. 2024.

Esse conjunto de dados comprova a afirmação de que as mulheres negras ocupam a base da pirâmide socioeconômica, em posição inferior à dos homens brancos, dos homens negros e das mulheres brancas. Assim, faz-se necessário promover medidas voltadas a combater a sub-representatividade política, não limitada à questão de gênero.

Mas porque a eleição de mulheres negras é relevante? O representante legitimamente eleito, seja ele de que sexo ou raça for, não falará em nome do povo?

Cabe apontar que essa representatividade política, seja de mulheres negras, seja de outros grupos minorizados, é de fundamental importância para a formulação de políticas públicas por parlamentares efetivamente comprometidos com os anseios dessa grande parcela da população. Adilson José Moreira alerta acerca da impossibilidade de ser construída "uma sociedade racialmente justa quando praticamente todas as instituições são controladas por pessoas do mesmo grupo racial" (Moreira, 2019, p. 226).

Especificamente, em relação à participação feminina na política, Djamila Ribeiro nos apresenta a razão para não tomarmos as mulheres como um gênero indistinto:

> Quando muitas vezes é apresentada a importância de se pensar políticas públicas para mulheres, comumente ouvimos que as políticas devem ser para todos. Mas quem são esses "todos", ou quantos cabem nesse "todos"? Se mulheres, sobretudo negras, estão num lugar de maior vulnerabilidade social justamente porque essa sociedade produz essas desigualdades, se não se olhar atentamente para elas, o avanço mais profundo fica impossibilitado. Melhorar o índice de desenvolvimento humano de grupos vulneráveis deveria ser entendido como melhorar o índice de desenvolvimento humano de uma cidade, de um país. E, para tal, é preciso focar nessa realidade ou, como as feministas negras afirmam há muito: nomear. Se não se nomeia uma realidade, nem sequer serão pensadas melhorias para uma realidade que segue invisível. A insistência em falar de mulheres como universais, não marcando as diferenças existentes, faz com que somente parte desse ser mulher seja visto (Ribeiro, 2017, p. 31).

A relevância dessa participação está demonstrada no relatório "Porque votar em mulheres negras: balanço dos mandatos das parlamentares negras (2019-2023)" organizado pelo Movimento Mulheres Negras Decidem[20]. Esse documento apresenta um rol de proposições legislativas conectadas aos interesses de grupos socialmente vulneráveis, tais como: Projeto de Lei n. 1.279/2022, que dispõe sobre o Marco Legal dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, altera a Lei n. 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) e a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Projeto de Lei n. 51/2019, do Rio de Janeiro, que institui, no âmbito da administração pública, o programa de prevenção, capacitação e enfrentamento permanente ao Racismo Institucional; Projeto de Lei n. 281/2020, do Estado de São Paulo, que estabelece medidas de garantia da equidade na atenção integral à saúde da população negra em casos de epidemias ou pandemias, surtos provocados por doenças contagiosas, ou durante a decretação de estado de calamidade pública; Projeto de Lei n. 24.611/2022, do Estado da Bahia, que dispõe sobre o encaminhamento prioritário para as mulheres chefes de família que criam filhos e filhas sozinhas e mulheres em situação de violência doméstica aos programas, aos projetos sociais e editais do governo da Bahia; dentre outros projetos.

Mais um exemplo dessa perspectiva é a criação, pela primeira vez na história, da Bancada Negra da Câmara dos Deputados, por meio da Resolução n. 116-A/2023, que alterou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n. 17/1989. Essa iniciativa, segundo seus idealizadores, está voltada a fortalecer o debate acerca das questões relacionadas à igualdade racial no Brasil e a reforçar a voz e a representatividade de 56% da população brasileira [21].

[20] Disponível em: https://mulheresnegrasdecidem.org/balanco-dos-mandatos-das-parlamentares-negras/. Acesso em: 27 nov. 2024.

[21] A Bancada Negra reúne hoje 121 deputadas e deputados que se declaram pretos ou pardos, representando 24% do total de deputadas e de deputados federais. Para fins de formação da bancada é considerada a autodeclaração racial lançada no formulário do registro de candidatura da eleição geral que precede o início da legislatura. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra. Acesso em: 27 nov. 2024.

Logo, reveste-se de suma importância avançar na discussão acerca da representatividade política feminina sob a perspectiva da intersecção entre gênero e raça, dado que não se constrói uma sociedade verdadeiramente democrática sem investir na redução das desigualdades e assimetrias vivenciadas pela população negra bem como na desarticulação do racismo sistêmico que organiza a sociedade brasileira e constitui uma tecnologia de poder e opressão de corpos negros.

3 Políticas públicas de ações afirmativas implementadas para a ampliação da candidatura de mulheres negras nas eleições no período de 2020 a 2022

Os debates em torno da legitimidade da adoção de políticas afirmativas para a população negra e outros grupos minorizados está constantemente em pauta, associada, na maior parte das vezes, à questão da reserva de vagas (cotas) em instituições de ensino. É emblemática a discussão em torno da constitucionalidade dos atos que instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial no processo seletivo da Universidade de Brasília (UnB), ocasião em que o Supremo Tribunal Federal (STF), no exame da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF n. 186 – Distrito Federal, assim se pronunciou:

> [...] Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares [...][22]

Entretanto, a adoção de políticas afirmativas vai além da fixação de cotas em estabelecimentos de ensino.

[22] Relator Ministro Ricardo Lewandowski, jul. 26/4/2012. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693. Acesso em: 24 abr. 2024.

Na esfera político-institucional, a Justiça Eleitoral tem se destacado como órgão garantidor da legitimidade do processo eleitoral, mas, para além de se preocupar com a gestão do cadastro eleitoral e das eleições, um papel de suma relevância dessa instituição é o seu compromisso com o fomento da diversidade e da equidade racial nas eleições.

Desde o ano de 2014, o requerimento de registro de candidatura contempla a possibilidade de candidatas e de candidatos se identificarem segundo a cor/raça branca, parda, negra, amarela e indígena. Somente a partir de então, passou a ser possível uma análise da evolução na quantidade de candidatas e de candidatos autodeclarados(as) negros(as) e pardos(as).

No entanto, foi a partir das eleições de 2020 que se detectou crescimento acentuado no número de candidatas e de candidatos que se declararam pessoas negras, sendo que, no pleito de 2022, a própria mídia conferiu amplo destaque ao fato de que, pela primeira vez na história, o número de candidaturas negras superou o número de candidaturas brancas. No tocante a candidatas e candidatos eleitos, também se identificou crescimento, de acordo com dados divulgados pelo TSE, na comparação entre as candidaturas negras lançadas nas eleições de 2018 e de 2022: houve aumento de 8,64% no número de candidatas e de candidatos negros(as) participantes da disputa eleitoral e aumento de 11,4% na quantidade de pessoas negras eleitas (representando 32,12%) [23].

Inegavelmente, o maior engajamento da população negra na vida política está diretamente relacionado a um outro fenômeno social da atualidade, qual seja, a crescente autoidentificação da população brasileira como afrodescendente.

Sueli Carneiro classifica esse fenômeno como mudança ideológica que antecede a adoção de políticas afirmativas, mas que se amplia a partir do momento em que se passa a estabelecer uma conotação positiva entre identidade negra e benefícios a ela associados (Carneiro, 2023, p. 211).

[23] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/mais-da-metade-dos-candidatos-aos-cargos-das-eleicoes-2022-se-autodeclarou-negra. Acesso em: 26 abr. 2024.

Relevante assinalar alguns marcos normativos que certamente tiveram impacto positivo no debate acerca da promoção da igualdade racial e que contribuíram para o autorreconhecimento da população negra e para a valorização de sua negritude.

Tem-se, por exemplo, a Lei n. 10.639/2003, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases, introduzindo a obrigatoriedade do ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira nos ensinos Fundamental e Médio, incluindo o estudo da História da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.

Cite-se também a Lei n. 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, com o objetivo de garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

E não se pode esquecer da recente revisão da Lei n. 12.711/2012 pela Lei n. 14.723/2023, que trata do sistema de cotas para as pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas e para pessoas com deficiência, nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, que, dentre outras mudanças, passou a prever a inclusão de quilombolas na reserva de vagas; e a definição de políticas de inclusão em programas de pós-graduação de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e pessoas com deficiência.

Nesse contexto, foi de fundamental importância a contribuição da própria legislação eleitoral como instrumento de valorização e reconhecimento da importância da participação de grupos minorizados em todas as fases do processo eleitoral.

Nesse sentido, é um marco inicial das ações afirmativas na legislação eleitoral o advento da Lei n. 9.100/1995, que instituiu a reserva de 20% de vagas das candidaturas lançadas por partido ou coligação para mulheres,

regra modificada pela Lei n. 12.034/2009, que alterou a Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), determinando a reserva de vagas de candidaturas por gênero (no mínimo 30% para um e no máximo 70% para o outro), assim como a Lei n. 13.488/2017, que acrescentou à Lei das Eleições o art. 93-A, atribuindo ao TSE a função de promover, em anos eleitorais, propaganda institucional, em rádio e em televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a função de esclarecer as cidadãs e os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

No caso das candidaturas negras, o debate em torno da necessidade de implementação de ações afirmativas em prol dessas candidaturas foi impulsionado com o exame da petição apresentada pela Deputada negra Benedita da Silva[24], subscritora da Consulta (CTA) n. 0600306-47.2019.6.00.0000/DF, corroborando a visão de que é relevante a presença de pessoas negras nos espaços políticos para a propositura de pautas direcionadas à comunidade negra.

No exame dessa consulta, o TSE assim se pronunciou:

> Ementa: DIREITO ELEITORAL. CONSULTA. RESERVA DE CANDIDATURAS, TEMPO DE ANTENA E RECURSOS PARA CANDIDATAS E CANDIDATOS NEGROS. CONHECIMENTO. QUESITOS 1, 2 E 4 RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE.
>
> Consulta a respeito da possibilidade de: (i) garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira; (ii) instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei n. 9.504/1997; (iii) determinar o custeio

[24] A Deputada Benedita da Silva apresentou também o Projeto de Lei n. 4.041/2020, com proposta de alteração das Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos), com o fim de promover candidaturas étnico-raciais e assegurar recursos e tempo de rádio e em televisão em proporções equivalentes.

> proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC e; (iv) assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%. [...]

Entretanto, na ocasião, o entendimento da Corte Superior Eleitoral foi no sentido de que a decisão somente valeria a partir das eleições gerais de 2022, em respeito ao princípio da anterioridade, segundo o qual as alterações legislativas no processo eleitoral não se aplicam à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. Por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 738/DF (Brasil, 2020), a matéria foi submetida ao reexame do STF, que determinou a aplicação proporcional das cotas de incentivo às candidaturas de pessoas negras já nas eleições municipais de 2020[25].

Percuciente análise sobre a importância da participação de negras e de negros na política, bem como das políticas de ações afirmativas em prol dessas candidaturas, pode ser extraída do voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, na consulta supracitada:

> [...] 23. Nota-se, portanto, que há, sob o prisma da efetivação de uma justiça corretiva e redistributiva, um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é reforçada pela perspectiva integrativa da diversidade. Esta é conceituada pelo professor Adilson Moreira como "a ideia de que instituições públicas e privadas devem espelhar o pluralismo que existe no corpo social". Nesse sentido, ao reconhecer que "experiências culturais distintas produzem percepções sociais diferentes", compreende-se que a composição de um corpo deliberativo plural contempla interesses mais diversos do que uma composição homogênea e garante um funcionamento mais democrático, por exemplo, do Parlamento [...] 24. Esse dever de inclusão de mulheres e homens negros em espaços de poder é potencializado no caso dos parlamentos. É que a representação de todos os

[25] Disponível em: STF. https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997127. Acesso em: 27 nov. 2024.

> diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade democrática das decisões tomadas. A democracia é autogoverno e, como tal, pressupõe que as pessoas sejam autoras das decisões capazes de afetar suas próprias vidas. No entanto, quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias subrepresentadas. Por isso, para impulsionar a aprovação de políticas públicas antirracistas é preciso combater a sub-representação política da população negra.
>
> [...]
>
> 25. Há, ainda, diversas outras consequências positivas do aumento da representatividade política negra: para além da abertura de espaços de reivindicação política, do impacto na agenda pública e da aprovação de ações e projetos de lei que correspondam aos interesses do grupo representado (representação substantiva), tem-se a desconstrução do papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e a naturalização da negritude em espaços de poder (representação simbólica) [...] (CTA n. 0600306-47.2019.6.00.0000/DF)

Em linhas gerais, as seguintes ações afirmativas foram implementadas no pleito de 2020 para os cargos do Legislativo: 1) em relação ao total de candidaturas lançadas, observância do percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada gênero; 2) em relação aos recursos públicos do Fundo Partidário (FP) e do FEFC e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, zelar pela observância do percentual mínimo de 30% e máximo de 70% destinados para cada gênero; havendo percentual mais elevado do que o mínimo em candidaturas femininas, zelar pela alocação de recursos e tempo de rádio e TV na mesma proporção; 3) em relação aos recursos públicos do FP e do FEFC e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão dentro do gênero feminino, observância da sua alocação proporcional ao número de candidatas negras e brancas; e 4) em relação aos recursos públicos do FP e do FEFC e ao tempo de propaganda

eleitoral gratuita no rádio e na televisão dentro do gênero masculino, zelar pela alocação proporcional ao número de pessoas candidatas negras e brancas.

Merece igual destaque a incorporação ao texto constitucional de medida voltada especificamente para aumentar o interesse das agremiações partidárias em candidaturas de pessoas negras, por meio da Emenda Constitucional n. 111/2021, prevendo que para fins de distribuição dos recursos do FP e do FEFC entre os partidos políticos os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados, nas eleições realizadas de 2022 a 2030, serão contados em dobro[26].

3.1 Dados sobre a ação afirmativa de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Examinando os dados referentes às candidaturas lançadas para o Legislativo nas eleições municipais de 2016 e 2020 (cargo vereador) e nas eleições gerais de 2018 e 2022 (cargos de deputado estadual e deputado federal), verifica-se que, em ambos os casos, houve um incremento significativo no número de candidaturas negras que lograram êxito nos pleitos, conforme quadros demonstrativos 1, 2 e 3.

Quadro 1 – Percentual de vereadoras e vereadores eleitos(as)

Gênero/Raça	Eleições 2016	Eleições 2020
Homens negros	33,93%	38,45%
Mulheres negras	4,97%	6,34%
Homens brancos	48,66%	44,03%

[26] De acordo com o TSE, o FEFC é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais de todos os candidatos, previsto nos arts. 16-C e 16-D da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições). O fundo integra o Orçamento-Geral da União. Já o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (o Fundo Partidário), é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei. Os valores repassados aos partidos políticos, referentes aos duodécimos e multas (discriminados por legenda e relativos ao mês de distribuição), são publicados mensalmente no *Diário da Justiça Eletrônico* (DJe).

Gênero/Raça	Eleições 2016	Eleições 2020
Mulheres brancas	8,42%	9,48%

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 2 – Percentual de deputadas e deputados estaduais eleitos(as)

Gênero/Raça	Eleições 2018	Eleições 2022
Homens negros	23,67%	27,92%
Mulheres negras	4,73%	7,05%
Homens brancos	60,87%	54,01%
Mulheres brancas	10,63%	10,72%

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 3 – Percentual de deputadas e deputados federais eleitos(as)

Gênero/Raça	Eleições 2018	Eleições 2022
Homens negros	21,44%	20,66%
Mulheres negras	2,53%	5,65%
Homens brancos	63,16%	60,62%
Mulheres brancas	12,28%	11,31%

Fonte: elaborado pela autora.

Os dados apresentados permitem inferir que: 1) no tocante à questão de gênero, houve aumento no número total de mulheres eleitas; 2) no tocante à questão de raça, houve aumento no número de pessoas negras eleitas, sendo que, especificamente para o cargo de vereador, o incremento foi sobretudo entre homens negros; em virtude disso, não houve alteração na distribuição geral por gênero; 3) numa análise interseccional, o aumento no número de mulheres eleitas corresponde, no geral, à metade do aumento de pessoas negras eleitas (somadas as mulheres negras e os homens negros); 4) a quantidade de mulheres brancas eleitas tem se mantido praticamente estável; 5) a quantidade de mulheres negras eleitas tem crescido de forma tímida,

não tendo superado a casa dos 3%, destacando-se que o maior percentual de crescimento é identificado nas eleições gerais.

Apesar de partidos e federações não terem aderido por completo às políticas afirmativas vigentes nas Eleições 2020 e 2022, já é possível identificar alguns reflexos positivos no financiamento de campanha em prol de candidaturas de pessoas negras.

As Tabelas 1, 2 e 3 informam a distribuição dos recursos do FEFC[27] nas Eleições 2020 e 2022.

Tabela 1 – Valor de recursos do FEFC recebidos por candidatas e candidatos. Eleições 2020. Cargo vereador

Gênero	Cor/Etnia	Quantidade de eleitos(as)	Valor FEFC (R$)	FEFC *per capita* (R$)	% Quantidade de eleitos(as)
Feminino	Amarela	47	226.066, 18	4.809,92	0.08%
	Branca	5.510	13.173.622,07	2.390,86	9.48%
	Indígena	29	302.133,24	10.418,39	0.05%
	Não informado	86	88.997,60	1.034,86	0.15%
	Parda	3.188	9.178.709,93	2.879,14	5.48%
	Preta	497	3.365.916,01	6.772,47	0.85%
Masculino	Amarela	186	160.790,30	864,46	0.32%
	Branca	2.5601	27.953.225,88	1.091,88	44.03%
	Indígena	152	113.021,25	743,56	0.26%
	Não informado	493	324.940,27	659,11	0.85%
	Parda	19.264	24.265.550,67	1.259,63	33.13%
	Preta	3.095	6.737.603,48	2.176,93	5.32%
		5.8148	**85.890.576,88**		

Fonte: elaborado pela autora.

[27] Dados extraídos do Portal de Dados Abertos do TSE. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc. Acesso em: 27 nov. 2024.

Tabela 2 – Valor de recursos do FEFC recebidos por candidatas e candidatos. ELEIÇÕES 2022. Cargo deputado federal

Gênero	Cor/Etnia	Quantidade de eleitos(as)	Valor FEFC (R$)	FEFC *per capita* (R$)	% Quantidade de eleitos(as)
Feminino	Branca	58	96.354.512,80	1.661.284,70	11.31%
	Indígena	4	4.121.326,42	1.030.331,61	0.78%
	Parda	16	28.997.300,00	1.812.331,25	3.12%
	Preta	13	20.718.115,11	1.593.701,16	2.53%
Masculino	Amarela	3	2.670.000,00	890.000,00	0.58%
	Branca	311	435.854.528,72	1.401.461,51	60.62%
	Indígena	1	2.066.236,57	2.066.236,57	0.19%
	Não informado	1	350.000,00	350.000,00	0.19%
	Parda	92	116.558.284,08	1.266.937,87	17.93%
	Preta	14	21.993.915,47	1.570.993,96	2.73%

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 3 – Valor de recursos do FEFC recebidos por candidatas e candidatos eleitos(as). Eleições 2022. Cargo deputado estadual

Gênero	Cor/Etnia	Quantidade de eleitos(as)	Valor FEF (R$)	FEFC *per capita* (R$)	% Quantidade de eleitos(as)
Feminino	Amarela	1	135.000,00	135,000,00	0.10%
	Branca	111	55.867.237,68	503,308,45	10.72%
	Indígena	1	50.000,00	50.000,00	0.10%
	Parda	49	20.569.198,71	419.779,57	4.73%
	Preta	24	11.993.094,13	499.712,26	2.32%
Masculino	Branca	559	110.276.529,95	197.274,65	54.01%
	Indígena	1	0,00	0,00	0.10%
	Parda	255	59.622.448,07	233.813,52	24.64%
	Preta	34	9.689.487,42	284.984,92	3.29%

Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se que as candidaturas das mulheres negras eleitas contaram com valor médio *per capita* de recursos originários do FEFC equiparável ao montante destinado para a eleição de homens brancos, homens negros e mulheres brancas.

Esse parece ser um indicativo de que o esforço necessário para eleger mulheres negras, entre as eleições municipais de 2016 e 2020 e entre as eleições gerais de 2018 e 2022, deveria ter sido intensificado, uma vez que não se observou maior distribuição entre as candidaturas negras, ou, ainda, que não foi possível atingir grau de representatividade que equiparasse a proporção de negras e negros nos órgãos do Legislativo à sua presença na sociedade.

A partir de recorte racial, uma interpretação possível dessa leitura é que as políticas afirmativas previstas na legislação eleitoral resultaram em aumento no número de negras e negros eleitos, embora não seja ainda possível estabelecer o grau desse benefício de maneira efetiva, pois, a depender da eleição, houve aumento maior de mulheres negras ou de homens negros, mas que foi acompanhado de aumento de pessoas negras eleitas, independentemente do cargo, seja em maior ou menor grau.

No entanto, o presente estudo é inconclusivo, sendo necessário que haja o real compromisso dos partidos políticos, federações e coligações com o implemento das ações afirmativas previstas na legislação eleitoral, uma vez que, tanto nas eleições de 2020 como nas eleições de 2022, as políticas afirmativas não foram observadas em sua integralidade pelas agremiações partidárias, bem como que sejam adotados mecanismos que propiciem maior rigor no controle da distribuição de recursos financeiros e do tempo de antena a que fazem jus as mulheres negras candidatas, para que se possa avaliar, futuramente, o real impacto dessas medidas na ampliação da representatividade política das mulheres negras.

4 Análise de conjuntura do cenário: avanços, desafios e perspectivas à luz das alterações legislativas

Um dos principais riscos a ser considerado, quando se implementam ações afirmativas, é a possibilidade de distorção das informações prestadas à Justiça Eleitoral com o intuito de se obter benefício indevido.

No caso das políticas afirmativas instituídas pela legislação eleitoral com o intuito de reduzir a desigualdade social e econômica brasileira e combater o racismo estrutural, embora sejam medidas de grande relevância, não se pode deixar de considerar que, não raro, seu emprego é utilizado de forma desvirtuada. Esse desvio pode ocorrer quando a pessoa faz uma autodeclaração de raça com equivocada percepção da realidade ou a partir de uma conduta deliberada no sentido de obter um benefício indevido, aproveitando-se do fato de que, na maioria dos casos, os normativos não estipulam solução eficaz para promover efetiva validação das autodeclarações de raça ou tampouco preveem sanções para os que fazem seu uso de forma indevida.

Um exemplo bastante conhecido dessa prática refere-se à questão de gênero nas disputas eleitorais, historicamente maculada por fraudes perpetradas por mecanismos como as denominadas "candidaturas laranjas" e com o lançamento incorreto do gênero no pedido de registro de candidatura apresentado à Justiça Eleitoral, estratagemas empregados para burlar a distribuição da cota de gênero do Fundo Eleitoral e que impactam negativamente na ação afirmativa que visa ampliar a representação política feminina.

Em termos de equidade racial, há registro de desrespeito às cotas raciais eleitorais, conforme se observa no excerto da ementa do julgado abaixo:

> [...] 5. Distribuição de recursos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita na televisão. O partido lançou 53 candidaturas para o pleito proporcional, sendo 16 mulheres (30,19%) e 37 homens (69,81%), atendendo aos percentuais mínimo e máximo de gênero estabelecidos no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97. Assim, deveria ter direcionado 30,19% dos recursos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão

para candidatas mulheres, e, dentro do gênero feminino, 12,5% desses recursos especificamente para as candidatas pardas/negras. Por outro lado, competia destinar 69,81% dos recursos do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para candidatos homens; e, dentro do gênero masculino, 45,94% dos mesmos itens especificamente para os candidatos pardos/negros.

6. O valor total dos recursos provenientes do FEFC recebido pelo investigado é incontroverso e representa 43,06% do montante total obtido pelo partido, maior do que deveria ser atribuído a todos os candidatos homens brancos que concorreram ao cargo de vereador. O montante corresponde a 94,19% dos recursos utilizados em sua campanha, ou 97,98% se considerado apenas os valores em dinheiro, já que o candidato utilizou recursos próprios e recebeu doação em bens estimáveis. Portanto, quase toda a receita de sua campanha emanou deste repasse de recursos públicos do FEFC, consistindo em desproporcional concentração de recursos públicos nas mãos de um único candidato. A distribuição equitativa de recursos financeiros é um aspecto crucial para garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos em uma campanha eleitoral. A disparidade de recursos compromete a capacidade dos candidatos de realizarem campanhas robustas e efetivas, prejudicando a competição justa e dificultando a participação de concorrentes menos privilegiados financeiramente.

7. Desproporção na alocação do tempo de televisão entre as candidaturas a vereador pelo partido. Ao permitir que um candidato concentre a maior parte do tempo de propaganda na televisão, cria-se uma clara desigualdade de oportunidades entre os concorrentes, gerando desequilíbrio na visibilidade e dificultando a promoção da diversidade na política, o que contraria as ações afirmativas da legislação eleitoral. Ao se concentrar o tempo de propaganda em um único candidato, viola-se o princípio fundamental da democracia, minando a confiança dos eleitores no processo eleitoral e na imparcialidade das instituições responsáveis por sua condução.

> 8. A busca pela igualdade de gênero e pela promoção da diversidade racial é um princípio fundamental em uma sociedade democrática e inclusiva. A inobservância desses percentuais pode caracterizar abuso de poder econômico e utilização indevida dos meios de comunicação, comprometendo a igualdade de oportunidades e a representatividade política [...]
>
> (Recurso Eleitoral (11548) - 0601017-44.2020.6.21.0158 - Porto Alegre - Rio Grande do Sul. Relatora: Elaine Maria Canto da Fonseca. J. 15/08/2023)

Todavia, independentemente da comprovação de irregularidades e eventuais fraudes, a Emenda Constitucional n. 117/2022 concedeu anistia aos partidos políticos que não destinaram recursos mínimos a mulheres, a candidatos negros e a candidatas negras, assim como aos programas de fomento à participação feminina, nos seguintes termos:

> [...] Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.
>
> Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional. [...]

Em face dessa anistia, as fraudes, mesmo que judicialmente reconhecidas, deixaram de ser passíveis de punição. A título de exemplo, cite-se o acórdão abaixo:

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO MANDATO ELETIVO. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. NÃO DESTINAÇÃO DE 30% DE RECURSOS DO FEFC À CANDIDATURAS FEMININAS NEGRAS. FRAUDE CARACTERIZADA. RESPONSABILIDADE DE TODAS AS ESFERAS DO PARTIDO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 117/2022. ANISTIA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

[...] 2. Os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI n. 5617/DF e do TSE na Consulta n. 0600252–18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações, desde que respeitado o mínimo de 30% (Consulta TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000).

3. A responsabilidade sobre a distribuição mínima de recursos do Fundo Partidário e do FEFC para as candidaturas femininas e negras recai sobre todas as esferas partidárias, por força do artigo 16-C, §7º, da Lei das Eleições. Por isso, a despeito de a distribuição de recursos iniciar no diretório nacional do partido, a não observância da distribuição mínima pelos órgãos estaduais e municipais atrai a responsabilidade pela violação à cota de gênero e de raça

4. A Emenda Constitucional n. 117/2022 previu que não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes de sua promulgação.

5. Recurso conhecido e provido. Fraude reconhecida. Anistia concedida pela Emenda Constitucional n. 117/2022. [...]

(RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600002-84.2021.6.14.0098 - Belém - PARÁ. Relatora Carina Cátia Bastos de Senna. j. 10/11/2022)

Importante registrar que a constitucionalidade da Emenda n. 117/2022 é hoje objeto de discussão na ADI n. 7419/DF, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, na qual o partido Rede Sustentabilidade e a Federação Nacional das Associações Quilombolas (Fenaq) questionam "a validade da anistia a partidos políticos que não preencheram cotas raciais e de gênero e não destinaram valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições anteriores a 2022" [28].

Nas eleições gerais de 2022, em que pese a regra da distribuição proporcional dos recursos do FP já estivesse vigente desde o pleito municipal de 2020, constata-se a articulação dos partidos políticos em torno da proposta de nova anistia, conforme se observa da tramitação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 9/2023, que propõe a alteração da Emenda Constitucional n. 117/2022 quanto à aplicação de sanções aos partidos que não preencheram, nas eleições 2022, a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições, bem como nas prestações de contas anuais e eleitorais [29].

Já para as eleições municipais de 2024 diversos foram os mecanismos previstos pela Justiça Eleitoral para exercer o controle da movimentação de recursos destinados às candidaturas de pessoas negras e a distribuição proporcional do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão.

A Resolução-TSE n. 23.729/2024 promoveu significativas alterações na Resolução- TSE n. 23.609/2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições, trazendo como inovações para o pleito de 2024:

1) Obrigatoriedade de informar, além de gênero e dados sobre cor ou raça, a identidade de gênero, etnia indígena ou pertencimento a comunidade quilombola.

[28] Portal STF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511286&ori=1. Acesso em: 27 mar. 2024.

[29] Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2352476. Acesso em: 27 nov. 2024.

2) Declaração de ciência da candidata ou do candidato de que as informações prestadas quanto a nome social, identidade de gênero, gênero, cor ou raça, etnia indígena, pertencimento a comunidade quilombola, deficiência, estado civil, ocupação e dados para contato serão utilizados para atualização dos seus dados no Cadastro Eleitoral.
3) No caso de ser declarada, no registro de candidatura, cor preta ou parda, em divergência com informação do Cadastro Eleitoral ou com pedido anterior de registro, a pessoa candidata e o partido, a federação ou a coligação serão intimados para confirmar a alteração da declaração racial.
4) Se a pessoa candidata ou o partido, a federação ou a coligação pela qual concorre admitir ter havido erro na declaração racial, ou se o prazo transcorrer sem manifestação, a informação sobre cor ou raça será ajustada para refletir o dado constante do Cadastro Eleitoral ou de registro de candidatura anterior, e ficará vedado repassar à pessoa candidata recursos públicos reservados a candidaturas negras.
5) Comunicação ao Ministério Público Eleitoral (MPE) sobre declarações de cor ou raça prestadas em divergência, para acompanhamento e, se for o caso, adoção de providências relativas à fiscalização de repasses de recursos públicos reservados para as candidaturas de pessoas negras e à apuração de eventuais ilícitos.
6) Garantia do controle social reconhecendo o direito de associações, coletivos e movimentos da sociedade civil requererem relação nominal de candidatas e candidatos que tenham apresentado declaração racial, ficando as pessoas e as entidades requerentes obrigadas, sob as penas da legislação de regência, a assegurar a utilização dos dados para a finalidade específica de fiscalização dos repasses de recursos públicos a candidaturas negras.

7) Possibilidade de criação pelo partido político federação ou coligação, de comissão de heteroidentificação para análise dos elementos fenotípicos de suas candidatas e de seus candidatos que pretendam declarar, no registro de candidatura, cor preta ou parda, como meio para promover a fidedignidade das informações sobre as candidaturas de pessoas negras.

Em consonância a essa norma, a Resolução-TSE n. 23.731/2024 alterou a Resolução-TSE n. 23.607/2019, que versa sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e por candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições, contemplando que:

1) O diretório nacional do partido deverá abrir conta específica para o financiamento de candidaturas femininas e de pessoas negras.
2) Recursos públicos destinados às candidaturas femininas e às candidaturas de pessoas negras deverão ser repassados pelos partidos políticos até 30 de agosto de 2024.
3) Partidos políticos devem divulgar, em sua página eletrônica, o valor total do FEFC e os critérios para distribuição a candidatas e candidatos.

No tocante à propaganda eleitoral, a Resolução-TSE n. 23.732/2024, alteradora da Resolução-TSE n. 23.610/2019, estabeleceu mecanismos mais robustos para conferir maior controle das cotas da propaganda eleitoral gratuita destinada a candidaturas femininas e de pessoas negras, a saber:

1) Exigência de que os arquivos com as peças de propaganda eleitoral sejam entregues às emissoras, acompanhados de formulário no qual constará campo para que seja informado o percentual do programa destinado a candidatas mulheres, a candidatas negras e a candidatos negros, tanto globalmente quanto se separando o tempo no rádio e na televisão e, em cada um desses meios, nos blocos e nas inserções.

2) Previsão de aferição da observância da cota tanto no período total de campanha como em cada ciclo semanal da propaganda.
3) Previsão de que a falta de comprovação ou o não atingimento dos percentuais destinados às candidaturas de mulheres e de pessoas negras em um ciclo semanal de propaganda eleitoral gratuita enseja a compensação do tempo faltante nas semanas seguintes, pelo período necessário para assegurar o cumprimento da proporcionalidade até o fim da campanha.
4) Faculdade de as candidatas e os candidatos prejudicados(as) pelo descumprimento da cota eleitoral requererem judicialmente a compensação do tempo de propaganda a que têm direito, observado o rito previsto no art. 96 da Lei n. 9.504/1997.
5) Adoção de medidas coercitivas, incluída a cominação de multa processual até seu efetivo cumprimento, para assegurar a eficácia da decisão judicial que determine a compensação de tempo.
6) Disponibilização pelos Tribunais Eleitorais, em suas páginas na intranet, de informação sobre o tempo de propaganda gratuita destinado às candidaturas de mulheres e de pessoas negras, para possibilitar o controle dessas regras.
7) Responsabilização solidária, civil e administrativa, de provedores que não promoverem a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral, de comportamento ou discurso de ódio, inclusive promoção de racismo, homofobia, ideologias nazistas, fascistas ou odiosas contra uma pessoa ou grupo por preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, religião e quaisquer outras formas de discriminação.

Indubitavelmente, essas medidas são hábeis a gerar maior comprometimento dos partidos políticos, federações e coligações com a observância das ações afirmativas estabelecidas pela legislação eleitoral.

De outra parte, embora a Resolução-TSE n. 23.735/2024 tenha contemplado, entre os ilícitos eleitorais, a hipótese de fraude lesiva ao processo eleitoral, abrangendo atos que possam iludir, confundir ou ludibriar o eleitorado ou adulterar processos de votação e simulações e artifícios empregados com a finalidade de conferir vantagem indevida a partido político, federação, coligação, candidata ou candidato e que possam comprometer a normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos eletivos, enfatizou apenas a questão de gênero, mas não trouxe expressamente a previsão de fraude relacionada à cota racial.

Conclusão

A equidade de gênero ainda não caracteriza o cenário político brasileiro, mas, para além disso, os dados apresentados, ao longo deste estudo, demonstram que a sub-representação da mulher negra é sensivelmente superior à da mulher branca.

As ações afirmativas previstas na legislação eleitoral direcionadas a fomentar a participação das mulheres negras contribuíram para a ampliação da representatividade desse grupo no Brasil, dado que houve aumento em torno de 3% no total de mulheres negras eleitas, comparando-se as eleições municipais de 2016 e 2020 e as eleições gerais de 2018 e 2022. Entretanto, esse avanço ainda é tímido, dado que o maior grupo populacional brasileiro ainda é o que menos participa dos espaços deliberativos de poder.

Nesse contexto, afigura-se urgente que tanto as discussões sobre a formulação de políticas públicas quanto sobre representação política dediquem especial atenção à situação das mulheres negras, analisando a questão gênero e raça de forma interseccional.

Aqui, cabe destacar a Resolução n. 68/237, da Assembleia Geral da ONU, que proclamou o período entre 2015 e 2024 como Década Internacional de Afrodescendentes, frisando a necessidade de reforçar a cooperação nacional, regional e internacional em relação ao pleno aproveitamento

dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos de pessoas de afrodescendentes, bem como sua participação plena e igualitária em todos os aspectos da sociedade.

Essa mobilização coaduna-se com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5 – Igualdade de Gênero, da Agenda 2030 da ONU, para o qual o Brasil traçou, como uma de suas metas,

> Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na esfera pública, em suas dimensões política e econômica, considerando as intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas[30].

Assim, o ano de 2024 é um marco por ser o último ano da Década Internacional de Afrodescendentes, ao mesmo tempo em que ainda há espaço para trabalhar pelo alcance da meta estabelecida para o ODS 5 até o ano de 2030. Trata-se, então, de um momento crucial para avaliar, sob a ótica da participação política e a partir da análise das ações implementadas pela Justiça Eleitoral, se foram alcançados avanços na mitigação da sub-representatividade de pessoas negras, em especial das mulheres negras brasileiras, na política.

Para o pleito de 2024 a legislação eleitoral trouxe meios de verificação da validade da autodeclaração étnico-racial para fins eleitorais, maior rigor na fiscalização da distribuição dos recursos financeiros destinados às candidaturas negras e no controle da correta distribuição do tempo na propaganda eleitoral gratuita. São mecanismos de grande relevância na promoção da diversidade e da inclusão no processo eleitoral, assim como no enfrentamento à sub-representação política das mulheres negras, das mulheres brancas e dos homens negros.

[30] Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods5.html. Acesso em: 27 nov. 2024.

Trata-se, sem dúvida, de avanço significativo quando se considera que, até as eleições de 2022, o TSE declarava expressamente que a definição dos critérios de distribuição do FEFC aos candidatos do partido revestia-se de natureza *interna corporis* das agremiações partidárias, não ensejando, por conseguinte, uma análise de mérito quanto aos critérios fixados, à exceção do destaque da cota de gênero[31].

Ademais, acredita-se que as alterações normativas aplicáveis às eleições de 2024 estabelecerão novo paradigma como instrumento de garantia dos direitos de as pessoas negras concorrerem em condições de igualdade, e terão o potencial de impulsionar, em especial, a participação política das mulheres negras. Os próximos passos indicam a extensão das ações afirmativas a outros grupos minoritários, como os indígenas[32] e os quilombolas.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

ALMERINDA, a luta continua. Direção: Cibele Tenório. Edição: Isabella Jannotti e Telena Teles. Filme realizado na 2ª Oficina de Produção Audiovisual do Núcleo de Audiovisual e Documentário FGV/CPDOC, 2015. [Rio de Janeiro]: FGV/CPDOC, 6 de abr. de 2016. 1 vídeo (ca. 10 min.). Publicado pelo canal FGV. Disponível em: https://youtu.be/U0oc8sux7yI?si=N5lNU-Sqk9eH3YH0. Acesso em: 27 nov. 2024.

APESAR do financiamento eleitoral, negros eleitos são minoria. Realização: TV Câmara. Reportagem: Cassiana Tormin. Edição e imagens

[31] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Especial de Financiamento de Campanha* (*FEFC*). Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc. Acesso em: 7 abr. 2024.

[32] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Candidaturas indígenas terão direito à distribuição proporcional de recursos e de tempo de antena.* Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 27 fev. 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/candidaturas-indigenas-terao-direito-a-distribuicao-proporcional-de-recursos-e-de-tempo-de-antena-decide-tse. Acesso em: 2 maio 2024.

e videografismo: Marcelo Abelha. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 23 nov. 2020. 1 vídeo (4 min.). Publicado pelo canal Câmara dos Deputados. Disponível em: https://youtu.be/Vf6BwkH_igU?si=q_EnJRIRu5nvTZq9. Acesso em: 27 nov. 2024.

AZEVEDO, Josefina Álvares de. *O voto feminino*: comédia em um ato, [*S. l.: s. n.*], 2022. *E-book*.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL 4.041/2020*. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos), com o fim de promover candidaturas étnico raciais e assegurar recursos e tempo de rádio e televisão em proporções equivalentes. Autor Benedita da Silva – PT/RJ, Airton Faleiro – PT/PA, João Daniel – PT/SE e outros. Apresentação: 3 ago. 2020. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2259201. Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de Março de 1824). Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 7, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho e 1934). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. Instituiu o Estatuto da Igualdade Racial [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 16 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 738 MC-REF – Distrito Federal*. Referendo na medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Políticas públicas de caráter afirmativo. Incentivo a candidaturas de pessoas negras para cargos eletivos. Valores constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Igualdade em sentido material [...]. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL). Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 5 out. 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239593. Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 060030647 – Brasília – Distrito Federal. Acórdão. Direito Eleitoral. Consulta. Reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatas e candidatos negros. Conhecimento. Quesitos 1, 2 e 4 respondidos afirmativamente. Consulente: Benedita Souza da Silva Sampaio. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 25 ago. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 199, 5 out. 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=1223428&params=s. Acesso em: 4 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação de candidaturas e contas eleitorais*. [Brasília, DF]: Tribunal Superior Eleitoral, 2004-. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*: candidaturas. [Brasília, DF]: Tribunal Superior Eleitoral, [202-]. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/painel-perfil-candidato?session=2788317153936. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 249, p. 109-125, 27 dez. 2019.

Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.675, de 16 de dezembro de 2021. Altera a Resolução-TSE n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 238, p. 1-14, 29 dez. 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-675-de-16-de-dezembro-de-2021. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre os ilícitos eleitorais. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 29, p. 110-117, 4 mar. 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.736, de 27 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições municipais de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 29, p. 56-106, 4 mar. 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-736-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 19 abr. 2024.

CARNEIRO, Sueli. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro, 2011.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

CRENSHAW, Kimberle. A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. *In*: CRUZAMENTO: raça e gênero. Painel 1. Brasília, DF: Unifem, 2004. p. 7-16. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2295749&forceview=1. Acesso em: 15 mar. 2024.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa*: métodos qualitativos, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

EQUIDADE racial e eleições: Encontro Justiça Eleitoral. Evento promovido pela Escola Judiciária Eleitoral do TSE, em parceria com a Assessoria de Inclusão e Diversidade. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 3 abr. 2024. 1 vídeo (ca. 180 min.). Publicado pelo canal Justiça Eleitoral. Disponível em: https://www.youtube.com/live/c6on--mXlgA?si=BfAOGWiGNQasNfoo. Acesso em: 27 nov. 2024.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano*: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

INFORME MIR: monitoramento e avaliação. Brasília, DF: Ministério da Igualdade Racial, Secretaria de Gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, n. 2, 2023. Edição mulheres negras. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/informativos/InformeMIRMonitoramentoeavaliaon2EdioMulheresNegras.pdf. Acesso em: 3 abr. 2024.

KARAWEJCZYK, Mônica. Os primórdios do movimento sufragista no Brasil: o feminismo pátrio de Leolinda Figueiredo Daltro (1933-1935). *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 64-84, jan./jun. 2014.

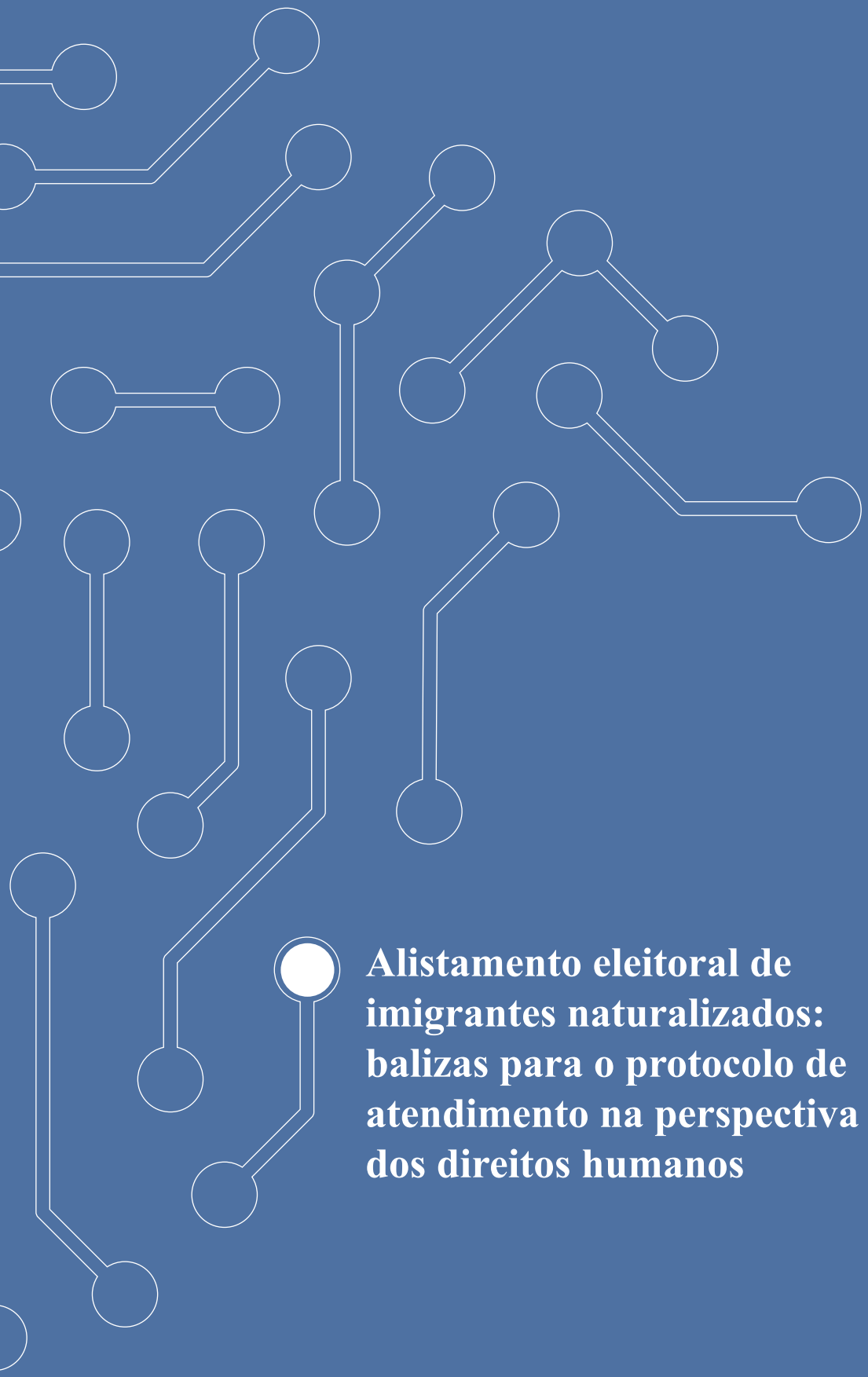
MOREIRA, Adilson José. *Pensando como um negro*: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019.

PINHEIRO, L. A. de J. Racismo estrutural e sub-representação negra na política brasileira. *Virtuajus*, Belo Horizonte, v. 8, n. 14, p. 269-296, jul. 2023. DOI: https://doi.org/10.5752/P.1678-3425.2023v8n14p269-296. Disponível em: https://periodicos.pucminas.br/index.php/virtuajus/article/view/30935/20909. Acesso em: 2 abr. 2024.

RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

Como citar este artigo:

RUFINO, Regina; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. Sub-representação da mulher negra na política brasileira e o impacto das ações afirmativas em prol de candidaturas negras implementadas pela justiça eleitoral: avanços e desafios. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 430-473, jan./jun. 2024.



Alistamento eleitoral de imigrantes naturalizados: balizas para o protocolo de atendimento na perspectiva dos direitos humanos

Alistamento eleitoral de imigrantes naturalizados: balizas para o protocolo de atendimento na perspectiva dos direitos humanos*

Voter registration of naturalized immigrants: guidelines for service protocol from a human rights perspective

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer**
Adnan Assad Youssef Neto***

Recebido em: 17/7/2024
Aprovado em: 26/7/2024

Resumo

O Brasil tem sido um destino para diversos fluxos migratórios, com ênfase atual em imigrantes provenientes de países como Haiti, Bolívia e Venezuela. Esses fluxos migratórios apresentam desafios para a Justiça Eleitoral brasileira em relação ao alistamento de estrangeiros naturalizados como eleitores. Embora a legislação permita o exercício dos direitos políticos por brasileiros naturalizados, há uma lacuna na Resolução-TSE n. 23.659/2021 em relação ao processo de alistamento eleitoral para esses cidadãos. O objetivo geral da pesquisa foi analisar se a Justiça Eleitoral brasileira dispõe de protocolo de

* Este é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a Coordenação-Geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, Coordenação Adjunta da Ministra Edilene Lôbo e Coordenação Científica do Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 4, Inclusão e Diversidade, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Ministra Edilene Lôbo e das Professoras. Dras. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Olivia Cristina Perez.

** Livre docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da FDV. *E-mail*: eldacab@gmail.com.

*** Mestrando em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal de Tocantins/Escola Superior de Magistratura Tocantinense (UFT/ESMAT). Especialista em Gestão Pública, Direito Eleitoral e Prestação de Contas Eleitorais. Servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR). Analista judiciário – área judiciária, desde 2008.

atendimento para imigrantes naturalizados. Os objetivos específicos foram: descrever os atuais fluxos migratórios do Brasil; elucidar a influência das imigrações na Justiça Eleitoral; analisar a relevância das alterações normativas advindas da edição da Lei n. 13.445/2017 (Lei de Migração) (Brasil, 2017); e contextualizar os direitos políticos na perspectiva dos direitos humanos. A pesquisa é qualitativa de natureza descritivo-exploratória, com emprego de levantamentos bibliográfico, documental e de dados, obtidos mediante acesso aos sítios eletrônicos da Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), da Organização Internacional para as Migrações (OIM), da Operação Acolhida, entre outros. Nas considerações finais foi detectado que a Justiça Eleitoral não possui protocolo de atendimento para os brasileiros naturalizados, sendo sugerida a sua criação. Além disso, recomenda-se que o sítio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que apresenta os requisitos para o alistamento eleitoral, seja traduzido para o inglês, espanhol e francês. Sugere-se também que os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) sejam questionados quanto a existência de um protocolo de atendimento aos brasileiros naturalizados.

Palavras-chave: imigrações; direitos humanos; direitos políticos; Justiça Eleitoral.

Abstract

Brazil has been a destination for various migratory flows, currently highlighting immigrants from countries such as Haiti, Bolivia, and Venezuela. These migratory flows present challenges for the Brazilian Electoral Justice concerning the registration of naturalized foreigners as voters. Although legislation allows naturalized Brazilians to exercise political rights, there is a gap in TSE Resolution No. 23.659/2021 regarding the electoral registration process for these citizens. The general objective of the research was to analyze whether the Brazilian Electoral Justice has a service protocol for naturalized immigrants. The specific objectives were to describe the current migratory flows in Brazil; elucidate the influence of immigration on the Electoral Justice; analyze the relevance of normative changes arising from the enactment of Law No. 13.445/2017 (Migration Law) (Brazil, 2017); and contextualize political rights from the perspective of Human Rights. The research is qualitative of a descriptive-exploratory nature, employing bibliographic, documentary,

and data surveys obtained through access to the websites of the UN Refugee Agency (UNHCR), the International Organization for Migration (IOM), "Operação Acolhida", among others. In the final considerations, it was found that the Electoral Justice does not have a service protocol for naturalized brazilians, and its creation is suggested. Furthermore, it is suggested that the Superior Electoral Court's website, which presents the requirements for electoral registration, be translated into English, Spanish, and French, and that the Regional Electoral Courts be questioned about the existence of a service protocol for naturalized brazilians.

Keywords: immigration; human rights; political rights; Electoral Justice.

Introdução

O Brasil passa por uma onda migratória intensa, especialmente de venezuelanos. Contudo, não se restringe a eles, uma vez que diariamente chegam aos nossos aeroportos haitianos, palestinos, sírios, ucranianos, africanos de diversas nações, entre outros (Número, 2021). As mobilidades humanas nunca estiveram tão em pauta nos fóruns de discussão sobre direitos humanos.

É sabido que a Constituição Federal (CF/1988) veda o alistamento eleitoral do estrangeiro, uma resposta do constituinte para defesa da soberania nacional, a teor do seu art. 14, § 2º. Na Carta da República, é prevista a possibilidade de naturalização, na forma da lei, conforme art. 12, II, *a*. Recentemente, o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980) foi revogada e substituída pela Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017). A normativa é mais moderna e flexibilizou diversos dispositivos para a aquisição da nacionalidade, diminuindo substancialmente os requisitos para a naturalização em determinados casos. Apesar disso, não existe nenhum movimento da Justiça Eleitoral para atualizar suas práticas em relação à nova legislação.

A pesquisa tem como objetivo geral analisar se a Justiça Eleitoral brasileira dispõe de protocolo de atendimento para imigrantes naturalizados. Foram estabelecidos quatro objetivos específicos: descrever os atuais fluxos migratórios do Brasil; elucidar a influência das imigrações na Justiça Eleitoral; analisar a relevância das alterações normativas advindas da edição da Lei n. 13.445/2017; e contextualizar os direitos políticos na perspectiva dos Direitos Humanos.

É certo que o brasileiro naturalizado não possui as informações necessárias para o seu alistamento e, caso as possua, o idioma é uma barreira para esse ato. A hipótese que orienta este estudo, a ser confirmada ou refutada, é a seguinte: a indispensabilidade da elaboração de protocolo de atendimento, orientado pelos Direitos Humanos, para atendimento de imigrantes naturalizados.

Neste contexto, exsurgem os problemas da pesquisa: a Justiça Eleitoral dispõe de protocolo de atendimento para o cadastramento eleitoral de brasileiros naturalizados? Em caso afirmativo, quais as balizas necessárias para a constituição deste protocolo sob a perspectiva dos Direitos Humanos?

A pesquisa é qualitativa de natureza descritivo-exploratória, com emprego de levantamentos bibliográfico, documental e de dados obtidos mediante acesso aos sítios eletrônicos da Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), da Organização Internacional para as Migrações (OIM), da Operação Acolhida, entre outros. Quanto aos critérios de confiabilidade, somente foram utilizados dados públicos.

1 Os atuais fluxos migratórios do Brasil

A pauta da migração está em evidência. Na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina, observa-se um grande fluxo de imigrantes. De fato, nos dois primeiros casos, o deslocamento é Sul-Norte, sendo que, na América Latina, é realizado no espectro Sul-Sul. O contexto da migração oriunda do Sul global é decorrente das dificuldades impostas pelos Estados Unidos e Europa à imigração (Baeninger, 2021), obrigando que os deslocamentos sejam realizados para periferia das grandes economias mundiais (Jarochinski-Silva; Baeninger, 2021).

No contexto da América Latina, o Brasil é procurado por imigrantes de várias nacionalidades. O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) estima que, no ano de 2020, aproximadamente 1,3 milhão de imigrantes residiam no Brasil (Número, 2021). O número é gigantesco, uma vez que, no Censo Demográfico de 2010, foram contabilizados 431.419 estrangeiros residentes (IBGE, 2010). Dentre as diversas nacionalidades dos imigrantes, destacam-se especialmente os haitianos, bolivianos e venezuelanos.

1.1 A imigração haitiana

A imigração de haitianos é um dos exemplos da migração Sul-Sul. O Haiti se localiza na América Central, na ilha de Hispaniola, que divide com a República Dominicana. Foi a primeira colônia que conseguiu a independência na América Latina, no ano de 1804, sendo considerada, simultaneamente, a primeira República Negra das Américas (Schwantes, 2023).

Além do passado escravagista, a relação entre Brasil e Haiti está intimamente relacionada com a Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH). Essa missão de paz foi criada pela Resolução n. 1.542 do Conselho de Segurança da ONU, com o objetivo de pacificar a nação em virtude da deposição do Presidente Jean-Bertrand Aristide (Nações Unidas, 2017). A missão foi comandada pelo Exército brasileiro, em seu componente militar, e funcionou entre os anos de 2004 a 2017 (Fonseca Neto, 2015).

No período em que a MINUSTAH estava em funcionamento, ocorreu o trágico terremoto de 2010, que acabou por obrigar os haitianos a reforçar sua diáspora, devido ao colapso econômico que a frágil economia do Haiti enfrentou e que persiste até hoje. Subsequentemente, o país enfrentou dois furacões de grandes proporções (2016 e 2020). Com isso, é uma nação que passa por diversos problemas econômicos e sociais, tendo como consequência o deslocamento forçado dos seus nacionais para diversas nações latino-americanas, principalmente o Brasil (Gil; Pizzinato, 2023), que concentra, segundo a ACNUR (Com apoio, 2023), mais de 161.000 haitianos.

Os destinos dos haitianos, após a entrada no Brasil, variam muito, sendo que, no aspecto da empregabilidade, a maioria se concentra nos estados de Santa Catarina, São Paulo e Paraná (Cardoso, 2021). Porém, hodiernamente, existe um movimento de passagem desses imigrantes para outros países, utilizando o Brasil tão somente como meio para alcançar os Estados Unidos e a Europa:

> A partir da análise dos dados de campo, ressalta-se que as condições socioeconômicas precárias da diáspora haitiana no Brasil são consideradas como um dos motivos

> da saída desta categoria do Brasil para os países do hemisfério do Norte, particularmente os Estados Unidos e o Canadá, na medida em que a diáspora haitiana no Brasil não representa um potencial de transferência de dinheiro para o Haiti. Na percepção popular haitiana, a pessoa diáspora é constituída como o principal suporte econômico para suas famílias em uma sociedade em que o Estado é quase inexistente em termos de política social (Antoine; Donald; Amaral, 2023, p. 16-17).

Pelo fragmento acima, percebe-se que parte dos imigrantes haitianos não se fixa no país, o que impede seu relacionamento com a própria cidadania. No entanto, é certo que nem todos deixam o país; alguns acabam criando raízes. Não existem dados sobre quantos haitianos naturalizados foram alistados como eleitores.

1.2 A imigração boliviana

O Estado plurinacional da Bolívia está localizado na América do Sul, fazendo fronteira com o Brasil. Segundo o Ministério das Relações Exteriores (Brasil, 2014), em 2018 a Bolívia contava com uma população de 11,3 milhões de habitantes, aglomerados em 1,1 milhão de quilômetros quadrados.

A migração de bolivianos teve destaque na década de 1990 e está intimamente ligada a fatores econômicos:

> Na Bolívia, o trabalho é extremamente escasso e sem possibilidades de ascensão para aqueles que não conseguem ingressar numa faculdade. E o principal objetivo desses imigrantes bolivianos não é guardar dinheiro, mas sim, ter uma vida um pouco melhor. Em São Paulo, grande parte desses imigrantes sobrevivem do mercado informal – dado que não os assusta, já que esse número na Bolívia chega a 70% da população economicamente ativa, pois há problemas com desemprego, falta de moradia e saturação nos serviços públicos, como saúde e educação (Santos, 2017, p. 55).

Historicamente, grande parte dos bolivianos está domiciliado em São Paulo, em sua maioria trabalhando em confecções têxteis, em condições insalubres ou em pequenos comércios, sem acesso aos direitos trabalhistas, não sendo incomuns relatos de escravidão (Silva, 2012).

Segundo o Observatório de Migrações de São Paulo, mais de 140.000 bolivianos residem no país, sendo que mais de 97.000 conseguiram a residência com fundamento no Decreto n. 6.975/2009 (Observatório das Migrações em São Paulo, 2024). Este decreto promulgou o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), Bolívia e Chile. Este instrumento facilitou a residência provisória e permanente dos nacionais do Mercosul, Bolívia e Chile no Brasil e vice-versa. No seu art. 4º, 1, estabelece que a residência temporária é permitida por até dois anos, desde que requerida em uma representação consular ou os serviços de migração; já no seu art. 5º, 1, estabelece os requisitos para a conversão em residência permanente (Brasil, 2009).

Diferente dos haitianos, não existem relatos de que os bolivianos somente utilizam o Brasil como rota de passagem para o Norte global. A bem da verdade, o que se observa é um novo polo de deslocamento, diverso de São Paulo, qual seja, a Região Metropolitana de Belo Horizonte:

> Pode-se entender, assim, a RMBH-MG como um "território circulatório" por expressar a mobilidade de bolivianas e bolivianos na produção global e regional da costura, impulsionando a produção de territorialidades que concretizam a "territorialização da bolivianidade", sobretudo em Ribeirão das Neves-MG, conectando a RMBH-MG e a Bolívia (Ribeiro, 2021, p. 116).

Os fluxos bolivianos já estão sedimentados, porém, de igual modo aos haitianos, não existem estatísticas de quantos se alistaram como eleitores brasileiros.

1.3 A imigração venezuelana

A República Bolivariana da Venezuela faz fronteira com o Brasil, notadamente com os Estados de Roraima e Amazonas. Talvez aqui esteja o maior fluxo de migrantes do século XXI para o Brasil. E, certamente, dada a quantidade de migrantes, o Estado brasileiro, organizações da ONU e Organizações não Governamentais (ONGs) reagiram à situação, por meio da Operação Acolhida.

Segundo dados do *site* R4V, que trata da diáspora venezuelana, mantido e alimentado pela ACNUR em conjunto com Organização de Imigração Internacional (Refugiados, 2024), mais de 510.000 venezuelanos migraram para cá (dados de novembro de 2023). Destes, aproximadamente, 125.000 foram recebidos pela Operação Acolhida em Roraima e interiorizados pelo território brasileiro.

A Operação Acolhida é uma resposta do governo federal para tentar amenizar a problemática da população vulnerabilizada migrante no Estado de Roraima. Coordenada pelo Exército Brasileiro, tem por parceiros a ACNUR, OIM e diversas ONGs brasileiras e estrangeiras, além do governo do Estado de Roraima, outros ministérios e municípios. Tem por objetivos o controle da fronteira, a institucionalização dos mais vulneráveis e a interiorização daqueles aptos a exercerem suas atividades em outras localidades brasileiras (Brasil, 2024a).

O fato é que os imigrantes foram dispersos pelo país, não sendo tão somente uma situação de Roraima. Apenas para exemplificar, foram interiorizados em Curitiba/PR mais de 7.800 venezuelanos; em São Paulo-SP, mais de 5.400; em Chapecó/SC, mais de 5.200, entre outros. A Operação Acolhida enviou esses imigrantes para 1.026 municípios, de todas as regiões brasileiras (Brasil, 2024b).

Diversas são as causas da diáspora venezuelana. O total colapso econômico e político inflige uma verdadeira crise humanitária, sendo notória a falta de itens básicos (Theves; Uebel, 2021).

Neste átimo, sobre o assunto, esclarecem Wendling, Nascimento e Senhoras (2021) que

> No que se refere à dupla crise, política e econômica, que acabou repercutindo no círculo vicioso e numa forte desestruturação da sociedade venezuelana, que repercutiu na saída descontrolada da população, nota-se que quanto mais se aprofunda a crise econômica, mais se deteriora a crise política. Dessa forma, a crise pode ser entendida a partir do contexto de 2010 quando a Venezuela começou a demonstrar uma série de problemas ao longo da década, relacionados às tentativas de reverter os preços das commodities e a crise do ciclo do petróleo (Wendling; Nascimento; Senhoras, 2021, p. 5-6).

Pelo volume de pessoas deslocadas, mais de 100 mil (Brasil, 2024), provável que, em algum momento, uma parte desses sujeitos tornará a pátria brasileira como sua, estando aptos a serem naturalizados. Porém, não existem registros de quantos venezuelanos optaram pela naturalização, nem quantos decidiram se alistar como eleitores.

1.4 Os imigrantes e a Justiça Eleitoral

A relação da Justiça Eleitoral com os brasileiros naturalizados concerne à sua competência para alistar eleitores, primeiro passo para a aquisição dos direitos políticos. A CF/1988, em seu art. 14, § 2º, impõe que "não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros [...]". Contudo, a partir do momento da aquisição da nacionalidade, esses estrangeiros passam a uma nova categoria, afastando-se da proibição constitucional.

A Resolução-TSE n. 23.659/2021, que dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral, é lacônica ao tratar do tema (Brasil, 2021). Em seu art. 17, apenas tangencia o assunto ao asseverar que:

> A pessoa brasileira nata ou naturalizada, residente no exterior, que tenha requerido alistamento ou transferência para zona eleitoral do exterior até 150 dias antes do pleito,

> poderá votar nas eleições para presidente e vice-presidente da República (Brasil, 2021).

Posteriormente, no art. 33, ao tratar da sanção decorrente do alistamento tardio, informa que a pessoa naturalizada, maior de 18 anos, que não praticar o ato de alistamento após um ano, depois de adquirir a nacionalidade, será multado (Brasil, 2021). Em seguida, em seu art. 35, § 4º, esclarece que o naturalizado que tiver cumprido suas obrigações militares no país de origem e pertencer às classes conscritas, deverá apresentar o Certificado de Dispensa de Incorporação (Brasil, 2021).

Por fim, ao tratar da documentação necessária para o alistamento, é sinteticamente solicitado o seguinte: "documento do qual se infira a nacionalidade brasileira, originária ou adquirida, da pessoa requerente"; e, no caso de portugueses a "publicação oficial da Portaria do Ministro da Justiça e o documento de identidade de que tratam os arts. 22 do Decreto n. 3.927, de 2001, e 5º da Lei n. 7.116, de 1983" (Brasil, 2021).

Como se observa, não há realmente maior detalhamento da documentação solicitada, nem é estabelecido um protocolo de atendimento a este naturalizado, ainda que a realidade importe essa interseção entre migração e direitos políticos, que estão inseridos na tipologia dos direitos humanos.

2 O relacionamento entre os direitos humanos, os fluxos imigratórios do Brasil e a Justiça Eleitoral

Os direitos humanos para Machado (2015) têm as seguintes características: historicidade, universalidade, essencialidade, irrenunciabilidade, inalienabilidade, indisponibilidade, inesgotabilidade, inexauribilidade, imprescritibilidade, efetividade, inviolabilidade, complementariedade, limitabilidade, vedação ao retrocesso e invisibilidade.

Bobbio (2004), na sua obra fundamental, ao tentar conceituar os direitos humanos, apresenta sua perplexidade quanto a essa dificuldade:

> A primeira deriva da consideração de que "direitos do homem" é uma expressão muito vaga. Já tentamos alguma vez defini-los? E, se tentamos, qual foi o resultado? A maioria das definições são tautológicas: "Direitos do homem são os que cabem ao homem enquanto homem." Ou nos dizem algo apenas sobre o estatuto desejado ou proposto para esses direitos, e não sobre o seu conteúdo: "Direitos do homem são aqueles que pertencem, ou deveriam pertencer, a todos os homens, ou dos quais nenhum homem pode ser despojado." Finalmente, quando se acrescenta alguma referência ao conteúdo, não se pode deixar de introduzir termos avaliativos: "Direitos do homem são aqueles cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana, ou para o desenvolvimento da civilização, etc., etc." (Bobbio, 2004, p. 13).

De fato, definir e conceituar os direitos humanos não é tarefa fácil, dada a sua amplitude e características. O rol de direitos humanos é infinito, assim como são infinitas as necessidades humanas. A cada momento da história, aparecem e desaparecem as necessidades. A única coisa certa é que não deverá haver retrocessos no exercício desses direitos. Arendt (2009), em sua obra *Origem do Totalitarismo*, ressalta que o primeiro dos direitos é o "direito de ter direitos".

Nesse contexto, importa salientar que os direitos políticos são direitos humanos. O art. 21, 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos prega que "toda pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos" (Nações Unidas, 1948). Mais à frente, no item 3, é consagrado que os direitos políticos devem ser expressos por meio de eleições honestas, periódicas, por sufrágio universal, igual, com voto secreto e livre (Nações Unidas, 1948).

O Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), em seu art. 23, repete os postulados acima, porém inclui uma exceção: a lei, em sentido estrito, pode regular o exercício destes

direitos, desde que os motivos sejam referentes a idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental ou condenação, por juiz competente, em processo penal (Brasil, 1992).

Ramos (2020) assevera que:

> Os direitos políticos são compostos por direitos de participação, permitindo o exercício do poder pelo povo de modo direto (a chamada democracia direta ou participativa) ou indireto (a chamada democracia indireta ou representativa). Essa participação não se dá tão somente no exercício do direito de votar e ser votado, mas também na propositura de projetos de lei (iniciativa popular) e na ação fiscalizatória sobre os governantes (a ação popular) (Ramos, 2020, p. 96).

A distinção entre cidadania e nacionalidade se dá pelo exercício dos direitos políticos. Enquanto a cidadania envolve o exercício desses direitos, a nacionalidade é um vínculo jurídico com um Estado, estabelecendo direitos e deveres. A posse da nacionalidade é geralmente necessária para a cidadania, mas há exceções, como a equiparação dos direitos políticos dos portugueses, não nacionais, conforme o art. 12 da CF/1988 (Ramos, 2020).

Nisso tem-se a situação do brasileiro naturalizado. Para o exercício completo da cidadania é preciso que ele se aliste como eleitor. Nesse contexto, a Justiça Eleitoral desempenha papel crucial, não apenas na organização de eleições mas também na garantia dos direitos políticos de todos.

No entanto, os brasileiros naturalizados muitas vezes enfrentam desafios específicos ao exercerem seus direitos, especialmente no contexto eleitoral. É fundamental reconhecer e abordar esses desafios de forma proativa, a fim de garantir a inclusão e a participação plena de todos os membros da sociedade.

Nesse quadrante, a implementação de protocolo de atendimento específico pela Justiça Eleitoral se mostra essencial. Essa norma visa oferecer um acolhimento institucional adequado aos imigrantes, reconhecendo suas necessidades e direitos. Isso inclui a disponibilização de informações claras

e acessíveis sobre o processo eleitoral bem como a facilitação do registro e do exercício do voto para aqueles que têm o direito de participar do processo democrático.

Além disso, um protocolo de atendimento específico também pode contribuir significativamente para a promoção da integração e coesão social. Ao demonstrar compromisso inequívoco com os direitos humanos e a inclusão, a Justiça Eleitoral não apenas fortalece a democracia mas também constrói uma sociedade mais justa e solidária.

Relembre-se que houve significativa modificação na legislação de migrações, adaptando-a aos referenciais de direitos humanos, o que, por certo, tem impacto na aquisição dos direitos políticos.

3 A Lei de Migrações e seus reflexos na Justiça Eleitoral brasileira

A Lei de Migrações, promulgada no Brasil em 2017, representa marco na legislação migratória do país, introduzindo importantes alterações normativas com o objetivo de garantir a proteção dos direitos dos migrantes e promover uma abordagem mais humanitária. Dentre as mudanças significativas trazidas pela lei, destaca-se a flexibilização do processo de naturalização de estrangeiros, o que tem reflexos diretos na esfera da Justiça Eleitoral.

3.1 Contextualização da Lei de Migrações

Falar sobre migração é falar sobre exclusão. Aquele que se desloca de um país para outro traz consigo experiências diversas daquelas encontradas no novo país de acolhimento. Questões religiosas, culturais, pessoais, entre outras, impactam tanto as sociedades quanto as famílias envolvidas. A pessoa do "estrangeiro" no domínio dos nacionais traz incômodos, ainda que o próprio Estado esteja fomentando esse caminho. O antropólogo argelino Abdelmalek Sayad, que estudou a migração do seu povo para a França, destaca isso:

> Considerada sob este ponto de vista, ou seja, sob o ponto de vista do pertencimento nacional ou sob o ponto de

> vista da relação com a nação, a nação da qual se é oriundo e a nação na qual se reside, a imigração pode então ser definida como a presença no seio da ordem nacional (i.e., na nação e, virtualmente, uma coisa levando à outra, na nacionalidade) de indivíduos não nacionais (i.e., de estrangeiros, de nacionais de outra nação, de outra ordem nacional e outra nacionalidade), e a emigração, por simetria, como a ausência da ordem nacional (i.e., da nação, e se durar demais, da nacionalidade) de nacionais pertencentes a essa ordem; o imigrante é aquele que realiza essa presença estrangeira e, correlativamente, o emigrante é aquele ausente que se encontra no estrangeiro. E se não podemos falar de uma sem falar da outra, não é devido a algum jogo fácil da dialética da identidade e da alteridade [...] e sim porque a imigração e seu duplo, a emigração, são o lugar em que se realiza praticamente, no modo de experiência, o confronto com a ordem nacional, ou seja, com a distinção entre "nacional" e "não-nacional" (Sayad, 1998, p. 226).

O Estado brasileiro, a princípio, dirigiu sua legislação migratória para fins de incentivar a vinda de trabalhadores europeus, dispostos a desbravar o interior profundo por meio da agricultura, substituindo a mão de obra escrava, isso no fim do século XIX e início do século XX (Minchola, 2020).

Posteriormente, após a Segunda Guerra Mundial, a legislação brasileira era focada na segurança nacional e na soberania. A Guerra Fria estava transcorrendo e havia, no imaginário do governo, o receio do comunismo. O contexto histórico gerou uma lei autoritária, na qual a discricionariedade era a tônica (Minchola, 2020). A noção de direitos humanos não era levada em conta sequer para os nacionais, quanto mais para os estrangeiros.

Dessa mentalidade, surgiu, no ordenamento jurídico, o Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815/1980 (Brasil, 1980). Já no seu art. 1º demonstrava que a preocupação eram os interesses nacionais: "Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais" (Brasil, 1980). O art. 2º complementa: "Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente

à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional" (Brasil, 1980).

Em 1984, o Brasil aderiu à Declaração de Cartagena (Colômbia), que se propõe a garantir os direitos humanos aos refugiados (Declaração, 1984). O objetivo é envolver os países sul-americanos na temática das migrações. Depois disso, houve a promulgação da Lei n. 9.474/1997, que "define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências" (Brasil, 1997). Percebe-se nítida virada no tratamento das pessoas estrangeiras, em especial dos refugiados. A lei é permeada de garantias e acesso a direitos, assistindo inclusive aqueles indocumentados:

> [...] Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem [...] (Brasil, 1997).

Finalmente, tem-se a revogação do Estatuto do Estrangeiro. A nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) é mais consentânea aos direitos humanos. De fato, a lei traz um rol de direitos, que internaliza os direitos humanos e os transforma em direitos fundamentais. No art. 4º, é taxativo ao afirmar que não haverá, no território nacional, discriminação entre brasileiros e estrangeiros, ainda que visitantes (Brasil, 2017).

Adjacente a isso, houve alteração no trato dos pedidos de naturalização. Se antes era discricionário do governo brasileiro, agora é ato vinculado, ou seja, caso o solicitante apresente todos os pressupostos legais, sua naturalização será concedida (Albuquerque; Brasil, 2019).

3.2 A flexibilização do processo de naturalização e seus reflexos na Justiça Eleitoral

De partida, deve ser lembrado que a CF/1988 erigiu como direito fundamental o princípio da igualdade em seu art. 5º, *caput*:

> [...] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...] (Brasil, 1988).

O brasileiro naturalizado tem acesso aos mesmos direitos políticos que os brasileiros natos, exceto no que concerne à assunção de determinados cargos, a exemplo dos oficiais das Forças Armadas, ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e presidente da República, entre outros, a teor do § 3º do art. 12 da CF/1988.

Ao se referir aos direitos políticos, vêm à tona dois institutos jurídicos: a capacidade eleitoral passiva e a ativa. Capacidade ativa é aquela de votar e a passiva é o de ser votado (Morais, 2023). Desse modo, o brasileiro naturalizado tem capacidade ativa e passiva. No seu dia a dia, ele convive com as instituições brasileiras e isso reflete, possivelmente, no seu desejo de participar de sua administração.

Barbosa e Gediel (2023) revelam pesquisa da ACNUR, em 2019, que demonstra essa aspiração:

> Pesquisa do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2019), executada pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello em universidades brasileiras com o objetivo de demonstrar o perfil socioeconômico de refugiados e oferecer subsídios para a elaboração de políticas públicas, revelou que, ao serem questionados sobre a possibilidade de participação política no Brasil, 80,6% dos refugiados entrevistados demonstrou interesse em exercer a capacidade eleitoral ativa no país. Em relação à capacidade eleitoral passiva, 60% dos refugiados entrevistados afirmaram ter interesse em concorrer a algum processo eleitoral no Brasil. Os dados analisados

> tornaram evidentes, portanto, as grandes lacunas e as entrelinhas entre a estrutura jurídico-normativa e os anseios de participação política do grupo entrevistado (Barbosa; Gediel, 2023).

A pesquisa acima trata somente dos refugiados, não abrangendo aqueles que já são naturalizados. Ora, se os primeiros demonstram a importância da participação cívica, o que dirão os segundos, que já possuem todos os requisitos necessários para exercerem a capacidade eleitoral ativa e passiva?

Por certo, não existe, nos bancos de dados da Justiça Eleitoral, a quantidade de eleitores brasileiros naturalizados. Assim, não há como quantificar a porcentagem do eleitorado que pode ser assim categorizado. Embora a identificação de características pessoais deva ser objeto de cuidado na formação de cadastros, incluindo o eleitoral, é fato que o desconhecimento sobre a quantidade de eleitores naturalizados dificulta a elaboração de políticas como a necessidade de formulação de um protocolo de atendimento. Mas isso não impede que a Justiça Eleitoral possa agir em favor desses eleitores.

Deve ser assinalado que para ser naturalizado, de forma ordinária ou especial, o estrangeiro deve, dentre outros requisitos, comunicar-se em língua portuguesa (arts. 65, III e 69, III) (Brasil, 2017). Na naturalização extraordinária, sequer é exigida essa comunicação (art. 67) (Brasil, 2017).

Por sua vez, no art. 72 da Lei de Migrações, é determinado que "[...] No prazo de até 1 (um) ano após a concessão da naturalização, deverá o naturalizado comparecer perante a Justiça Eleitoral para o devido cadastramento" [...] (Brasil, 2017). Portanto, mesmo aqueles que não se comunicam em português devem se alistar como eleitores no prazo de um ano.

Porém, não existe, na Justiça Eleitoral, nenhum protocolo de atendimento ao naturalizado. Portanto, há a necessidade do seu acolhimento. Isso pode ser realizado de forma simples. Um exemplo factível é a tradução do sítio do TSE, que trata dos requisitos para o alistamento eleitoral, para as línguas inglesa, espanhola e francesa. O Brasil está inserido na América Latina, majoritariamente formada por países onde a população se comunica

em espanhol. Por sua vez, o inglês é a língua universal, sendo o segundo idioma em muitas nações; e o francês porque muitas nações africanas, que tiveram a colonização francesa, enviam seus compatriotas para nosso país e, claro, o Haiti, a tem como língua materna.

Com esses pequenos atos, a Justiça Eleitoral estará atualizada em relação à Lei de Migrações, que completará 10 anos de existência em 2027, além de dar vazão aos direitos humanos dos brasileiros naturalizados, em especial, aos seus direitos políticos.

Conclusão

As migrações são um tema em pauta no mundo moderno. O Brasil, inserido no contexto global, também é receptor dos fluxos migratórios. Haitianos, bolivianos e, mais recentemente, venezuelanos, cruzam as fronteiras transnacionais pelos mais variados motivos. Não há dados de quantos desses estrangeiros se naturalizam por ano. Mas o certo é que, após a naturalização, eles estão aptos a serem alistados como eleitores.

A relação entre esses imigrantes e a Justiça Eleitoral está vinculada ao alistamento eleitoral. Contudo, a norma que regulamenta os documentos necessários para esse alistamento é sintética, apenas reproduzindo o próprio texto da Lei de Migrações, não prevendo um protocolo de atendimento específico, que garanta um certo acolhimento.

Nesse aspecto, a Justiça Eleitoral não está em sintonia com os princípios da Lei de Migrações. A normativa em questão foi atualizada, adaptando-se aos direitos humanos. O Brasil é signatário de diversos tratados que asseguram os direitos humanos no território nacional, notadamente a Declaração dos Direitos Humanos e o Pacto de San José da Costa Rica.

Os avanços da legislação migratória incluem a facilitação para a naturalização: se antes o pedido de naturalização poderia ou não ser deferido com fundamento na discricionariedade do Estado brasileiro, agora é um ato vinculado. Além disso, dentre os requisitos legais para naturalização,

a comunicação em português é exigida nas modalidades de naturalização ordinária e especial. Por sua vez, na naturalização extraordinária, não é solicitado isso.

Assim, para que o TSE se adeque à sistemática dos direitos humanos em relação aos brasileiros naturalizados, é importante que aja de forma proativa. Uma forma bem simples é traduzir o seu sítio, que contém informações sobre os requisitos de alistamento eleitoral, para as línguas inglesa, espanhola e francesa bem como os aplicativos que realizam esse atendimento como o e-Título.

Em complemento, os TREs podem exercer importante papel social, visto que a imigração não atinge, de maneira uniforme, os estados brasileiros. Desse modo, é importante realizar futuras pesquisas questionando os Regionais sobre como atendem os imigrantes e se esse atendimento está em conformidade com as melhores práticas e de acordo com os tratados e convenções de direitos humanos.

O atual *status* das migrações obriga aos órgãos estatais nacionais, em especial aqueles que lidam diretamente com os brasileiros naturalizados, a exercerem uma política pública permanente para assegurar os direitos humanos.

Referências

ALBUQUERQUE, Evelyn Pinheiro Tenório de; BRASIL, Deilton Ribeiro. Soberania estatal e direito à naturalização da nova Lei de migração. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 67-102, maio/ago. 2019.

ANTOINE, Dominique; DONALD, Jean Baptiste Marc; AMARAL, Wagner Roberto do. Brasil: país de trânsito dos imigrantes haitianos. *Ideias*, Campinas, SP, v. 14, p. 1-20, e023005, 2023. DOI 10.20396/ideias.v14i00.8671616. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8671616. Acesso em: 6 maio 2024.

ARENDT, Hanna. *Origens do totalitarismo*: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**.** Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia de Bolso, 2009. *E-book*. Disponível em: https://alegre.ifes.edu.br/images/stories/Arquivos/Ifes-em-casa/historia/Renata-Alves/Origens-do-Totalitarismo-Hannah-Arendt.pdf. Acesso em: 9 maio 2024.

BAENINGER, Rosana *et al*. Cenário das migrações internacionais no Brasil: antes e depois do início da pandemia de Covid-19. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, Campinas, SP, v. 4, 2021. Disponível em: https://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/89. Acesso em: 29 abr. 2024.

BARBOSA, Fernando Cesar Mendes; GEDIEL, José Antônio Peres. Sujeito de direito migrante: igualdade e discriminação. *Revista Direito e Práxis*, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 1960-1982, jul./set. 2023. DOI https://doi.org/10.1590/2179-8966/2023/74424. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/PpfXPJgZ7YrcbQ8Xczkv4CH/. Acesso em: 12 maio 2024.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**.** *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm#:~:text=L6815&text=LEI%20N%C2%BA%206.815%2C%20DE%2019%20DE%20AGOSTO%20DE%201980.&text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica%20do,6.964%2C%20DE%2009.12.1981. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Decreto n. 6.975, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 out. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm. Acesso em: 6 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 9 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração**.** *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 maio 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 9 maio 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Estado plurinacional da Bolívia*. [*S. l.*]: Ministério das Relações Exteriores, 18 jun. 2014. Atualizado em 4 jan. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/estado-plurinacional-da-bolivia. Acesso em: 6 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família, Combate à Fome. *Informe de deslocamento dos assistidos venezuelanos*. Brasil, 2024. Subcomitê Federal para acolhimento e interiorização de imigrantes em situação de vulnerabilidade. [*S. l.*]: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, [2024b]. Disponível em: http://tiny.cc/x63txz. Acesso em: 2 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família, Combate à Fome. *Operação Acolhida*. [*S. l.*]: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, [2024]. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida. Acesso em: 7 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Brasil acolhe mais de 125 mil migrantes e refugiados*

venezuelanos por meio da Operação Acolhida. [*S. l.*]: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 8 mar. 2024. Atualizado em 3 abr. 2024. Disponível em: http://tiny.cc/s73txz. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Autoatendimento eleitoral*: título eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [202-]. Disponível em: https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/autoatendimento-eleitoral#/. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.659, de 26 de outubro de 2021. Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos**.** *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 204, p. 1-37, 5 nov. 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021. Acesso em: 13 maio 2024.

CARDOSO, Felipe Pureza. *Imigrantes haitianos no mercado de trabalho formal brasileiro*. 2021. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021. p. 24. Disponível em: https://repositorio.bc.ufg.br/tedeserver/api/core/bitstreams/af94066c-037c-4112-92f7-a8a514345281/content. Acesso em: 6 maio 2024.

COM APOIO do ACNUR, governo lança plano de ação para população haitiana no Brasil. [*S. l.*]: ACNUR, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2023/06/20/com-apoio-do-acnur-governo-lanca-plano-de-acao-para-populacao-haitiana-no-brasil/. Acesso em: 29 abr. 2024.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA SOBRE OS REFUGIADOS (1984). *Declaração de Cartagena*. [*S. l.*]: ACNUR, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 9 maio 2024.

FONSECA NETO, Jovino Pereira da. *A MINUSTAH como um ponto de inflexão da política externa brasileira na área de segurança internacional*. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2015. Disponível em: https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/29693/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O_JOVINO_MRI.pdf. Acesso em: 29 abr. 2024.

GIL, Pedro Henrique Conte; PIZZINATO, Adolfo. Análise psicossocial do processo migratório de haitianos (as) ao Brasil: uma perspectiva interseccional de raça-etnia, gênero e idade. *REMHU*: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, DF, v. 31, n. 68, p. 165-183, ago. 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/remhu/a/fhM6V4gF9NQ4kbTjxTxWMfP/?lang=pt. Acesso em: 29 abr. 2024.

IBGE. *Censo demográfico 2010*: recorte nacionalidade. [*S. l.*]: IBGE, 2010. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/23/24007. Acesso em: 29 abr. 2024.

JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul. *REMHU*: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, DF, v. 29, n. 63, p. 123-139, set./dez. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/remhu/a/5CJ6rWdFCgGWKzdYqLdQLhx/. Acesso em: 29 abr. 2024.

MACHADO, Diego Pereira. *Direitos humanos*. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. Que lei de migração é essa?. *In:* REDIN, Giuliana (org.). *Migrações internacionais*: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil. Santa Maria, RS: Ed. UFSM, 2020. *E-book*. p. 63-85. Disponível em: https://editoraufsm.com.br/downloadable/download/linkSample/link_id/28/. Acesso em: 25 nov. 2024.

MORAIS, Arthur Gandra de. *Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral passiva*: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/56770/3/Dissertac%cc%a7a%cc%83o%20_%20Efeitos%20do%20de%cc%81ficit%20de%20democracia%20intrapartida%cc%81ria%20a%cc%80%20capacidade%20eleitoral%20passiva.pdf. Acesso em: 12 maio 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [*S. l.*]: ONU, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por. Acesso em: 9 maio 2024.

NAÇÕES UNIDAS. *Após mais de 13 anos, Missão da ONU despede-se do Haiti*. [*S. l.*]: ONU, 2017. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2017/10/1597121. Acesso em: 29 abr. 2024.

NÚMERO de novos imigrantes cresce 24,4% no Brasil em dez anos. *Agência Brasil*, Brasília, DF?, 7 dez. 2021. Disponível em: https://rebrand.ly/vvf80vr. Acesso em: 18 abr. 2024.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO**.** *Banco interativo*: números da imigração internacional para o Brasil, 2000-2024 (jan./mar.). Campinas, SP: Observatório das Migrações em São Paulo; Unicamp/Nepo. Data do download: 20 abr. 2019, com atualização em 10 abr. 2024. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincre-sismigra/. Acesso em: 6 maio 2024.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

REFUGIADOS y migrantes de Venezuela. [*S. l.*]: R4V, 2024. Disponível em: https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes. Acesso em: 1 abr. 2024.

RIBEIRO, Juliana Carvalho. *A presença boliviana na região metropolitana de Belo Horizonte-Minas Gerais*: dinâmica migratória e (re)configuração territorial. 2021. Tese (Doutorado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2021. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12733/1641719. Acesso em: 7 maio 2024.

SANTOS, Rosineia Oliveira dos. *Imigração na cidade de São Paulo*: construção e desconstrução da identidade cultural boliviana. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Santo Amaro, São Paulo, 2017. Disponível em: https://dspace.unisa.br/items/520d027a-7d15-4740-a375-2105b5072e11. Acesso em: 6 maio 2024.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração, ou, Os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EdUSP, 1998.

SCHWANTES, C. C. M. As ruínas do reino. *Revista Literatura e Autoritarismo*, Santa Maria, RS, n. 41, e70317, p. 1-12, 2023. DOI

10.5902/1679849X70317. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/LA/article/view/70317/61776. Acesso em: 29 abr. 2024.

SILVA, Sidney A. da. Bolivianos em São Paulo: dinâmica cultural e processos identitários. *In:* BAENINGER, Rosana (org.). *Imigração boliviana no Brasil*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População-Nepo, 2012. *E-book*. p. 19-34. Disponível em: https://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1420/rosanabaeningerlivro_bolivianos.pdf#page=10. Acesso em: 6 maio 2024.

THEVES, Cissa; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Imigração, nacionalidade e xenofobia: o caso dos venezuelanos no Brasil: uma análise crítica. *In:* GOMES, Tatiana Bruhn Parmeggiani *et. al*. (org.). *Nacionalidade em perspectiva*: estudos comparados à luz da experiência brasileira, europeia e possíveis reflexos nas políticas migratórias. Porto Alegre: OAB Rio Grande do Sul, 2021. *E-book*. p. 66-86. Disponível em: https://www.mlabreu.com/wp-content/uploads/2021/12/E-BOOK_Nacionalidade-em-perspectiva-2.pdf#page=66. Acesso em: 7 maio 2024.

WENDLING, K. C. da S.; NASCIMENTO, F. L.; SENHORAS, E. M. A crise migratória venezuelana. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, v. 8, n. 24, p. 1-14, 2021. DOI 10.5281/zenodo.5651479. Disponível em: https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/500. Acesso em: 7 maio. 2024.

Como citar este artigo:

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; YOUSSEF NETO, Adnan Assad. Alistamento eleitoral de imigrantes naturalizados: balizas para o protocolo de atendimento na perspectiva dos direitos humanos. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 475-500, jan./jun. 2024.

Autodeclaração racial e efetividade da política pública de ação afirmativa de reserva de recursos de campanha para pessoas negras nas eleições

Autodeclaração racial e efetividade da política pública de ação afirmativa de reserva de recursos de campanha para pessoas negras nas eleições[*]

Racial self-declaration and effectiveness of public affirmative action policy reserving campaign resources for black people in elections

Fernanda Portela Ferreira[**]
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer[***]

Recebido em: 19/8/2024
Aprovado em: 22/10/2024

Resumo

Este artigo aborda a correspondência entre as autodeclarações raciais das pessoas eleitas e sua heteroidentificação racial, de modo a averiguar o correto pertencimento ao grupo de destinatários da ação afirmativa eleitoral racial. Objetiva analisar se a autodeclaração racial, isoladamente, constitui instrumento suficiente para garantir que a política pública de ação afirmativa racial eleitoral, por reserva de recursos, alcance seus reais destinatários. Do ponto de vista teórico, o artigo dialoga com literatura recente sobre a temática racial na política formal, assim como com a bibliografia tradicional

[*] Este é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a Coordenação-Geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, Coordenação Adjunta da Ministra Edilene Lôbo e Coordenação Científica do Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 4, Inclusão e Diversidade, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Ministra Edilene Lôbo e das Professoras Dras. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Olivia Cristina Perez.

[**] Técnica judiciária do Tribunal Regional Eleitoral de Bahia (TRE/BA); mestra em Segurança Pública, Justiça e Cidadania; Especialista em Direito Público pela Associação Educacional Unyahna e em Cultura Africana pela Faculdade Campos Elíseos (FCE); graduada em Direito pela Universidade Salvador (Unifacs). *E-mail*: nanda374@yahoo.com/fpferreira@tre-ba.jus.br.

[***] Livre docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio); doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB); mestra em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV); Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). *E-mail*: eldacab@gmail.com.

sobre a formação racial brasileira, com destaque para o sistema racial do Brasil por características fenotípicas. Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, de caráter exploratório, delineada segundo o método indutivo, a partir da técnica comparativa, que foi realizada mediante a coleta de dados abertos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre as pessoas autodeclaradas negras eleitas para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal, nas eleições de 2022 e a submissão a uma banca de heteroidentificação simulada. Espera-se provocar pesquisadoras, pesquisadores, instituições públicas e sociedade civil a promoverem intervenções que garantam o sucesso da medida e a maior inclusão da população no processo democrático brasileiro. Em conclusão, observou-se que há alto índice de não correspondência entre as autodeclarações e a heteroidentificação racial, após submissão das imagens das eleitas e dos eleitos a uma verificação externa qualificada, e isto nos permite inferir que há insuficiência da autodeclaração racial para assegurar o alcance da finalidade da política afirmativa racial eleitoral.

Palavras-chave: democracia; eleição; raça; ação afirmativa.

Abstract

This article addresses the correspondence between the racial self-declarations of elected officials and their racial hetero-identification, in order to ascertain the correct belonging to the group of recipients of racial electoral affirmative action. It aims to analyze whether racial self-declaration, in isolation, constitutes a sufficient instrument to ensure that the public policy of electoral racial affirmative action through resource reservation reaches its real recipients. From a theoretical point of view, the article dialogues with recent literature on racial issues in formal politics, as well as with the traditional bibliography on Brazilian racial formation, with emphasis on Brazil's racial system based on phenotypic characteristics. This is a qualitative research, of an exploratory nature, designed, according to the inductive method, based on the comparative technique, which was carried out through the collection of open data from the Superior Electoral Court on self-declared black candidates elected to the Chamber of Deputies and the Federal Senate, in the 2022 Elections and submission to a simulated hetero-identification panel. It is expected to provoke researchers, public institutions and civil society to promote interventions that guarantee the success of the measure

and greater inclusion of the population in the Brazilian democratic process. In conclusion, it was observed that there is a high rate of non-correspondence between self-declarations and racial hetero-identification, after submitting the images of those elected to qualified external verification, and this allows us to infer that there is an insufficiency of racial self-declaration to ensure the achievement of the purpose of the affirmative racial electoral policy.

Keywords: democracy; election; race; affirmative action.

Introdução

A democracia representativa, sistema de governo amplamente adotado na contemporaneidade, consiste, precisamente, na construção de sociedades cujos caminhos são decididos por seus membros, ou seja, com inclusão e diversidade, ainda que não diretamente, mas sim por meio de representantes eleitos(as). Visando a realização, no plano material, do ideal de igualdade e de participação de todas as pessoas, a democracia encontra-se em permanente processo de construção e desenvolvimento, buscando implementar para tanto medidas que garantam os avanços necessários à sua plenitude.

Na atualidade, diante da bem-sucedida luta pela adoção do sufrágio universal, que alcançou, em termos gerais, um elogiável patamar de inclusão e diversidade ao retirar empecilhos à capacidade eleitoral ativa (direito de votar) dos sujeitos, a partir de marcadores de classe, gênero e raça, está agora em disputa o aperfeiçoamento do lugar ocupado por esses mesmos sujeitos (pobres, homens, mulheres, negras e negros) quanto às suas capacidades eleitorais passivas, ou direito de serem votados, e, assim, alcançarem o papel de representantes democraticamente eleitos(as).

Quando observado o perfil das representantes e dos representantes eleitos(as) às cadeiras dos Poderes Executivo e Legislativo no Brasil, constata-se, facilmente, a ausência de inclusão e diversidade, pois, já no primeiro olhar, observa-se a hegemonia estética na presença majoritária de homens e brancos. E, ao aprofundarmos a investigação, também será percebido que, salvo exceções, alcançam a função de representantes eleitas pessoas de uma mesma origem quanto à classe e categorias profissionais (Campos; Machado, 2022).

O espelhamento desse processo de exclusão está registrado nas bancadas do Congresso Nacional brasileiro. A partir de recorte racial das membras e dos membros eleitos(as), tem-se, por exemplo, que, na 56ª Legislatura (2019-2022), a Câmara dos Deputados era formada por apenas 4,09% de deputadas e deputados pretos(as) e 20,27% de pardos(as) (Brasil,

2019), e o Senado Federal tinha somente 3,7% de Senadores pretos e 18,5% de Senadores pardos (Pinto, [2021?]), enquanto a distribuição da população brasileira, de acordo com o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano de 2019 apontou para o país os percentuais de 9,4% de pretas e pretos e 46,8% de pardas e pardos (IBGE, 2020).

Diante de tal quadro, que macula frontalmente a democracia brasileira, passou a viger, a partir do ano 2020, a ação afirmativa racial eleitoral, por meio de reserva de recursos de campanha às candidatas e aos candidatos autodeclarados(as) negros(as), instituída após julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 738 (Brasil, 2020b) e Consulta n. 06000306-47 (Brasil, 2020a), respectivamente. A iniciativa tem por finalidade intervir nos reflexos do racismo estrutural sobre o processo eleitoral ao viabilizar maior equidade às candidaturas negras na campanha, para que, assim, consigam o sucesso almejado, reduzindo os índices de sub-representação racial no exercício do poder político formal.

De fato, ainda que não seja possível afirmar ter ocorrido uma relação de causa e efeito, mas, após a instituição da reserva racial de recursos de campanha, detectou-se alguma melhora nos índices representativos da comunidade negra em cargos políticos nas Eleições 2020 e 2022, ainda que de modo insuficiente para resolver o problema da baixa representatividade.

Nas eleições de 2022, dados quantitativos indicam que houve aumento de 8,64% nas candidaturas negras, que passaram a corresponder a 50,27% do total de inscrições, superando o índice anterior de 46,4% nas eleições de 2018. Ainda, constatou-se aumento de 11,4% de pessoas eleitas, quando comparado aos resultados obtidos nas Eleições 2018 e 2022 (Brasil, 2022a).

Contudo, paralelamente aos registros quantitativos de avanços na representatividade negra na disputa eleitoral e na ocupação de mandatos, surgem, também, notícias de fraude às cotas raciais por meio de autodeclarações falsas de candidatas e de candidatos brancos(as) (Pestana, 2022a, 2022b; Braga, 2022; Mali; Nogueira, 2022; Ferreira, 2023).

Uma vez que os índices de melhora na representação política negra desde 2020 têm sido quantitativamente medidos, a partir da identidade racial autodeclarada pelas candidatas e pelos candidatos e representantes eleitos(as) e diante das denúncias de burla à política pública, questiona-se se os recursos da ação afirmativa racial eleitoral estão efetivamente alcançando o grupo a que se destina. Ou seja, o uso da autodeclaração racial, isoladamente, constitui critério adequado a atender às finalidades da ação afirmativa racial eleitoral por meio de reserva de recursos de campanha?

Aspirando responder a essa pergunta, realiza-se a presente pesquisa, de natureza qualitativa, cujo objetivo é, por meio da submissão das pessoas eleitas nas Eleições 2022 aos mandatos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a procedimento de heteroidentificação racial, analisar se há correspondência entre as autodeclarações firmadas nos respectivos registros de candidatura e os objetivos da política pública de reserva de recursos de campanha para pessoas negras.

Assim, após conhecer sobre a ação afirmativa eleitoral, por meio de reserva racial de recursos de campanha como política pública de combate a desigualdades raciais, e sobre seus destinatários no Brasil, será discutido o processo discriminatório brasileiro por marcas fenotípicas, para, por fim, submeter a procedimento de heteroidentificação as eleitas e os eleitos aos cargos de deputado federal e de senador e analisar os resultados, tendo em vista a finalidade da política de fomentar a inclusão da população negra nos mandatos eletivos.

Em nível exploratório, com base na técnica comparativa e na lógica indutiva, nos termos das lições de Gil (2002, 2008), esta pesquisa investiga a correspondência entre as autodeclarações raciais das eleitas e dos eleitos e sua heteroidentificação, de modo a averiguar o correto pertencimento ao grupo de destinatários da ação afirmativa eleitoral. Caso os resultados obtidos comprovem a hipótese de alto índice de não correspondência entre as autodeclarações e a heteroidentificação racial e a hipótese de insuficiência da autodeclaração racial, para assegurar o alcance da finalidade da política

afirmativa racial eleitoral, pesquisadores e instituições estarão provocados a se debruçar sobre a questão, de modo a investigar mais profundamente os incentivos e as práticas que acarretam tais distorções, bem como promover intervenções que garantam o sucesso da medida e a maior inclusão da comunidade negra no processo democrático brasileiro. Em termos técnicos, com suporte em Gil (2002), as hipóteses acima propostas atendem à natureza científica desta pesquisa, pois permitem conhecer os fenômenos estudados e a frequência de sua ocorrência.

A exposição do trabalho ocorre em cinco partes. Após esta seção introdutória, apresenta-se a ação afirmativa racial eleitoral na Seção 1, para, a seguir, discorrer sobre o Brasil e seu sistema racial de marcas na Seção 2. Quanto à simulação de banca de heteroidentificação racial dos eleitos, esta será discutida na Seção 3, na qual se abordam também a metodologia e/ou estratégias empíricas. Enfim, considerações finais são apresentadas, encerrando a presente investigação científica.

A realização desta pesquisa justifica-se academicamente pela possibilidade de contribuir para as discussões e planejamento de ações adequadas por parte dos poderes instituídos especialmente a Justiça Eleitoral, bem como pela sociedade e seus movimentos sociais, sobre mudanças no processo eleitoral voltadas ao aumento da diversidade racial nas estruturas de poder político do país. Ao identificar de que maneira a ação afirmativa racial efetivamente interagiu no processo eleitoral, considerando suas atuais prescrições – dentre elas a autodeclaração como forma de se tornar beneficiário da política –, o presente estudo poderá contribuir para o aperfeiçoamento nesse campo. A relevância social é inegável, portanto, uma vez que impacta na essência dos valores de uma sociedade que se pretende pluralista e sem preconceitos, de modo a implementar efetivamente o Estado democrático, por meio do qual os grupos formadores da sociedade brasileira poderão contribuir, com paridade de forças, acerca das tomadas de decisões políticas.

1 Ação afirmativa racial eleitoral por meio de reserva de recursos de campanha

A legislação brasileira não oferece barreiras expressas à participação de grupos minorizados nas campanhas eleitorais e no processo político na totalidade, à exceção da exigência de alfabetização do candidato. Mas as constatações fáticas de ausência de mulheres, negros e outros oprimidos revelam que sim – existem obstáculos relevantes para que alcancem as cadeiras do poder político formal, seja no Legislativo ou Executivo.

A sub-representação, nas casas legislativas daqueles que majoritariamente compõem a sociedade brasileira, resulta de um acúmulo secular de medidas que, por diversos caminhos, realizaram a supressão da comunidade negra na participação política nacional.

São exemplos de medidas implementadas, para barrar acesso político da comunidade negra, aquelas adotadas ao longo do século XIX, como a Constituição de 1823, que excluiu o direito de votar dos "criados de servir" (Moura, 1981) e a Lei Saraiva (Decreto n. 3.029/1881) que, antecipando-se aos movimentos abolicionistas, proibiu o voto aos analfabetos, atingindo diretamente a camada da população, que, além das dificuldades impostas pela condição desumana de sobrevivência, estava proibida de frequentar espaços escolares (Brasil, 2022b; Vaz, 2022; Santana, 2023).

Saltando no tempo para datas recentes, tem-se que, como decorrência do passado de exclusão da cidadania, transformado em processo de marginalização da comunidade negra após formal abolição (Moura, 1981, 2020), nos séculos XX e XXI, o processo discriminatório sistêmico de exclusão racial permanece refletindo sobre o processo político.

Dentro das agremiações político-partidárias e ao longo das campanhas eleitorais, estudos revelam que os empecilhos raciais ao sucesso eleitoral são detectados em aspectos simbólicos como estereótipos sobre a posição social das pessoas negras e das brancas na sociedade brasileira, na menor presença negra em partidos com melhor estrutura e inserção na disputa eleitoral, nas

dificuldades de seleção e obtenção de apoio efetivo de suas candidaturas pelos partidos e demais apoiadoras e apoiadores do processo, na baixa presença negra nas classes sociais e profissionais que têm maior probabilidade de sucesso eleitoral, como médicos, advogados etc., em óbices ao autofinanciamento ou acesso a redes de influência, devido a questões socioeconômicas que afligem principalmente as pessoas negras do país e outros entraves mais (Campos; Machado, 2022; Barbieri *et al*., 2022; Gaspar, 2017).

Na tentativa de atenuar obstáculos ao sucesso eleitoral de pessoas negras, foi apresentada ao Tribunal Superior Eleitoral consulta sobre a possibilidade de extensão, para as candidaturas negras, do quanto disposto no processo eleitoral para fomento de candidaturas de mulheres, isto é, da reserva de cota mínima de participação e reserva de recursos públicos mínimos para a campanha, tanto na forma financeira quanto de acesso a tempo de propaganda.

A Consulta n. 0600306-47/2019, apresentada pela Deputada Federal Benedita da Silva Sampaio, uma das poucas mulheres negras ocupantes de cargo eletivo no país, pleiteava a extensão a pessoas negras da garantia de cota de 30% de participação nos registros de candidatura, assim como previsto para gênero na Lei n. 9.504/1997, bem como percentual de recursos financeiros públicos (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC) e direito de antena, também tendo como paralelo a reserva de gênero prevista na legislação[1], mas com percentuais diferenciados, na ordem de 50% para as candidaturas negras femininas, considerando a distribuição demográfica brasileira, e para as candidaturas negras masculinas, reserva proporcional à sua participação, desde que garantindo-lhes, no mínimo, 30% (Brasil, 2020a).

Os pedidos foram parcialmente reconhecidos pelo TSE, que concedeu a reserva de recursos de campanha oriundos do Fundo Partidário e FEFC, bem como tempo de rádio e de TV no horário de propaganda eleitoral, de

[1] Determinações do STF (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 5.617) e TSE (Consulta n. 0600252-18/DF), posteriormente constitucionalizadas na Emenda n. 117, de 6 de abril de 2022.

modo proporcional à participação de candidaturas negras por gênero (Brasil, 2020a). A ação afirmativa racial eleitoral entrou em vigência nas Eleições 2020, na forma prevista na ADPF n. 738 (Brasil, 2020b).

A medida tem por destinatários indivíduos que, em decorrência de processo racista estrutural com reflexos sobre as instituições partidárias, sofrem tratamento discriminatório, a partir de sua identidade racial negra.

São reconhecidas negras, para fins da ação afirmativa racial eleitoral, aquelas que, dentro dos critérios adotados pelo IBGE, sejam pessoas pretas ou pardas (Brasil, 2020a). E, uma vez sendo negras, para acesso aos benefícios da ação afirmativa exige-se somente que, no momento do registro de suas candidaturas, autodeclarem-se pardos(as) ou pretos(as).

Nenhuma outra exigência com efeitos determinantes é associada à medida de autodeclaração racial desde a origem da política pública, sendo suficiente para gozar dos recursos reservados o autoconhecimento da candidata ou do candidato, por meio de autodeclaração sobre sua identidade racial e, portanto, acerca de sua sujeição ao processo de discriminação de raça.

De fato, diante de diversas notícias de fraudes e declarações raciais socialmente questionadas (Pestana, 2022b; Mali; Nogueira, 2022; Ferreira, 2023), o TSE incorporou para as eleições de 2024 mudanças que visam impor alguma repercussão no caso de autodeclarações raciais suspeitas. A partir deste ano, serão fiscalizadas autodeclarações raciais em registros de candidatura que sejam contraditórias com registros prévios do Cadastro Eleitoral ou registros de candidaturas anteriores, bem como será permitida a realização de procedimentos facultativos de heteroidentificação racial intrapartidários (Brasil, 2024).

Apesar das inovações normativas para o pleito de 2024, segue inalterado o método de uso exclusivamente da autodeclaração racial para fins de concessão dos benefícios de uma medida afirmativa que tem público-alvo bem definido, as pessoas vítimas de processos discriminatórios sistêmicos. Todavia, há que se considerar que a medida tem sido praticada em um país com histórico de opressão racial que passa tanto pela negação do racismo

quanto pela alegação de uma suposta ancestralidade comum africana que faria de todo o país um conjunto de descendentes de África, e, por isso, todas e todos supostamente autorizados(as) a se autoidentificarem negros(as).

Afinal, a política afirmativa está alcançando seus reais destinatários? Está sendo suficiente para a concessão dos recursos reservados o acatamento pela Justiça Eleitoral do que é autodeclarado pelas candidatas e pelos candidatos.

2 Brasil e o sistema racial de marcas

Antes de analisar a suficiência da autodeclaração racial, é preciso ter clara compreensão do sistema racial atualmente vigente no Brasil para assim compreender quem é colocado(a) socialmente sob a categoria negro, logo submetido(a) a processo de discriminação a partir da raça, e, portanto, possível beneficiário(a) legítimo(a) da ação afirmativa racial eleitoral por meio de reserva de recursos de campanha.

O processo discriminatório consiste em ações de um grupo sobre outro, visando à exclusão de acesso do grupo subalternizado a posições de poder ou bens de valor em uma determinada sociedade (Almeida, 2020; Moreira, 2020). Ele independe de regras legais expressas que oficializem a prática, como ocorreu na Lei Jim Crow (Estados Unidos da América) e no *Apartheid* (África do Sul) (Moura, 2020), podendo estar desenhado de modo abstrato e subliminar no seio da sociedade que se utiliza de critérios específicos para hierarquizar pessoas entre humanos e não humanos, melhores e piores, capazes e incapazes, cidadãs, cidadãos e marginalizados etc. (Moreira *et al*., 2022; Moura, 2020).

A discriminação a partir da raça utiliza-se de uma divisão de seres humanos em grupos raciais. Essa divisão foi inicialmente sustentada por teorias pseudocientíficas acerca da divisão da espécie humana em diferentes raças, por supostos critérios biológicos distintivos entre alguns grupos étnicos. Tal irracionalidade já se encontra plenamente desmistificada no meio

científico e já se sabe que biologicamente não existem raças (Munanga; Gomes, 2006; Guimarães, 2003).

Mas não é pelo fato de tratar-se de uma teoria falsa e irracional que a divisão e hierarquização de pessoas, a partir de critérios raciais, deixa de ter existência na sociedade. A racialização de humanos é uma ficção que tem efeitos sobre a realidade, definindo a possibilidade de existência de pessoas.

E, assim, a discriminação racial utiliza-se, na sociedade em que atua, da construção cultural vigente naquele determinado território e naquele determinado tempo histórico para garantir uma desigual distribuição de recursos, de modo que indivíduos identificados socialmente como sujeitos brancos sejam lançados no topo da pirâmide e sujeitos identificados como não brancos sejam gradualmente direcionados à base, estando no último patamar aqueles apontados como pessoas negras (Moura, 2020).

Importante esclarecer que, considerando que a finalidade deste artigo é discutir aquelas e aqueles que são legitimamente beneficiários da ação afirmativa, ou seja, os(as) que estão submetidos(as) a sistemas discriminatórios, sempre que falarmos de raça, estaremos falando, primeiramente, de raça no sentido de construção cultural, e, também, no sentido de raça social ou política (Munanga; Gomes, 2006; Costa, 2020; Rios, 2018; Fontoura, 2018; Fonseca; Costa, 2019). Não está no escopo do presente trabalho discutir ou invalidar eventuais sentimentos pessoais de pertencimento a determinado grupo racial ou étnico, mas sim identificar aquelas e aqueles que, independentemente de suas vontades, são socialmente apontados(as) e colocados(as) na base da pirâmide, arcando com um pesado processo sistêmico de exclusão do acesso aos bens de valor da sociedade.

Ser um sujeito socialmente colocado no topo da pirâmide, entre os brancos, nas categorias intermediárias diversas, ou na base, entre os negros, obedece a regras (geralmente tácitas) diversas no tempo e no local, mas que, em linhas gerais, estão de alguma forma ligadas a vínculos étnicos e estereótipos. Trabalhando com as duas principais e comuns classificações dos sistemas raciais, apresentadas como pontos opostos no sistema, que são brancos e negros, o

pertencimento a esses dois grupos são determinados essencialmente por alguma forma de identificação do sujeito como descendente do continente europeu ou continente africano, respectivamente, em um entrelace entre a construção da ideia de raça, conceito de etnia, *status* e papéis sociais (Moura, 2020).

A título de exemplo, tem-se o sistema racial vigente nos Estados Unidos da América (Munanga, 2020; Moura, 2020; Cashmore, 2000), em cujo território estará socialmente entre os brancos aquelas e aqueles que, cumulativamente, demonstrem aparência física e linhagem familiar não questionada quanto a vínculos hereditários com a Europa, e, entre os negros, aquelas e aqueles que, alternativamente, por aparência física ou linhagem familiar, demonstrem descendência de África. Note-se que, em terras estadunidenses, ambos os critérios *aparência física* e *linhagem familiar* conhecida importam na classificação geral dos indivíduos entre brancos e negros.

E no Brasil? Bem, neste país, marcado pelo sistema escravagista sobre a comunidade africana, assim como a nação estadunidense, a classificação racial desenvolveu-se de modo diverso e próprio. Por meio de um histórico cumulativo de estupros de mulheres escravizadas, políticas racistas de branqueamento compulsório e negação do racismo pelo mito de democracia racial (Munanga, 2020; Moura, 2020; Schwarcz, 1993), tem-se uma sociedade racista, que distribui sua população entre os grupos raciais a partir de suas marcas fenotípicas, mas que se aproveita do argumento de ser constituída por uma população com alto índice de miscigenação para negar a existência/ocorrência do racismo e/ou para alegar uma suposta identidade comum africana, que permitiria a todas e a todos afirmarem-se negros(as), quando conveniente.

A despeito das estratégias racistas usadas para manutenção de exploração de um grupo de indivíduos sobre outro (Werneck, 2012), fato é que, no Brasil, é socialmente negra ou negro aquele(a) que traz no corpo marcas visíveis que o aproximam, com maior ou menor intensidade, da ancestralidade africana, em um sistema racial de marcas (Nogueira, 2007). Aqui, é negra ou negro aquela ou aquele que, a partir de um conjunto de marcas ou características físicas, tais como cor da pele, textura capilar,

traços faciais etc., pareça aos olhos da sociedade descender de África (Osorio, 2008; Munanga, 2003, 2020; Moura, 2020). Note-se que, no Brasil, diferentemente de algumas outras localidades, como os Estados Unidos, ter uma eventual descendência familiar de pessoas socialmente negras (ou seja, fenotipicamente negras) não torna o indivíduo, como efeito, também socialmente negro, sendo a sua aparência física pessoal critério essencial para esse posicionamento externamente atribuído pela sociedade (raça social), e, consequentemente, submissão ao processo discriminatório local (Rios, 2018; Fontoura, 2018; Fonseca; Costa, 2019). Em outras palavras, não é porque um ascendente, como pais ou avós, são pessoas socialmente vistas no país como negras, ou seja, aquelas cujas características físicas remetem visualmente à origem africana, que seus descendentes, filhas, filhos ou netas, netos, caso suas próprias marcas físicas já não tragam a mesma remissão à origem em África, serão socialmente reconhecidos como do mesmo grupo racial, ou seja, como negros no Brasil.

Importante repisar que, no sistema racial de marcas descrito acima, o critério para a identidade racial social (externamente estabelecida) é a aparência física do sujeito. É importante também grifar o lugar que a descendência familiar tem na classificação social de indivíduos como negros ou brancos no Brasil, diante de dois fatores, que consideramos igualmente danosos para políticas afirmativas alcançarem seus reais beneficiários e cumprirem sua finalidade: os casos de fraudes em autodeclarações e os casos de autodeclarações divergentes da classificação racial social por ignorância sobre o sistema racial de marcas brasileiro. Ambos os casos, com ou sem intencionalidade de falsificação, lesa o direito de pessoas negras a usufruir das ações afirmativas raciais, políticas públicas que resultam de anos de lutas do movimento negro brasileiro (Guedes, 2018; Domingues, 2005, 2007; Alberti; Pereira, 2006).

Sendo a categoria negro formada por pessoas pretas e pardas (Munanga; Gomes, 2006), é principalmente na alegação de uma suposta identidade parda por motivos de mestiçagem que se encontram os casos de fraudes e

inadequações das autodeclarações raciais, pois, sob a corrente premissa de suposta ancestralidade comum africana das brasileiras e dos brasileiros, ou sob alegação de terem os indivíduos alguma ou algum ascendente ou parente colateral socialmente negro(a), pessoas que, fenotipicamente, são indivíduos posicionados no Brasil como brancos, autodeclaram-se pardos, logo negros, tendo injusto acesso às cotas e demais medidas de equidade (Ferreira, 2023; Rios, 2018; Fontoura, 2018).

Aquelas ou Aqueles que, por qualquer justificativa, insistem no argumento de que eventual mestiçagem na formação biológica do brasileiro, a despeito de critérios fenotípicos brancos, constitui a pessoa na mesma posição social da população negra, adere à falsa concepção de que a mistura de povos aqui construída se deu com pluralidade e democracia racial, e não com opressão em busca da homogeneização cultural e racial branca, que "hierarquizou (via discriminação étnica) os estratos sociais não brancos nas suas diversas gradações" (Moura, 2020, p. 202).

A mestiçagem é consequência da formação histórica opressiva nacional e também efeito natural da convivência entre seres humanos, que se relacionam e trazem novas pessoas à vida, mas não é cabível utilizar de argumentos sobre ambiguidades na identificação racial de povos com formação múltipla para desconhecer que, se há gradação, esta ocorre em ambos os grupos, pois brancos e negros têm gradações e diferentes coloridos. Entretanto, o processo opressivo racial atribui a todas as gradações de branco, sejam branquíssimos, brancos ou "encardidos" (Schucman, 2020), o lugar de tipo ideal e superior, e a todas as gradações de negro, ou seja, entre pretos, ou retintos, e pardos, a posição de modelo étnico e estético inferior (Moura, 2020).

Permitir que pessoas fenotipicamente brancas, nas suas diversas gradações, logo socialmente brancas, e, portanto, não sujeitas aos pesos impostos pelo processo discriminatório, usufruam do mecanismo das ações afirmativas raciais, é retirar a eficácia das políticas públicas e invalidar séculos de lutas do povo negro ou, em outros termos, é, simplesmente, dobrar a infeliz eficiência do sistema racista e sua construção constante da desigualdade racial no Brasil.

3 Banca de heteroidentificação racial simulada

Uma vez que a ação afirmativa racial eleitoral, por meio de reserva de recursos, assim como é da natureza de qualquer outra ação afirmativa, tem por objetivo promover ativamente a igualdade de oportunidades para pessoas integrantes de grupos sociais com "histórico comprovado de discriminação e exclusão" (Munanga; Gomes, 2006, p. 186), propõe-se observar a suficiência do uso pela Justiça Eleitoral do instrumento da autodeclaração racial exclusivamente como critério para acesso à política. Têm se beneficiado da medida de equidade aquelas ou aqueles que, comprovadamente, sofrem o processo de discriminação e de exclusão racial no Brasil?

Para avaliar a questão e analisar o nível de correspondência entre as autodeclarações firmadas nos registros de candidatura e a identidade racial que lhes é socialmente atribuída, submetemos os(as) autodeclarados(as) negros(as) eleitos(as) em 2022, para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal, a procedimento de heteroidentificação racial.

Caso comprovada a hipótese de alto índice de não correspondência entre as autodeclarações e a heteroidentificação racial, bem como a hipótese de insuficiência da autodeclaração racial para assegurar o alcance da finalidade da política afirmativa racial eleitoral, pretendemos provocar pesquisadoras, pesquisadores e instituições a se debruçar sobre a questão, de modo a promover intervenções que efetivamente garantam o sucesso da ação afirmativa racial e a maior inclusão da comunidade negra no processo democrático brasileiro.

3.1 Metodologia e resultados

Comissões ou bancas de heteroidentificação racial consistem em método complementar de verificação da adequação entre o que foi autodeclarado por candidatas e candidatos ao acesso a políticas públicas de equidade racial e sua efetiva condição de beneficiário (Rios, 2018; Fontoura, 2018; Vaz, 2018; Santos, 2021). Em resumo, cabe à comissão de heteroidentificação impedir o acesso à ação afirmativa daquelas e daqueles cuja identidade racial social não seja negra,

afastando da política os casos de não correspondência por motivo de fraude ou por percepções subjetivas equivocadas quanto ao direito de acesso ao benefício.

A forma de trabalho das comissões de heteroidentificação não é homogênea, como nos traz a pesquisa de Santos (2021), podendo ser realizada por diversos meios, a exemplo do uso de imagens (vídeo ou fotografias) ou por comparecimento presencial do futuro beneficiário perante as membras e os membros da banca.

Para os fins deste levantamento, considerando a inviabilidade do método presencial (mais adequado, no nosso julgamento), optamos pela formação de uma comissão de heteroidentificação por imagens, em formulário *google forms*. Foram utilizadas as fotografias públicas que as candidatas e os candidatos eleitos(as) apresentaram para constar na urna eletrônica e que se encontram disponíveis ao público geral no sítio eletrônico da Justiça Eleitoral.

Assim, construímos o que chamamos de "banca de heteroidentificação simulada", usando como referência, nos limites da possibilidade, as prescrições da Instrução Normativa (IN) n. 23, de 25 de julho de 2023, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP), que disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras nos concursos públicos. De suas prescrições para formação da banca de heteroidentificação[2], atendemos as seguintes: cinco membras ou membros residentes no Brasil, diversos(as) quanto à origem regional (Nordeste/Sudeste/Norte), que sejam experientes ou tenham participado de oficina ou curso na temática da promoção da igualdade racial e enfrentamento do racismo, e que deliberaram por maioria, manifestando-se exclusivamente pelo critério fenotípico para aferição da identidade racial declarada (Brasil, 2023).

Em todo o estudo foi considerada a classificação utilizada pelo IBGE (Osorio, 2003) e adotada no Acórdão da Consulta-TSE n. 0600306-47 (Brasil, 2020a) para definição da categoria negro, incluindo-se neste grupo as pretas, os pretos, as pardas e os pardos. Assim, verificou-se que foram

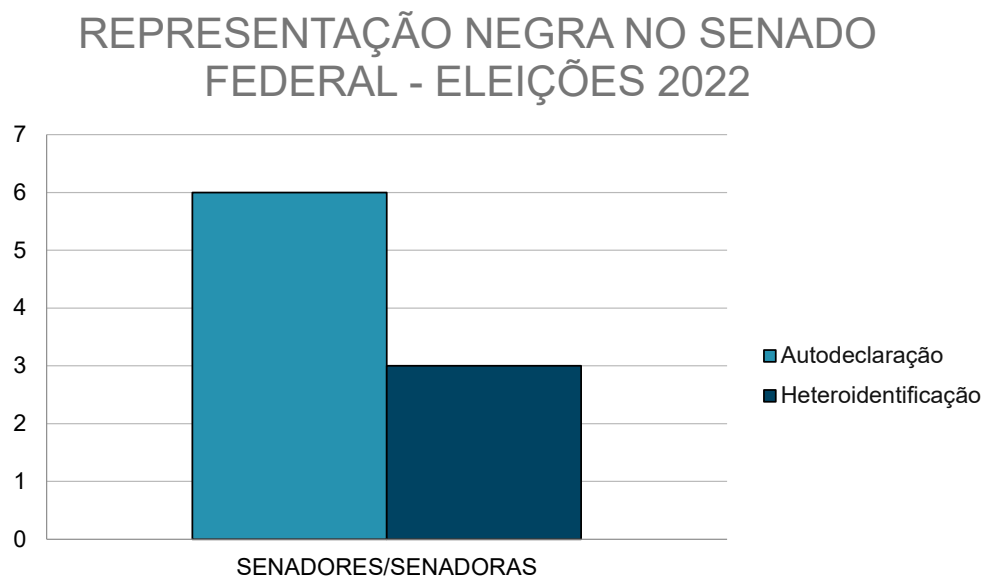
[2] Das prescrições para a composição dos membros da banca de heteroidentificação constantes no art. 19 da Instrução Normativa n. 23/2023 do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP), esta pesquisa não atendeu à previsão por participação de membros com diversidade quanto a cor, uma vez que todas as mebras e todos os membros autodeclararam-se como pessoas negras (pretas ou pardas).

eleitos(as) como autodeclarados(as) negras ou negros o total de 6 senadores e 135 deputadas e deputados federais nas Eleições 2022.

As imagens de todas e de todos os(as) eleitos(as) foram submetidas às membras e aos membros da banca de heteroidentificação, que poderia identificá-los(as) dentre os seguintes critérios classificatórios: branca, branco, parda, pardo, preta, preto ou outros. Os resultados foram considerados de modo global para cada cargo eletivo, não importando para a divulgação dos resultados dessa pesquisa a revelação individualizada da correspondência entre o que determinada ou determinado eleito(a) declarou e o que foi constatado pela banca de heteroidentificação simulada.

Como resultado do procedimento complementar simulado de heteroidentificação das eleitas e dos eleitos ao Senado Federal, foi observado que o quantitativo de representantes negros(as), que já era insignificante ante as 81 cadeiras disponíveis naquela Casa, reduziu-se em 50%, passando de seis para três senadoras ou senadores (ver Gráfico 1). Os(as) demais foram reconhecidos(as) como brancos(as) pela banca simulada.

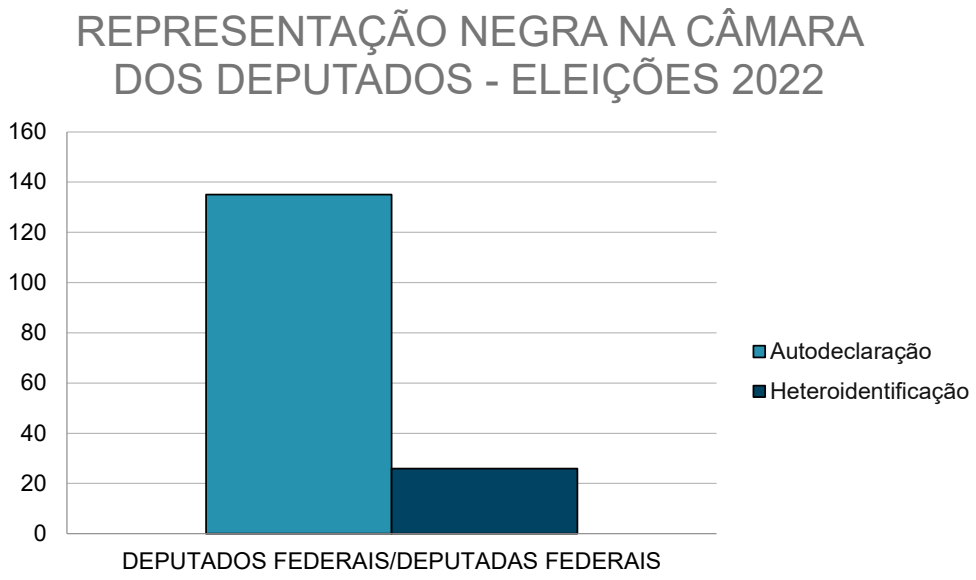
Gráfico 1



Fonte: elaborado pelas autoras.

Ainda mais acentuada foi a redução verificada para as deputadas e para os deputados federais. Dos 135 representantes autodeclarados(as) negros(as), que representavam 26,31% da Câmara (proporção já reduzida ante a maioria negra na população brasileira), somente 26 tiveram seus registros referendados pela banca de heteroidentificação, o que implica redução de 80,75% das negras e dos negros autodeclarados(as), transformando a bancada em somente 5,06% da referida Casa Legislativa, segundo a pesquisa (ver Gráfico 2).

Gráfico 2



Fonte: elaborado pelas autoras.

Também merece destaque o resultado da votação da Comissão de Heteroidentificação Simulada quando analisado o cômputo dos votos. A identificação racial do sujeito analisado era externamente firmada pela banca de heteroidentificação por meio de maioria dos votos de suas membras e de seus membros.

Tem-se que, considerando o cômputo final dos votos, das 109 incongruências entre autodeclarações e heteroidentificações raciais das eleitas e dos eleitos à Câmara dos Deputados, somente um foi heteroidentificado como

"outros", sendo todos os demais 108 heteroidentificados como brancos(as) e, entre estes, 76 por unanimidade e 32 por maioria de votos.

A alta incidência de recusa unânime da autodeclaração apresentada pelas eleitas e pelos eleitos que foram heteroidentificados(as) brancos(as) denuncia o grave distanciamento entre a realidade social e a autopercepção declarada daquelas e daqueles que se colocaram como membras ou como membros da comunidade negra e, por consequência, seus(as) representantes no Poder Legislativo.

Adicionalmente, à luz do que foi exposto acerca da construção do sistema racial brasileiro e das formas como o racismo se perpetua por meio de alegações de democracia racial, suposta ancestralidade negra comum e tratamento ambíguo diante da realidade da miscigenação de sua população, as incongruências foram detectadas principalmente entre indivíduos eleitos que se autodeclararam como pessoas pardas (ver tabela a seguir).

Deputadas e deputados federais eleitos(as) com autodeclaração negra no registro de candidatura e heteroidentificação como brancos(as) pela comissão simulada

Autodeclarados(as) negros(as)	**Heteroidentificados(as) brancos(as)**		
	Votação por unanimidade	Votação por maioria	Total
Preto(a)	3	3	6
Pardo(a)	73	29	102
Total	**76**	**32**	**108**

Fonte: elaborada pelas autoras.

Na Tabela anterior, está demonstrado que a incidência de não correspondência entre a autodeclaração racial negra das eleitas e dos eleitos e a heteroidentificação racial branca apontada pela Banca de Heteroidentificação é baixa entre aquelas e aqueles que se autoidentificaram como pretos(as). Somente 6 autodeclarações raciais pretas integram o grupo das manifestações não referendadas pela banca em um universo de 108 não reconhecimentos.

De outra parte, tem-se que 94,44% das não correspondências entre a identidade autodeclarada e aquela atribuída pela Banca de Heteroidentificação simulada estavam no grupo de autodeclarados(as) pardos(as), de modo que, em um universo de 108 não correspondências, 102 foram de pessoas pardas.

Conclusão

Os resultados extraídos da pesquisa indicam plausibilidade das hipóteses de trabalho, pois revelou alto índice de não correspondência entre as autodeclarações e a heteroidentificação racial após submissão das imagens das eleitas e dos eleitos a uma verificação externa qualificada. Isso nos permite inferir que há insuficiência da autodeclaração racial para assegurar o alcance da finalidade da política afirmativa racial eleitoral.

Como resultado do procedimento complementar simulado de heteroidentificação das vencedoras e dos vencedores no pleito, observamos a não correspondência com as autodeclarações de 50% das pessoas eleitas ao Senado Federal como negras e a não correspondência de 80,75% das autodeclarações negras entre as eleitas e os eleitos à Câmara dos Deputados nas Eleições 2022.

Percebe-se, portanto, que o uso exclusivo do sistema de autodeclaração racial é insuficiente para garantir que as determinações da ação afirmativa racial eleitoral alcance seus destinatários e os efeitos almejados, isto é, as pessoas afetadas pelas consequências do processo de discriminação racial que se utiliza do sistema racial de marcas fenotípicas para lamentavelmente hierarquizar indivíduos.

Adicionalmente, é preciso também afirmar que a insuficiência do uso isolado das autodeclarações de candidatas, candidatos, eleitas e eleitos afeta não somente a aplicabilidade e efetividade da ação afirmativa racial como também qualquer diagnóstico sobre a questão racial brasileira na política que use estes mesmos dados. O alto índice de não correspondência entre a autodeclarada e o autodeclarado e a realidade social põe dúvidas, por exemplo,

nos recentes dados de melhora da representação negra nas cadeiras políticas do país, como citado na introdução deste artigo, quando a afirmação decorre de consideração da autodeclaração das eleitas e dos eleitos como plenamente válida e pertinente à realidade social nacional.

Há realmente mais negras e negros no Congresso Nacional nas últimas eleições dos anos de 2018 e 2022, comparativamente aos anos anteriores, ou apenas temos mais legisladoras e legisladores ilegitimamente autodeclarados(as) socialmente negros(as)? Qual a real capacidade de alguém que não vive a experiência de classificação racial negra poder falar, em primeira mão, sobre a questão e, de fato, levar ao debate público formal das Casas Legislativas as demandas e perspectivas da comunidade negra, majoritária na formação populacional deste país?

Após este estudo, fica registrado que, se nas últimas eleições foi considerado uma vitória da comunidade negra ocupar, ao menos, 26,31% da Câmara (proporção já reduzida ante a maioria negra na população brasileira), segundo a autodeclaração das pessoas eleitas, em verdade, usando os critérios fenotípicos que efetivamente posicionam indivíduos na base da pirâmide racial e social no Brasil, a sub-representação negra é, de fato, muito mais profunda, pois, em simulação, foram validados(as) como fenotipicamente e socialmente negros(as) somente 5,06% da referida Casa Legislativa.

Constatou-se, ainda, a influência da dinâmica racista vigente no país que utiliza como um de seus principais instrumentos de manutenção do *status quo* da exploração racial a adesão ao mito de democracia entre raças e distorção do debate sobre como se define racialmente as pessoas no Brasil por meio de afirmação utópica de negritude universal de uma nação essencialmente miscigenada. O uso equivocado da identidade parda revelou-se o ponto principal de deturpação do tema.

Em um universo de 108 não correspondências entre autodeclaração racial e heteroidentificação racial simulada de eleitas e de eleitos deputadas e deputados federais, 102 foram de pessoas pardas, ou seja, neste grupo assentam-se 94,44% das não correspondências. É alto o índice de pessoas

socialmente brancas que se autodeclararam pardas entre eleitas e eleitos à Câmara dos Deputados em 2022, segundo simulação deste levantamento.

Com isso, esta pesquisa foi capaz de extrair um diagnóstico do atual alcance da ação afirmativa racial eleitoral junto a seus potenciais beneficiários, a comunidade negra brasileira, e, assim, provocar o debate público sobre o enfrentamento do problema, principalmente em nível institucional na Justiça Eleitoral. Caberá igualmente aprofundar a pesquisa acerca dos incentivos e mecanismos que operam este quadro de distorções e, quiçá, o levantamento de propostas que venham assegurar a efetividade das medidas de enfrentamento ao problema da sub-representação negra no poder político formal.

Referências

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araujo. A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo. *Revista Estudos Históricos*: direitos e cidadania, Rio de Janeiro, v. 1, n. 37, p. 143-166, jan./jun. 2006. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/2249/1388. Acesso em: 20 nov. 2024.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020. (Feminismos plurais).

BARBIERI, Catarina Helena Cortada *et al*.; RAMOS, Luciana de Oliveira; AMPARO, Thiago (coord.). *Dinheiro, raça e eleições*: uma análise do financiamento eleitoral de candidaturas negras**.** São Paulo: FGV Direito SP, 2022. (Série raça e eleições, 2). Nota técnica n. 2. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/32688. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRAGA, Sabrina de Paula. Racismo, colorismo e afro-conveniência nas cotas raciais eleitorais. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 26 set. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-set-26/direito-eleitoral-racismo-colorismo-afro-conveniencia-cotas-raciais-eleitorais/. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Quem são os deputados*: perfil da bancada eleita**.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados,

2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicaocamara2019/index.html#text7. Acesso em: 18 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Instrução Normativa MGI n. 23, de 25 de julho de 2023. Disciplina a aplicação da reserva de vagas para pessoas negras no concursos públicos, na forma da Lei n. 12.990, de 9 de junho de 2014, e reserva vagas para pessoas negras nos processos seletivos para a contratação por tempo determinado de que trata a Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União***:** seção 1, Brasília, DF, n. 143, p. 48, 28 jul. 2023. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-mgi-n-23-de-25-de-julho-de-2023-499276293. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 738/BSB*. Acórdão**.** Referendo na medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Políticas públicas de caráter afirmativo. Incentivo a candidaturas de pessoas negras para cargos eletivos. Valores constitucionais da cidadania e dignidade da pessoa humana. Igualdade em sentido material. Orientações constantes de resposta do Tribunal Superior Eleitoral à consulta formulada por parlamentar federal. Aplicação imediata para as próximas eleições. Não incidência do Princípio da Anterioridade ou Anualidade (art. 16 da CF/88). Mero procedimento que não altera o processo eleitoral. Precedentes. Medida cautelar referendada. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 5 de outubro de 2020b. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239593. Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Plenário). *Consulta n. 0600306-47.2019.6.00.0000*. Acórdão. Direito Eleitoral. Consulta. Reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatas e candidatos negros. Conhecimento. Quesitos 1, 2 e 4 respondidos afirmativamente. Relator: Min. Roberto Barroso, 25 de agosto de 2020a. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2020/10/1/16/43/6/52de58d73c9c77d3782f0c8c0d7c68acc9d5d4e6968ea39d2e7cc9622213c19f . Acesso em: 5 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Mais da metade dos candidatos aos cargos das eleições 2022 se autodeclarou negra*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2022a. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Novembro/mais-da-metade-dos-candidatos-aos-cargos-das-eleicoes-2022-se-autodeclarou-negra. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.729, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Resolução TSE n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, ano 202, n. 29, p. 160-165, 4 mar. 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-729-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *13 de maio*: da abolição da escravatura ao voto livre. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 17 jun. 2022b. 1 vídeo (ca. 2 min), son., color. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/videos/13-de-maio-da-abolicao-da-escravatura-ao-voto-livre. Acesso em: 13 jan. de 2023.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. *Raça e eleições no Brasil***.** Porto Alegre: Zouk, 2022. *E-book*.

CASHMORE, Ellis. *Dicionário de relações étnicas e raciais*. São Paulo: Selo Negro, 2000.

COSTA, Najara Lima. *Quem é negra/o no Brasil?*. São Paulo: Dandara, 2020.

DOMINGUES, Petrônio. Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 164-176, maio 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/g9K3wSLyhKn88LXn3GgJDvc/?lang=pt#. Acesso em: 12 dez. 2022.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tem/a/yCLBRQ5s6VTN6ngRXQy4Hqn/abstract/?lang=pt#ModalHowcite. Acesso em: 5 set. 2021.

FERREIRA, Fernanda Portela. *Democracia, raça e desigualdade*: ação afirmativa racial eleitoral e as Eleições 2020 em Salvador/BA. Dissertação

(Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. p. 176.

FONSECA, Maria Goretti da; COSTA, Thiala Pereira Lordello. As comissões de aferição de autodeclaração na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/As (ABPN)*, Curitiba, v. 11, n. 29, p. 94-114, jun./ago. 2019. Disponível em: https://abpnrevista.org.br/site/article/view/753. Acesso em: 23 out. 2023.

FONTOURA, Maria Conceição Lopes. Tirando a vovó e o vovô do armário**.** *In:* DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (org.). *Heteroidentificação e cotas raciais*: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas, RS: IFRS Campus Canoas, 2018. p. 107-140. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf. Acesso em: 3 out. 2023.

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 Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-21082020-030539/pt-br.php. Acesso em: 10 jan. 2022.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUEDES, Waschington Alves. Políticas de ação afirmativa: agência para a população negra no Brasil. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/As (ABPN)*, Curitiba, v. 10, p. 159-181, maio 2018. Edição especial. DOI 10.31418/2177-2770.2018.v10.n00.p159-181. Disponível em: https://abpnrevista.org.br/site/article/view/427/498. Acesso em: 15 mar. 2023.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Como trabalhar com "raça" em sociologia. *Educação e Pesquisa***,** São Paulo, v. 29, n. 1, p.

93-107, jan./jun. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ep/a/DYxSGJgkwVyFJ8jfT8wxWxC/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 11 fev. 2024.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnadcontinua.html?edicao=27258&t=sobre. Acesso em: 18 out. 2020.

MALI, Tiago; NOGUEIRA, Carolina. 1 em cada 3 negros em 2022 já se declarou branco. *Poder 360*, [*S. l.*], 12 out. 2022. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-congresso/congresso/1-em-cada-3-negros-eleitos-em-2022-ja-se-declarou-branco/. Acesso em: 26 jun. 2024.

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

MOREIRA, Adilson José *et al*. *Manual de educação jurídica antirracista*: direito, justiça e transformação social. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MOURA, Clovis. *Dialética radical do negro*. 3. ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2020.

MOURA, Clovis. *Rebeliões da senzala*: quilombos, insurreições e guerrilha. 3. ed. São Paulo: Lech, 1981. (A questão social no Brasil, 6). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4584886/mod_resource/content/2/14%20-%20Rebeli%C3%B5es-da-Senzala-Clovis-Moura_Completo.pdf. Acesso em: 8 out. 2022.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *In:* SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto (org.). *Educação e ações afirmativas*: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: INEP, 2003. p. 115-130. Disponível em: https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/educacao_acoes_afirmativas.pdf. Acesso em: 16 jan. 2023.

MUNANGA, Kabengele. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil*: identidade nacional versus identidade negra. 5. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

MUNANGA, Kabengele; GOMES, Nilma Lino. *O negro no Brasil de hoje*. São Paulo: Global, 2006.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-308, jun. 2007.

OSORIO, Rafael Guerreiro. *O sistema classificatório de "cor ou raça" do IBGE*. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para discussão, n. 996). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2958/1/TD_996.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

OSORIO, Rafael Guerreiro. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. *In:* THEODORO, Mário (org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil*: 120 anos após a abolição. 1. ed. Brasília: Ipea, 2008. p. 65-96.

SHUTTERA PÉREZ, Alejandro Sacbé. Derrida: la structura desplezada y el problema de la différance. *LiminaR*: estudios sociales y humanísticos, México, v. 4, n. 2, p. 93-108, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.29043/liminar.v4i2.214. Acesso em: 25 set. 2022.

PESTANA, Maurício. Cotas, fundo partidário, autodeclaração e fraudes nas eleições. *CNN Brasil*, [*S. l.*], 24 ago. 2022a. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mauricio-pestana-cotas-fundo-partidario-autodeclaracao-e-fraudes-nas-eleicoes/. Acesso em: 22 mar. 2024.

PESTANA, Maurício. No país dos deputados "negros" que são brancos. *CNN Brasil*, [*S. l.*], 13 jul. 2022b. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/no-pais-dos-deputados-negros-que-sao-brancos/. Acesso em: 26 jun. 2024.

PINTO, Henrique Salles. Representatividade étnico-racial e de gênero nas instituições brasileiras: hora de promovê-la**.** *In:* BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Observatório Equidade no Legislativo*. Brasília, DF: Senado Federal, [2021?]. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oel/observatorio-de-equidade-nos-legislativos-federal-e-estaduais. Acesso em: 18 mar. 2024.

RIOS, Roger Raupp. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. *In:* DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (org.). *Heteroidentificação e cotas raciais*: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas, RS: IFRS Campus Canoas, 2018. p. 176-193. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf. Acesso em: 3 out. 2023.

SANTANA, Olívia. *Mulher preta na política*. 1. ed. Rio de Janeiro: Malê, 2023.

SANTOS, Sales Augusto dos. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, [*S. l.*], v. 13, n. 36, p. 365-415, 2021. Disponível em: https://abpnrevista.org.br/site/article/view/1255. Acesso em: 23 out. 2023.

SCHUCMAN, Lia Vainer. *Entre o encardido, o branco e o branquíssimo*: branquitude, hierarquia e poder na cidade de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Veneta, 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *O espetáculo das raças*: cientistas, instituições e questão racial no Brasil: 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

VAZ, Lívia Sant'Anna. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. *In:* DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JÚNIOR, Paulo Roberto Faber (org.). *Heteroidentificação e cotas raciais*: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas, RS: IFRS Campus Canoas, 2018. p. 32-79. Disponível em: https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Heteroidentificacao_livro_ed1-2018.pdf. Acesso em: 3 out. 2023.

VAZ, Lívia Sant'Anna. *Cotas raciais*. São Paulo: Jandaíra, 2022. (Feminismos plurais, 12).

WERNECK, Jurema. *Racismo institucional*: uma abordagem conceitual. [*S. l.*]: ONU Mulheres, 2012. Realização: Geledés – Instituto da Mulher Negra. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/publicacoes/racismo-institucional-uma-abordagem-conceitual/. Acesso em: 26 jun. 2021.

Como citar este artigo:

FERREIRA, Fernanda Portela; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. Autodeclaração racial e efetividade da política pública de ação afirmativa de reserva de recursos de campanha para pessoas negras nas eleições. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 502-531, jan./jun. 2024.

Esta obra foi composta na fonte Times, corpo 12,
entrelinhas de 18 pontos, em papel AP 75 g/m² (miolo) e
papel Cartão Supremo 250g/m² (capa).