

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

v. 8, n. 2, jul. a dez. 2024





TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO

Presidente Des. Silmar Fernandes

Vice-Presidente e Corregedor Des. José Antonio Encinas Manfré

Membros Des. Fed. Luís Paulo Cotrim Guimarães
Juíza Maria Cláudia Bedotti
Juiz Régis de Castilho Barbosa Filho
Juiz Rogério Luis Adolfo Cury
Juiz Claudio José Langroiva Pereira

Suplentes Des. Roberto Maia Filho
Des. Cláudia Lúcia Fonseca Fanucchi
Des. Fed. Luiz Alberto de Souza Ribeiro
Juíza Maria Domitila Prado Manssur
Juiz Ronnie Herbert Prado Soares
Juíza Danyelle da Silva Galvão
Juiz Diogo Rais Rodrigues Moreira

Diretor-Geral Claucio Cristiano Abreu Corrêa



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

Diretor Des. Silmar Fernandes

Vice-Diretor Des. José Antonio Encinas Manfré

Diretora-Executiva Dra. Fernanda Colombini

Coordenador da Pós-graduação Prof. Dr. Richard Pae Kim

Coordenadora Vanessa Nigres Diniz

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 8, n. 2, jun. a dez. 2024

Produção editorial

Seção de Publicações e Pesquisas (SEPPE/COEJEP/SPR)

Nísia Pudwell, Aline Martiniano Moreira e Alessandro Mildo Gonçalves

Projeto gráfico

Seção de Campanhas (SECAMP/COMC/SECOM)

Giuliane Tirabasso

Apoio técnico

Seção de Treinamento e Conteúdos Digitais (SETCD/COSE/STI)

Flávia Machado

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político/REDESP

V. 8, n. 2, jun. a dez. 2024

Semestral

e-ISSN 2594-9519

Esta é uma publicação da Escola Judiciária Eleitoral Paulista – EJEP
Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – Rua Francisca Miquelina, 123,
Bela Vista, São Paulo-SP

Editor-Chefe

Dr. Richard Pae Kim

Editora Assistente

Me. Nísia Pudwell Chaves Beda

Conselho Editorial

Des. Silmar Fernandes, Univ. Presb. Mackenzie e Univ. Nove de Julho – São Paulo/SP

Des. Jeferson Moreira de Carvalho, TJSP, EPM – São Paulo/SP

Des. Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr., TJSP, FADISP – São Paulo/SP

Dr. Marco Antonio Martin Vargas, TJSP, Univ. Presb. Mackenzie – São Paulo/SP

Dr. André Guilherme Lemos Jorge, Universidad Complutense de Madrid – Espanha

Dra. Clarissa Campos Bernardo, IASP – São Paulo/SP

Hélio Freitas de Carvalho da Silveira, EJEP – TRE/SP

Comissão Científica

Min. José Antônio Dias Toffoli

Min. Gilmar Ferreira Mendes

Alamiro Velludo Salvador Netto

André Carvalho Ramos

André Ramos Tavares

Carlos Eduardo Frazão

Felipe Chiarello de Souza Pinto

José Jairo Gomes

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves

Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior

Marco Antonio Martin Vargas

Mônica Herman Salem Caggiano

Paulo Hamilton Siqueira Junior

Richard Pae Kim

Min. Alexandre de Moraes

Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Ana Paula Euliaro

André Guilherme Lemos Jorge

Antônio Carlos da Ponte

Elival da Silva Ramos

Fernando Neisser

Jeferson Moreira de Carvalho

Luiz Francisco Aguilar Cortez

Marcelo Mazotti

Marco Mancarella

Orides Mezzaroba

Renato de Mello Jorge Silveira

Rubens Beçak

Pareceristas

Dr. Alexandre Walmott Borges, Universidade Federal de Uberlândia
Dr. Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, TJ/SP, Fac. Dir. São Bernardo do Campo
Dr. Antonio Gelis Filho, FGV/EASP, São Paulo
Me. Elder Maia Goltzman, PUC Minas Gerais
Dr. Filippe Soares Lizardo, IDP, São Paulo
Me. Francisco Jeferson Inácio Ferreira, Universidade Federal de Pernambuco
Dra. Gabriela Araújo, PUC São Paulo
Dr. Jorge Henrique Oliveira de Souza Gomes, Universidade Federal de Pernambuco
Dra. Juliana Abrusio Florencio, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo
Dra. Juliana Cardoso Ribeiro Bastos, PUC São Paulo
Me. Liliane Gobetti Fagundes, Universidade Federal de Pernambuco
Dr. Luciano Felício Fuck, IDP, Brasília
Dr. Luiz Antonio Alves Torrano, TJ/SP, Univ. São Francisco, Campinas
Dra. Manuela Cibim Kallajian, Universidade Metodista de Piracicaba
Dra. Manuella Santos de Castro, PUC São Paulo
Dr. Marco Antonio Hatem Beneton, Alesp, Universidade de São Paulo
Me. Pedro Henrique Ribeiro da Silva, Universidade Federal de Pernambuco
Dra. Olívia Raposo da Silva Telles, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral/SP
Dr. Renato Siqueira de Pretto, TJ/SP, PUC Campinas
Dr. Thiago Massao Cortizo Teraoka, TJ/SP, EPM, São Paulo
Dr. Wagner Roby Gídaro, TJ/SP, PUC Campinas
Dr. Walter Godoy dos Santos Junior, TJ/SP, Univ. Nove de Julho, São Paulo
Me. Yunna D'Avila, Universidade Federal do Pernambuco

Apresentação

Em recente evento promovido pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista, o Professor Joshua Douglas, da Universidade do Kentucky, que nos honrou com uma magnífica palestra, discorreu sobre o cenário eleitoral norte-americano. Ele descreveu o funcionamento da administração eleitoral, deixando claro que não só o sistema é descentralizado naquele país, como também o são as regras sobre o direito ao voto em cada um dos estados federados.

Restou claro que a judicialização da política e das eleições nos Estados Unidos vinha se intensificado nas últimas décadas, com a Suprema Corte desempenhando um papel central na resolução de disputas eleitorais e na definição de regras para o processo eleitoral. Casos como *Bush v. Gore* (2000), que decidiu a eleição presidencial após uma controversa contagem de votos na Flórida, exemplificam como as decisões judiciais podem impactar diretamente os resultados eleitorais. Ocorre que nos últimos anos, a Corte Suprema, que vinha sendo chamada a interpretar leis eleitorais, como as relacionadas ao financiamento de campanhas, ao redistritamento e ao acesso ao voto, tem evitado decidir as controvérsias, deixando que a própria administração eleitoral de cada estado defina as regras, no interesse regional, ficando claro que o Judiciário tem buscado se afastar na interferência dos processos eleitorais.

Em terras brasileiras, como resultado de uma histórica exigência de que se garanta e proteja a ordem democrática, o Poder Judiciário tem exercido importante papel de gestão, controle e fiscalização das eleições, buscando assim garantir os direitos políticos dos cidadãos brasileiros e a estabilidade dos processos eleitorais. É fato, no entanto, que há de se exigir o devido cuidado com os limites de sua intervenção, para que não haja qualquer sobreposição indevida nas competências dos outros poderes ou na autonomia do eleitor, da eleitora, e na vontade das urnas.

Portanto, oportunas as reflexões que são publicadas nesta edição, pela percuente análise do tema feita pelo autor convidado, eminente professor e Desembargador Waldir Sebastião de Nuevo Campos Junior, que presidiu o TRE-SP no período de 2020 a 2021, em seu trabalho sobre JURISDIÇÃO ELEITORAL: CONSTITUCIONALIZAÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES SOCIAIS.

Os demais artigos que compõem o último número de 2024 também refletem os vários matizes dos debates que podem existir sobre a democracia e os processos eleitorais.

O texto de Adrielly Marcel Silva Nunes, Flávio de Leão Bastos Pereira e Paulo Henrique Maldanis Ferreira trata da VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA AS MULHERES NEGRAS NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO CONSIDERANDO AS RELAÇÕES RACIAIS. Os autores e a autora abordam a dificuldade da concretização da igualdade material no exercício dos direitos políticos por mulheres negras, diante da resistência oferecida por estruturas já constituídas.

Contamos também com dois estudos sobre a desinformação, problema que tem gerado influência negativa sobre os processos eleitorais. As autoras Camila Maria de Moura Vilela e Christine Mattos Ferreira Albiani Alves se propõem a responder o seguinte questionamento: ELEIÇÕES E DESINFORMAÇÃO: COMO A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL INFLUENCIA AS CAMPANHAS E AS PROPAGANDAS ELEITORAIS?, e Hianka Bárbara Silva Santos, em DIREITOS POLÍTICOS E OS IMPACTOS DA DESINFORMAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL: UMA ANÁLISE DOS DESAFIOS DA DEMOCRACIA, trata o tema sob outros enfoques.

Na seara da representação democrática, Jéssyca Paiola, em DEMOCRACIA, PESSOA IDOSA E IDADISMO NO BRASIL: RELAÇÕES COM O DIREITO ELEITORAL, ataca o fenômeno do envelhecimento e como a alteração no perfil demográfico acaba por exigir do sistema novos ajustes no domínio eleitoral.

Tratando de democracia em um sentido amplo, José Moreira oferece-nos um panorama da realidade que enfrenta outro país que, assim como o Brasil, tem herança colonial portuguesa, e cuja independência deu-se há apenas cinquenta anos, em 1973. GUINÉ-BISSAU E SUAS FRAGILIDADES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PÓS-INDEPENDÊNCIA demonstra que a qualidade de uma democracia está diretamente relacionada à saúde de suas instituições.

Os dois artigos seguintes têm em comum a busca pela fidelidade à vontade do eleitor. A (IR)RESPONSABILIDADE ELEITORAL DOS INSTITUTOS DE PESQUISA é objeto de análise pelo professor, pesquisador e magistrado José Wellington Bezerra da Costa Neto, ao demonstrar que, na equação política, os efeitos das pesquisas eleitorais sobre as escolhas do eleitorado têm um papel bastante significativo. Já o estudo de Ricardo Wias e de Álvaro Vinícius Paranhos Severo apresenta outra forma possível de se alcançar a representação política. Em seu artigo SISTEMA ELEITORAL ALTERNATIVO: VOTO ÚNICO E TRANSFERÍVEL - ALTERNATIVAS E DESAFIOS NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS, os autores defendem que esse sistema de votação pode refletir de maneira mais proporcional e justa

a diversidade de preferências do eleitorado.

Em DAS COLIGAÇÕES ÀS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: A NOVA APOSTA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, Thácila Xavier da Silva Ramos apresenta um histórico dos processos políticos que conduziram à adoção das federações como uma possibilidade de configuração partidária politicamente interessante.

E a edição termina com o texto instigante de Vinicius Dourado Loula Salum, UM BREVE ENSAIO ACERCA DO MANICÔMIO JURÍDICO ELEITORAL: A TERAPÊUTICA DE ALFREDO AUGUSTO BECKER APLICADA AO DIREITO ELEITORAL, em que o autor defende a retomada da cientificidade no desenvolvimento do Direito Eleitoral.

Esta edição traz, como se vê, um vasto campo de debates qualificados sobre o sistema político-eleitoral brasileiro. Registramos, assim, os nossos agradecimentos aos colaboradores desta edição bem como a nossa gratidão a todos os revisores e revisoras pelo esforço despendido durante todo este ano de 2024.

Fazemos votos de uma ótima leitura!

Des. Silmar Fernandes

Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral Paulista

Dr. Richard Pae Kim

Editor-chefe

Sumário

JURISDIÇÃO ELEITORAL: CONSTITUCIONALIZAÇÃO E
JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES SOCIAIS..... 13

Waldir Sebastião de Nuevo Campos Júnior

VIOÊNCIA POLÍTICA CONTRA AS MULHERES NEGRAS
NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO CONSIDERANDO AS
RELAÇÕES RACIAIS..... 41

**Adrielly Marcel Silva Nunes, Flávio de Leão Bastos Pereira e Paulo Henrique
Maldanis Ferreira**

ELEIÇÕES E DESINFORMAÇÃO: COMO A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
INFLUENCIA AS CAMPANHAS E AS PROPAGANDAS ELEITORAIS?

.....59

Camila Maria de Moura Vilela e Christine Mattos Ferreira Albiani Alves

DIREITOS POLÍTICOS E A DESINFORMAÇÃO NO PROCESSO
ELEITORAL: UMA ANÁLISE DOS DESAFIOS DA DEMOCRACIA..... 78

Hianka Bárbara Silva Santos

DEMOCRACIA, PESSOA IDOSA E IDADISMO NO BRASIL:
RELAÇÕES COM O DIREITO ELEITORAL..... 102

Jessyca Paiola

GUINÉ-BISSAU E SUAS FRAGILIDADES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS
PÓS-INDEPENDÊNCIA 118

José Moreira

A (IR)RESPONSABILIDADE ELEITORAL DOS INSTITUTOS DE PESQUISA
..... 133

José Wellington Bezerra da Costa Neto

SISTEMA ELEITORAL ALTERNATIVO: VOTO ÚNICO E TRANSFERÍVEL –
ALTERNATIVAS E DESAFIOS NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS163

Ricardo Alan Wias e Álvaro Vinícius Paranhos Severo

DAS COLIGAÇÕES ÀS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: A NOVA APOSTA
DOS PARTIDOS POLÍTICOS177

Thácila Xavier da Silva Ramos

UM BREVE ENSAIO ACERCA DO MANICÔMIO JURÍDICO ELEITORAL:
A TERAPÊUTICA DE ALFREDO AUGUSTO BECKER APLICADA AO
DIREITO ELEITORAL..... 206

Vinicius Dourado Loula Salum

JURISDIÇÃO ELEITORAL: CONSTITUCIONALIZAÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DAS RELAÇÕES SOCIAIS

ELECTORAL JURISDICTION: CONSTITUTIONALIZATION AND JUDICIALIZATION
OF POLITICS AND SOCIAL RELATIONS

Waldir Sebastião de Nuevo Campos Júnior¹

Autor convidado.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a jurisdição eleitoral no Brasil à luz da constitucionalização e da judicialização das relações sociais e políticas, com foco no papel da Justiça Eleitoral na legitimação do processo político-eleitoral. Para tanto, foi adotada uma abordagem metodológica descritiva e exploratória, com base em revisão bibliográfica e análise documental sobre a evolução do Estado Democrático de Direito e a atuação normativa e fiscalizadora da Justiça Eleitoral. A análise indica que a Justiça Eleitoral desempenha um papel central na manutenção da legitimidade do processo eleitoral, ao regulamentar e fiscalizar as eleições, além de enfrentar novos desafios, como o impacto das plataformas digitais na desinformação e no discurso de ódio. Assim, a conclusão é no sentido de que a expansão do ativismo judicial, embora necessária em determinadas circunstâncias, deve ser aplicada com cautela para não comprometer a soberania popular e a legitimidade do sistema democrático. A jurisdição eleitoral, portanto, enfrenta o desafio de equilibrar suas funções fiscalizadoras com a preservação da vontade popular, em um cenário de crescente complexidade social e tecnológica.

Palavras-chave: Jurisdição Eleitoral; constitucionalização; judicialização; justiça eleitoral; ativismo judicial.

1 Mestrando em Direito pela FADISP/UNIALFA. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Posse na Magistratura em 07/03/1983). Presidente do Tribunal Regional Eleitoral (Biênio 2020/2021) - Professor de Legislação Especial Penal do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo na Academia da Polícia Militar do Barro Branco desde 1988.

ABSTRACT

This study aims to analyze electoral jurisdiction in Brazil in light of the constitutionalization and judicialization of social and political relations, focusing on the role of the Electoral Justice in legitimizing the electoral process. For this purpose, a descriptive and exploratory methodological approach was adopted, based on a literature review and document analysis regarding the evolution of the Democratic Constitutional State and the regulatory and supervisory actions of the Electoral Justice. The results indicate that the Electoral Justice plays a central role in maintaining the legitimacy of the electoral process by regulating and overseeing elections, while also facing new challenges, such as the impact of digital platforms on misinformation and hate speech. It is concluded that the expansion of judicial activism, although necessary in some circumstances, should be applied with caution to avoid compromising popular sovereignty and the legitimacy of the democratic system. Therefore, electoral jurisdiction faces the challenge of balancing its supervisory functions with the preservation of popular will in a context of increasing social and technological complexity.

Keywords: Electoral jurisdiction; constitutionalization; judicialization; electoral justice; democracy.

Sumário

1. Introdução; 2. Organização Social; 3. Estado Constitucional e Democrático de Direito; 4. Ambiente Político-Eleitoral; 5. Justiça Eleitoral; 6. Jurisdição Constitucional; 7. Jurisdição Eleitoral; 8. Considerações Finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

A jurisdição eleitoral brasileira tem desempenhado um papel decisivo na construção e consolidação do Estado Democrático de Direito, assegurando a regularidade dos processos eleitorais e, consequentemente, a legitimidade das instituições políticas.

Desde a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, por meio do Código Eleitoral, o Brasil passou a contar com um sistema específico para regulamentar, fiscalizar e pacificar as eleições, estabelecendo bases sólidas para a realização de pleitos justos e transparentes. A criação dessa justiça especializada foi uma resposta aos desafios históricos do país, que sempre enfrentou tensões e distorções no campo político-eleitoral, como fraudes e manipulações. Desde então, a Justiça

Eleitoral evoluiu e se tornou uma peça-chave na manutenção da ordem democrática.

No entanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o processo de constitucionalização do Direito, a atuação da Justiça Eleitoral ganhou novos contornos. A centralidade que os direitos fundamentais adquiriram no ordenamento jurídico e a judicialização das relações sociais e políticas trouxeram à tona a necessidade de repensar o papel do Judiciário na administração das eleições.

Nesse cenário, o fenômeno da judicialização da política transformou a Justiça Eleitoral em protagonista na resolução de conflitos que extrapolam a mera contenda eleitoral, englobando temas de direitos fundamentais e questões de legitimidade democrática.

Paralelamente, a globalização, o avanço das novas tecnologias e a disseminação das plataformas digitais reconfiguraram o ambiente político-eleitoral. As redes sociais, com seu poder de amplificar informações em tempo real, tornaram-se instrumentos poderosos para influenciar o eleitorado. No entanto, esse fenômeno também trouxe novos desafios, como a propagação de desinformação e discurso de ódio, que afetam diretamente a qualidade do debate público e a legitimidade dos pleitos.

A partir dessa nova realidade, a Justiça Eleitoral passou a enfrentar o desafio de equilibrar sua função de fiscalização rigorosa com a necessidade de proteger a soberania da vontade popular, sem que isso comprometa o caráter democrático do processo eleitoral.

Além disso, outro aspecto que se destaca no cenário contemporâneo é o ativismo judicial, uma prática que envolve a atuação proativa do Poder Judiciário em questões que tradicionalmente seriam resolvidas pela esfera política. No contexto da Justiça Eleitoral, o ativismo judicial tem gerado debates sobre os limites de sua atuação e sobre a interferência do Judiciário na dinâmica política. Embora o ativismo possa ser um recurso valioso para suprir lacunas legislativas ou garantir a proteção de direitos fundamentais, ele também impõe o risco de desvirtuar o princípio democrático ao subverter a soberania popular.

Diante desse contexto complexo, o presente trabalho se propõe a investigar as transformações da jurisdição eleitoral no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, à luz da constitucionalização e da judicialização das relações sociais e políticas. Pretende-se, ainda, discutir o papel do ativismo judicial no campo eleitoral e suas implicações para a democracia, considerando os desafios impostos pela modernidade tecnológica, como a influência das plataformas di-

gitais e a desinformação. A análise busca não apenas compreender a evolução do papel da Justiça Eleitoral, mas também refletir sobre as novas demandas sociais que exigem do Judiciário um equilíbrio cuidadoso entre fiscalização, normatização e respeito à vontade popular.

Ressalta-se, de antemão, que o presente trabalho não tem a pretensão de exaurir os temas em comento, mas de trazer elementos que possam contribuir com os debates jurídicos acerca da matéria.

2 ORGANIZAÇÃO SOCIAL

A organização política do Estado moderno desenvolveu-se a partir da lógica da unidade, qual seja, território, povo e soberania.

Dentre os elementos essenciais ao Estado, importa ressaltar, em particular, o atributo da soberania, pois, quer na esfera jurídica, quer no plano político interno ou externo, as transformações experimentadas pela sociedade contemporânea conferiram novos contornos à sua noção e relativizou sobremaneira seu caráter quase absoluto, outrora inquestionável.

A gestão pública, em todos os seus segmentos, assim como as relações privadas, foi permeada e redefinida pelas circunstâncias da atualidade, quais sejam, inovações tecnológicas, informação em tempo real, globalização econômica e cultural.

Tais circunstâncias, sem dúvida, alteraram profundamente a lógica das relações sociais, tanto no âmbito dos valores éticos e morais, como no que concerne ao raciocínio norteador da dinâmica do sistema jurídico, conferindo novos contornos a diversos institutos jurídicos, em particular, em relação à proteção de direitos fundamentais, como a privacidade, imagem, honra, direitos autorais e direitos aos dados, que, no âmbito das plataformas digitais, diante da carência de regulamentação atual e adequada, não estão recebendo a mesma atenção que outros, que sofreram uma amplificação exponencial, como a liberdade de imprensa e a liberdade de expressão (Tavares, 2022, p. 61).

Dessas transformações decorreram novos balizamentos éticos, assim como a necessidade de revisão da atividade legislativa convencional, inclusive, pelos importantes reflexos da criação e atuação de organismos internacionais multilaterais responsáveis pela edição de regras e procedimentos com inegáveis reflexos nas relações socioeconômicas de âmbito nacional.

A funcionalidade social, dados os novos parâmetros norteadores das relações sociais, está privilegiando as estruturas horizontais de organização, em detrimento do modelo vertical, dadas as exigências de agilidade, flexibilidade, legitimidade e racionalidade das relações sociais.

A realidade, portanto, é de soberanias compartilhadas e de sistemas autônomos e funcionalmente diferenciados com alcance mundial (Faria; Campilongo, 2024, p. A2).

Os espaços públicos, em grande medida, estão controlados por poucos agentes econômicos, pelas grandes plataformas digitais, cuja atuação em escala global, tem se constituído em importante barreira à efetiva atuação do direito local ou internacional (Tavares, 2022, p. 59), do que decorre a razoabilidade da perspectiva de considerar as redes sociais de abrangência global como infraestruturas de interesse público e não apenas agentes econômicas, com todos os reflexos legais e jurídicos inerentes a tal classificação (Tavares, 2022, p. 60).

As circunstâncias atuais conferiram novos contornos aos conflitos sociais e fizeram emergir novas espécies de conflitos, numa sociedade muito mais complexa, cujo enfrentamento passou a exigir novas posturas, principalmente, da gestão pública, em todos os seus segmentos, com significativos reflexos na atividade jurisdicional, pois, em regra, tem o sido o Poder Judiciário o primeiro dos Poderes a ser convocado a se manifestar sobre novas realidades (Tavares, 2022, p. 63).

O modelo de organização social vigente, qual seja, de Estado constitucional de direito, em que a centralidade dos direitos fundamentais possui uma dimensão também objetiva, a irradiar efeitos e permear todas as espécies de relações sociais, introduziu novas perspectivas do raciocínio jurídico, numa necessária busca de reaproximação do Direito e da ética, em especial, em decorrência da normatividade dos princípios constitucionais.

É inegável, assim, a necessidade de revisão, tanto da técnica legislativa tradicional, como, em particular, da atividade jurisdicional, dos métodos de interpretação das normas jurídicas, na solução de conflitos e das tensões legislativas, a partir de um raciocínio jurídico interdisciplinar e, principalmente, funcional.

A centralidade dos direitos fundamentais, não se pode negar, está sofrendo todos os efeitos experimentados pelo fenômeno disruptivo promovido pelas novas tecnologias, fazendo presente não só a necessidade de uma ressignificação dos direitos fundamentais, como também uma forte pressão para que se produza uma normatividade oficial mais abrangente, atual e efetiva, como a positivação de novos direitos, como o direito de acesso à internet (Tavares, 2022, p. 63-64).

3 ESTADO CONSTITUCIONAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Democracia é um termo cuja noção possui expressiva densidade axiológica, da qual decorre sua reiterada utilização como recurso para se tentar conferir contornos de legitimidade ao poder político até mesmo nos regimes mais autoritários, com a propositada confusão entre as noções de eleição e democracia.

Assinala, a propósito, com propriedade, Norberto Bobbio (2000, p. 375):

Hoje “democracia” é um termo que tem uma conotação fortemente positiva. Não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático. A julgar pelo modo através do qual hoje qualquer regime se autodefine, poderíamos dizer que já não existem no mundo regimes não-democráticos. Se as ditaduras existem, existem apenas, como dizem os autocratas, com o objetivo de restaurar o mais rápido possível a “verdadeira” democracia, que deverá ser, naturalmente, melhor do que a democracia suprimida pela violência.

Fávila Ribeiro, ao abordar o tema em sua obra *Direito Eleitoral*, refere-se um inquérito levado a efeito pela UNESCO com o objetivo de identificar os regimes políticos vigentes em inúmeros países, com ambientes sociais e políticos distintos e contrastantes, tanto do Oriente como do Ocidente. O inquérito apresentou surpreendente resultado, sem discrepâncias, no sentido de que todos proclamaram, enfaticamente, o caráter democrático de suas instituições (Ribeiro, 1986, p. 9).

O sistema democrático compatível com o moderno estado constitucional de direito, o representativo, decorreu de importante evolução da noção de organização social, principalmente, nas nações ocidentais, nas quais operou-se, de forma importante, a consolidação da dimensão objetiva dos direitos fundamentais.

O regime democrático representativo, na atualidade, é o viável, na medida em que a democracia direta é incompatível com a realidade da maior parte das nações, salvo raras exceções, em regiões em que, dadas as reduzidas dimensões sociais e geográficas, como os cantões suíços (Ribeiro, 1986, p. 11); (Velloso, 2010, p. 24), os instrumentos de consulta popular são utilizados, de forma eficiente, com razoável frequência.

A forma representativa, entretanto, para que possa ser utilizada com efetividade e atender as exigências do Estado Democrático de Direito, demanda não

apenas a realização de eleições, mas, principalmente, que o processo político-eleitoral seja realizado em condições de revelar com propriedade a vontade popular por meio do voto livre e esclarecido.

Neste aspecto, é oportuno lembrar a análise da Profa. Dra. Maria Thereza Sadek (São Paulo, 2005, p. 103-110), segundo a qual o sistema democrático equilibrado, que permite apurar com razoável grau de legitimidade a vontade popular, exige que sejam implementadas suas duas principais perspectivas, quais sejam, a política e a social.

Sob o aspecto político (formal), a estruturação da democracia consiste em base formal e normativa com razoável solidez.

No Brasil, a estruturação e o regramento do processo político-eleitoral, em que pese a premente necessidade de consolidação da legislação eleitoral, possui razoável grau de evolução, considerada a constante atividade do Congresso Nacional, em vista das exigências da atualidade e do consenso possível, em promover constantes reformas da legislação eleitoral. A atividade legislativa é complementada pelo relevante exercício do poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, cujo objetivo é explicitar a legislação eleitoral e adaptá-la à realidade e às circunstâncias vigentes de cada pleito eleitoral, causa de constantes tensões com a atividade legislativa do Congresso Nacional, mas com resultados amplamente positivos.

Tal competência regulamentar está presente desde a edição de nosso primeiro Código Eleitoral de 1932 (Brasil, p.1-74), norma que instituiu a Justiça Eleitoral.

No âmbito social (material), o ambiente democrático equilibrado é o que apresenta razoável grau de incremento da consciência social e política do corpo social.

O adequado preparo do eleitor para o exercício livre e esclarecido de seus direitos políticos, ressalvas as potencialidades individuais, pressupõe que esse eleitor esteja inserido numa sociedade com razoáveis índices de desenvolvimento socioeconômico, ou seja, deve ter condições de se informar, ou de ser informado, sobre as circunstâncias de sua realidade (Velloso, 2010, p. 23).

O ambiente democrático equilibrado permite ao eleitor desenvolver recursos para reconhecer e se defender dos fatores atuais de enviesamento do ambiente democrático, em particular, da desinformação e do discurso de ódio, cujos fluxos, diante dos recursos tecnológicos atuais, são abrangentes, com razoável capilaridade, e insidiosos.

A desinformação e o discurso de ódio, é preciso ressaltar, potencializados pela forte polarização social, em determinados momentos críticos da vida social, com graus de intensidade diferentes nos diversos segmentos sociais, com raras exceções, gera clausuras cognitivas, cujas travas, por vezes, inacessíveis, são aptas a produzir consequências devastadoras no processo político-eleitoral, com reflexos na legitimidade da constituição do poder político, consequências que nem sempre são apreensíveis pelo senso comum da sociedade.

No Brasil, a perspectiva social de nossa democracia demanda incremento, dada a inegável e razoavelmente abrangente assimetria social, circunstância que, sem dúvida, condiciona o processo político-eleitoral, na medida em que o torna permeável à desinformação e ao discurso de ódio, assim como ao discurso demagógico.

É certo que o estágio atual do fluxo das informações, em tempo real, por intermédio das plataformas digitais, tem seu aspecto positivo, no sentido de impedir que sejam sonegadas da sociedade importante informações de qualquer natureza.

Entretanto, dada a ausência de adequados filtros, principalmente, nas redes sociais, ambiente em que os produtores e receptores da informações são os usuários, sem qualquer espécie de checagem, estará sempre presente a possibilidade de comprometimento da ordem pública, em todos os seus segmentos, e da estabilidade social, em que pese a inegável possibilidade da utilização dos atuais recursos tecnológicos para a gestão social pela Administração Pública, para prover o resguardo da ordem pública e da estabilidade social, com maior densidade e eficiência.

O significativo avanço, no sentido da consolidação democrática, decorreu, principalmente, dos resultados obtidos com os debates que se desenvolveram durante o processo constituinte e da consequente estrutura conferida à Constituição de 1988, consideradas as opções adotadas pelo legislador constitucional.

Importa considerar, neste aspecto, a opção por amplo sistema de controle jurisdicional de constitucionalidade dos atos do Poder Público, difuso e concentrado, assim como pela expressa normatividade e imperatividade dos princípios e das normas constitucionais (Brasil, 1988 e Barroso, 2007, p.10)². Em particular, no âmbito dos direitos fundamentais, valores inestimáveis da comunidade política, cuja dimensão objetiva, que produz reflexos em todos os setores e instâncias das relações sociais, concretiza a centralidade estrutural do princípio da dignidade humana.

2 Constituição Federal, § 1º do art. 5º: “As normas definidoras dos direitos e garantias individuais têm aplicação imediata”.

Importa considerar, ainda neste aspecto, a razoável utilização de instrumentos de democracia participativa e pela adoção, na redação da Constituição, da técnica legislativa dos conceitos jurídicos indeterminados, que potencializa a assimilação da dinâmica social assim como a compreensão dos preceitos constitucionais.

Sem dúvida, estas opções, dentre outros importantes efeitos, produziram reflexos na hermenêutica constitucional (Tavares, 2015, p. 185), conferindo novos contornos e limites ao exercício da jurisdição, ou seja, ocorreu ampla constitucionalização da jurisdição, principalmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

É o fenômeno também denominado de politização da jurisdição ou de judicialização das relações sociais.

4 AMBIENTE POLÍTICO-ELEITORAL

A análise do ambiente político-eleitoral, independentemente de seu objeto, quer para estruturar a atividade legislativa, quer para o desenvolvimento da atividade jurisdicional, para que se possa viabilizar conclusões com razoável grau de segurança, tem como pressuposto que, dentro do possível, esteja despida de preconceitos que possam importar em análise distorcida, enviesada.

Não é o caso, em absoluto, importa alertar de início, de reconhecermos o momento presente social, no âmbito do processo político-eleitoral, como de exponencial distorção dos valores éticos e morais.

Para tanto, é preciso que se tenha consciência do perene caráter crítico do processo político-eleitoral, apesar dos inegáveis avanços que têm sido obtidos no que se refere à consciência social e política da população em geral.

Interessa, a propósito, recorrermos a reiteradas apreciações críticas contundentes de épocas diversas de nossa história sobre a atividade político-eleitoral.

Carvalho de Mendonça, em apreciação sobre a Lei Saraiva de 9/01/1881, cujo projeto foi elaborado por Rui Barbosa e destinava-se a corrigir distorções e a promover maior grau de legitimidade ao processo político-eleitoral do Império por meio da atribuição de importantes funções aos juizes, assim se manifestou:

À magistratura confiou a Lei n. 3.029 importantíssimas funções. Aos seus membros cabe compenetrar-se do espírito da lei, inspirar-se

na pura Justiça e dar suas decisões de acordo com as suas consciências. Os juizes não se deixam cegar pela mal entendida política, que hoje infelizmente tudo invade como uma praga, arruinando os homens e as instituições. O papel do juiz é mais importante que o de agente ou cabo eleitoral (Ferreira, 2005, p. 243).

Também na época do Império, em abordagem crítica da demagogia e da corrupção, no âmbito de movimento em prol das eleições diretas, em 1862, em Recife-PE, assim se manifestou, em prefácio de coletânea de trabalhos de diversos autores, o Bel. Antônio Herculano de Souza Bandeira:

Nesses grupos chamados partidos políticos conservador, liberal, conciliador, constitucional, não há diferença alguma de princípios, nem de tendências finais: e, por isso, é patente que essas discórdias, que entre eles existem, são todas pessoais. A prova disso ei-la aí bem clara na freqüente transmigração dos mesmos cidadãos de uns chamados partidos para outros, conforme as feições ou interesses individuais (...) (Ferreira, 2005, p. 161-162).

Diversa não é a visão da política na antiga Grécia, como se pode ver de trecho da defesa de Sócrates em seu julgamento, retratado pelos Diálogos de Platão:

Ora, é isso que me impede de me ocupar dos negócios do Estado (Política). E até me parece que muito a propósito mo impede, porquanto, sabeí-o bem, cidadãos atenienses, se eu, há muito tempo, tivesse empreendido ocupar-me com os negócios do Estado e há muito tempo já estaria morto, e não teria sido útil em nada, nem a vós, nem a mim mesmo.

E não vos encolerizeis comigo, porque digo a verdade; não há nenhum homem que se salve, se quer opor-se, com franqueza, a vós ou a qualquer outro povo, e impedir que muito ato contrário à justiça e às leis se pratique na cidade. E não há outro caminho: quem combate verdadeiramente pelo que é justo, se quer ser salvo por algum tempo, deve viver a vida privada, nunca meter-se nos negócios públicos (Platão, 2011, p. 41)³.

A leitura destas críticas, à evidência, nos remete a considerações críticas atuais sobre o ambiente político-eleitoral, constantemente veiculadas pelos mais diversos meios de comunicação social.

3 Tradução por Maria Lacerda de Moura.

O ambiente de disputa política, como se vê, é, foi e sempre será crítica.

A nota diferenciadora da atualidade é a complexidade da vida em sociedade decorrente de seu gigantismo, quer da população, quer da Administração Pública e das atividades econômicas. Assim como os recursos tecnológicos, que, a par da disruptura que estão promovendo, considerado o impressionante e capilar fluxo da desinformação e do discurso de ódio numa sociedade razoavelmente polarizada, também acabaram por se constituir em importantes instrumentos de comunicação social, de fiscalização e de repressão de distorções sociais e políticas.

Estas novas circunstâncias, que geram conhecimento quase que imediato e abrangente dos eventos sociais, estão provocando, na esteira de apreciações permeadas por vieses diversos e nem sempre positivos, a falsa impressão de que vivenciamos um momento social sem precedentes, com importantes reflexos sociais e políticos, quando, na realidade, as distorções sociais e políticas sempre estiveram presentes, com a diferença de que, em tempos passados, jamais foram percebidas com tanta intensidade e abrangência pelo corpo social.

5 JUSTIÇA ELEITORAL

A edição de nosso primeiro Código Eleitoral e a criação da Justiça Eleitoral em 1932 ocorreram na esteira da Revolução de 30 e na iminência da Revolução Paulista de 32, num ambiente social extremamente conturbado, em que estavam envolvidos os detentores do poder político, os militares e os segmentos sociais que buscavam uma reorganização político-eleitoral⁴ e social⁵ do Brasil.

O Código Eleitoral, além da instituição da Justiça Eleitoral, já com seu poder regulamentar, estabeleceu o sufrágio universal, o voto direto e secreto, instituiu o sistema proporcional para as eleições parlamentares, importante passo na atenção às minorias, e reconheceu os direitos políticos das mulheres⁶.

4 “O regime, ferido de morte pelas mazelas da corrupção eleitoral e pela anulação da vontade representativa, fora impunemente falsificado com os escândalos políticos da oligarquia” (Bonavides; Andrade, 2008, p. 270).

5 “A Revolução de 30 fez inevitável a reflexão ideológica posterior acerca dos fundamentos de nossa sociedade, envolvendo o atraso, o coronelismo, o patriarcalismo, a patronagem eleitoral, a miséria camponesa, o subdesenvolvimento, a aliança da Igreja com os poderosos, o misticismo, o cangaço, a ânsia oligárquica da política, toda uma série estrutural de vícios que denotavam dependência, imobilidade, apatia ou desprezo para milhões de oprimidos sociais, banidos da participação cívica e totalmente alienados da consciência libertadora que o messianismo ideológico prometia acordar, para fazê-los assim parte da Nação e da gerência do processo político”. (Bonavides; Andrade, 2008, p. 273).

6 “De grande importância foi a publicação do Código Eleitoral, estabelecendo o voto secreto, criando a Justiça Eleitoral e os direitos das mulheres de votar e serem votadas. O

Foi concebida como estrutura jurisdicional autônoma e divorciada do ambiente político, com o objetivo de conferir legitimidade ao processo político-eleitoral⁷, concentrando as atribuições de estruturar, fiscalizar e pacificar a disputa eleitoral, bem como a de proclamar e diplomar os eleitos.

Extinta em 1937 com o Estado Novo, foi recriada em 45 (Bonavides; Andrade, 2008, 270), em ambiente de redemocratização do processo político-eleitoral, propiciando, progressivamente, expressivo ganho de legitimidade do processo político eleitoral⁸.

É oportuno lembrar, a propósito da participação de magistrados no controle do processo eleitoral, o exemplo inglês, em que, no último quarto do século XIX, a partir de 1885, segundo Fávila Ribeiro, que cita Jacques Cadart, deixou de ser “um dos sistemas eleitorais mais corrompidos que jamais existiram”, para se constituir em modelo de honestidade para o resto do mundo, o que se deveu, em razoável medida, considerada a reorganização do poder político, à participação dos magistrados na estruturação e controle das eleições, além de um longo processo de sedimentação, de contínuo exercício do voto, de modo a sedimentar as virtudes cívicas (Ribeiro, 1986, p. 92).

O contínuo desenvolvimento e aperfeiçoamento das estruturas da Justiça Eleitoral, que incluíram parcerias com as Forças Armadas (Almeida Neto, 2013, 252-254), principalmente para viabilizar o alistamento eleitoral, ensejou fosse alcançado índice de participação do eleitorado na disputa eleitoral de 74% daqueles que estavam em condições de exercer seus direitos políticos, situação que, em âmbito internacional, é considerada como de inclusão universal.

A Justiça Eleitoral, estruturando-se a partir dos princípios e das características próprias do processo político-eleitoral, em particular, etapas e procedimentos céleres, potencializados pela força da preclusão, amealhou expressiva confiança da sociedade (Caggiano, 2013, p. 34).

código foi divulgado em fevereiro de 1932, antes mesmo do Levante Paulista, iniciado em julho do mesmo ano, interrompendo momentaneamente o processo eleitoral para a composição da Assembléia Constituinte” (Aquino; Agostino; Roedel, 2000, p. 330).

- 7 “A Justiça Eleitoral foi fruto da Revolução de Trinta, que teve como um dos seus objetivos a moralização do procedimento eleitoral (...) sob a inspiração do Tribunal eleitoral tcheco, de 1920, idealizado por Kelsen, que unificou a legislação eleitoral e concedeu autonomia para que o Poder Judiciário realizasse as eleições”. (Velloso; Agra, 2010, p. 32).
- 8 “Não padece dúvida que um dos frutos políticos do movimento veio a ser o Código Eleitoral, seguida da instituição da Justiça Eleitoral: dois passos significativos para normalizar a presença participativa do cidadão, que caíra a níveis tão baixos durante a República deposta” (Bonavides; Andrade, 2008, p. 270).

No entanto, o exercício da jurisdição eleitoral, considerado o fenômeno da constitucionalização, possui caráter extremamente crítico e, por vezes, polêmico, dadas as imediatas repercussões, principalmente na disputa eleitoral.

A jurisdição eleitoral, importa ressaltar, como consequência do caráter transitório da composição dos órgãos jurisdicionais eleitorais de primeiro e segunda instâncias, assim como dos tribunais eleitorais regionais e o Tribunal Superior Eleitoral, possui caráter especialmente evolutivo, ou seja, experimenta variações constantes, permitindo o contínuo debate de questões eleitorais relevantes.

Tal característica da jurisprudência eleitoral, apesar das críticas concernentes ao comprometimento da segurança jurídica, que merecem reservas, produz efeitos extremamente positivos para a progressiva consolidação da democracia brasileira, quais sejam: minimiza os riscos de engessamento da jurisprudência, em prol do incremento da legitimidade do processo político-eleitoral, com a consideração da impressionante dinâmica social, que sempre se desenvolve com razoável grau de imponderabilidade, assim como contribui para a indispensável e constante busca de contenção de eventual ideologização da jurisdição.

6 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Jurisdição constitucional, conforme Luís Roberto Barroso (Barroso, 2012, p. 5), consiste em “interpretação e aplicação da Constituição por órgãos judiciais”, ou seja:

compreende o poder exercido por juízes e tribunais na aplicação direta da Constituição, no desempenho do controle de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público em geral e na interpretação do ordenamento infraconstitucional conforme a constituição.

A judicialização, por outro lado, não só decorre do constitucionalismo contemporâneo – que conferiu caráter constitucional à jurisdição, pois “constitucionalizar é, em última análise, retirar um tema do debate político e trazê-lo para o universo das pretensões judicializáveis” – como também de outros fatores, tais como o reconhecimento da indispensabilidade “de um Judiciário forte e independente” para a consolidação democrática, causa de “vertiginosa ascensão institucional de juízes e tribunais, assim na Europa como em países da América Latina, particularmente no Brasil”. Do mesmo modo, a “crise de representatividade e funcionalidade dos parlamentos em geral” e a transferência ao Judiciário, por outros atores políticos, da “instância decisória de questões polêmicas, em relação às quais exista desacordo moral razoável na sociedade”, como forma de

“evitar desgaste na deliberação de temas divisivos, como uniões homoafetivas, interrupção de gestação ou demarcação de terras indígenas” (Barroso, 2012, p. 7).

A judicialização, sem dúvida, é um fenômeno mundial⁹ e a consequente judicialização da vida (Barroso, 2012, p. 23-32), portanto, é uma realidade incontestável.

Importa ressaltar, neste aspecto, tanto no amplo âmbito do controle de constitucionalidade como, em particular, no que tange à interpretação da legislação infraconstitucional conforme a constituição, a normatividade dos princípios e regras constitucionais, cuja aplicabilidade na solução de conflitos e de tensões normativas não demanda atividade legislativa infraconstitucional, assim como a utilização da técnica legislativa dos conceitos indeterminados¹⁰ (Di Pietro, 2012,

9 “Os precedentes podem ser encontrados em países diversos e distantes entre si, como o Canadá¹¹, Estados Unidos¹², Israel¹³, Turquia¹⁴, Hungria¹⁵ e Coreia¹⁶”. As respectivas notas de rodapé são as seguintes: “11 Decisão da Suprema Corte sobre a constitucionalidade de os Estados Unidos fazerem testes com mísseis em solo canadense. Este exemplo e os seguintes vêm descritos em maior detalhe em Ran Hirschl, *The judicialization of politics*. In: Whittington, Kelemen e Caldeira (eds.), *The Oxford handbook of law and politics*, 2008, p. 124-5. 12 Decisão da Suprema Corte que definiu a eleição de 2000, em *Bush v. Gore*. 13 Decisão da Suprema Corte sobre a compatibilidade, com a Constituição e com os atos internacionais, da construção de um muro na fronteira com o território palestino. 14 Decisões da Suprema Corte destinadas a preservar o Estado laico contra o avanço do fundamentalismo islâmico. 15 Decisão da Corte Constitucional sobre a validade de plano econômico de grande repercussão sobre a sociedade. 16 Decisão da Corte Constitucional restituindo o mandato de presidente destituído por impeachment” (Barroso, 2012, p. 6).

10 “Os denominados conceitos jurídicos indeterminados, por vezes referidos como cláusulas gerais, constituem manifestação de uma técnica legislativa que se utiliza de expressões de textura aberta, dotadas de plasticidade, que fornecem um início de significação a ser complementada pelo intérprete, levando em conta as circunstâncias do caso concreto. A norma abstrata não contém integralmente os elementos de sua aplicação. Ao lidar com locuções como ordem pública, interesse social ou calamidade pública, dentre outras, o intérprete precisa fazer a valoração de fatores objetivos e subjetivos presentes na realidade fática, de modo a definir o sentido e o alcance da norma. Como a solução não se encontra integralmente no enunciado normativo, sua função não poderá se limitar à revelação do que lá se contém; ele terá de ir além, integrando o comando normativo com a sua própria avaliação”. Nota de rodapé sobre o significa de cláusulas gerais: “20. A rigor, a expressão cláusula geral designa o gênero, do qual são espécies os conceitos jurídicos indeterminados e os princípios. Conceito jurídico indeterminado identifica um signo semântico ou técnico, cujo sentido concreto será fixado no exame do problema específico levado ao intérprete ou aplicador do Direito. Princípio, por sua vez, traz em si uma idéia de valor, um conteúdo axiológico. Por essa razão, calamidade pública é um conceito jurídico indeterminado; solidariedade é um princípio” (Barroso, 2007, p. 14).

n. 90-91) como forma¹¹ de flexibilização¹² “na compreensão do significado dos

- 11 “O emprego pelo legislador de expressões correspondentes a conceitos vagos ou indeterminados, não caracteriza, de modo geral, uma falha na formulação de textos legais e sim uma determinada técnica de regulação, que deixa ao intérprete-aplicador maior flexibilidade para alcançar as finalidades pretendidas. É digna de nota, de outra parte, a observação de Karl Engisch, no sentido de que remete à apreciação de cada situação sub judice o dimensionamento da discricionariedade ou vinculatividade, em termos de construção normativa. Nos casos-limite envolvendo o limiar de conceitos indeterminados ou a opção entre solução exegéticas discrepantes, metodicamente fundadas, o juiz, ao contrário do que sucede nas vertentes legislativas e administrativas da discricionariedade, não se guia por critérios de conveniência e oportunidade política e sim por sua própria perspectiva de qual seria a solução justa para o caso, sempre procurando refletir “a consciência jurídica geral”. A repetição do julgamento de casos similares, com a adoção do entendimento prevalecente no *leading case*, servirá para dar maior objetividade àquele critério valorativo, reduzindo, de certo modo, a discricionariedade judicial” (Ramos, 2014, p. 124).
- 12 - Referência, em nota de rodapé, a entendimento no sentido da inexistência de discricionariedade judicial: “296. O positivismo clássico continua a fluir fortemente em alguns segmentos da Ciência Jurídica, não sendo incomuns manifestações doutrinárias aferradas ao velho dogma da interpretação puramente cognoscitiva ou declaratória de um direito preexistente. Desse teor o pensamento de Michel de Stassinopoulos, reproduzido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Discricionariedade*, p. 73, “Stassinopoulos nega possa haver discricionariedade na função jurisdicional; nesta existe apenas trabalho de interpretação, ou seja, de busca da única solução possível perante o direito. Para ele, muitas soluções possíveis ou uma livre escolha entre elas são dois elementos incompatíveis com a noção rígida de coisa julgada; a solução a que o juiz chega é única: é a mesma que o legislador teria adotado.” (Di Pietro, 2012);(Ramos, 2014, p. 122-125).
- Relação entre interpretação e discricionariedade judicial: “É preciso, ainda, tecer breves considerações sobre as relações entre interpretação e discricionariedade. No exercício da jurisdição, não se afigura relevante a distinção entre discricionariedade enquanto liberdade na interpretação de textos normativos e a discricionariedade na conduta do agente público, uma vez concluído o trabalho hermenêutico, por haver resultado na concretização de norma que lhe confere liberdade de agir. Em um caso, fala-se, na doutrina alemã, em discricionariedade de juízo e, no outro, em discricionariedade de atuação. Isso porque ao juiz não é dado optar entre diferentes possibilidades de decisão judicial, restringindo-se, pois, a sua discricionariedade ao plano da compreensão do significado dos dispositivos legais (discricionariedade de juízo)” (Ramos, 2014, p. 123).
- Parâmetros das diversas espécies de discricionariedade: “A discricionariedade legislativa decorre da inexistência de parâmetros normativos ou de sua flexibilidade; a administrativa está relacionada, igualmente, à abertura textual, mas, também, ao deferimento explícito de mais de uma possibilidade de conduta diante da espécie fática; por último, a discricionariedade judicial cobre, de um modo muito mais amplo do que em sede legislativa ou administrativa, todo o campo da criatividade na interpretação. Há, portanto, apenas no que tange à jurisdição, uma relação íntima entre discricionariedade e interpretação, podendo-se dizer que aquela é parte integrante desta. A categoria teórica da discricionariedade, em qualquer uma de suas vertentes, está fortemente vinculada ao princípio da separação de poderes. Importa na contenção do controle jurisdicional em favor do Poder Legislativo ou da Administração, diante da inexistência de limitação normativa ou em face do entendimento de que as normas existentes não autorizam ao Poder Judiciário a imposição de determinado padrão de conduta em substituição àquele adotado pelo Poder controlado. Esse entendimento, por si, decorre de um determinado modo de compreender o ordenamento jurídico, a partir da idéia de adequação orgânico-funcional, em consonância com o princípio da separação. A discricionariedade judicial também floresce

dispositivos legais (discrecionalidade de juízo)” (Ramos, 2014, p. 125-126), de modo a atender a dinâmica social, numa interpretação evolutiva (Tavares, 2015. p. 188-189).

A Constituição de 1988, na esteira do constitucionalismo moderno, por suas características já referidas, promoveu profunda revisão da hermenêutica constitucional e, conseqüentemente, conferiu novos contornos à atividade jurisdicional em todas as suas instâncias, razão de diversas abordagens críticas concernentes à sua racionalidade e legitimidade, considerada a ampla discussão sobre seus limites, críticas voltadas à preservação das exigências do Estado de Direito (Ramos, 2014, p. 102), em particular, da segurança jurídica. Estas críticas inserem-se no âmbito do fenômeno denominado de ativismo judicial (Ramos, 2014, p. 104).

Houve, sem dúvida, expressiva expansão da atividade jurisdicional, com a afirmação do viés do Poder Judiciário como poder contra majoritário¹³. A tradicional característica, predominantemente dedutiva da atividade jurisdicional, em que as premissas de seu exercício consistiam, basicamente, na norma in-

no espaço em que os balizamentos normativos autorizado o julgador a ser movimentar, porém com a sensível diferença de que o controle, nesse caso, compete ao próprio órgão ao qual foi deferido o poder discricionário, o que não significa que possa, em harmonia com o sistema, tudo fazer. Percebe-se, destarte, a importância de construções doutrinárias que permitam indicar os limites normativos da discricionariedade judicial, trabalho esse que, se consistente, poderá resultar eficaz, mercê da estrutura plural do Poder Judiciário e das características de seu modo de atuar (devido processo legal), favoráveis à prevalência da racionalidade jurídica” (Ramos, 2014, p. 127-128).

- Limites à criatividade na atividade jurisdicional: “Mais uma vez, Miguel Reale, em outro exercício de prudência e conhecimento, deitou página indelével sobre o modo de conciliar criatividade e obediência ao direito no plano de jurisprudência: ‘Não nos atemoriza, em mais esta oportunidade, afirmar que a verdade está no meio-termo, na conciliação dos extremos, devendo o juiz ser considerado livre, não perante a lei e os fatos, mas sim dentro da lei, em razão dos fatos e dos fins que dão origem ao processo normativo, segundo a advertência de Radbruch de que a interpretação jurídica, visando o sentido objetivamente válido de um preceito, ‘não é pura e simplesmente um pensar de novo aquilo que já foi pensado, mas, pelo contrário, um saber pensar até o fim aquilo que já começou a ser pensado por outro’, observação que deve completada com a de que a interpretação de uma norma envolve o sentido de todo o ordenamento a que pertence” (Ramos, 2014, p. 137).

13 “A atividade judicial pode não ser um componente indispensável do constitucionalismo democrático, mas tem servido bem à causa, de uma maneira geral. Ela é um espaço de legitimação discursiva e argumentativa das decisões políticas que coexiste com a legitimação majoritária, servindo-lhe de “contraponto e complemento”. Isso se torna especialmente verdadeiro em países de redemocratização recente, como o Brasil, onde o amadurecimento institucional ainda se encontra em curso, enfrentando uma hegemonia do Executivo e uma persistente fragilidade do sistema representativo”. BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. Revista da faculdade de direito da UERJ, 2012, p. 15. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rfd.2012.1794>. Acesso em: 26 mar. 2024.

fraconstitucional (premissa maior) e no fato concreto (premissa menor), para verificação da ocorrência de subsunção e de suas consequências (conclusão), não mais subsiste em decorrência da normatividade dos princípios e regras constitucionais. A atividade jurisdicional, assim, deixou de possuir caráter puramente técnico, dedutivo, pois, diante da necessidade da consideração dos princípios e regras constitucionais indispensáveis à configuração das hipóteses de subsunção, passou a ter contornos de processo, também, indutivo, criativo, de construção da solução própria do caso concreto. O julgador deve analisar as particularidades do caso concreto, com o propósito de determinar qual o enunciado ou enunciados normativos, que, por sua preponderância, estabelecida através da ponderação entre os enunciados normativos em tese aplicáveis ao caso concreto, devem nortear a atividade jurisdicional. A ponderação, como técnica a conferir racionalidade e, portanto, maior grau de legitimidade à atividade jurisdicional, na lição de Ana Paula Barcellos, consiste na “identificação dos enunciados normativos em tensão”, “identificação dos fatos relevantes” e na “decisão propriamente dita”, a ser proferida dentro dos seguintes parâmetros: “preferência das regras sobre os princípios” e “preferência das regras que promovam ou protejam os direitos fundamentais sobre as demais” (Barroso, 2007, p. 18 e Barcellos, 2007).

A atividade jurisdicional, nessa nova moldura, a partir de uma interpretação integrativa e evolutiva, dá ensejo ao fenômeno denominado de “mutação informal da (compreensão) da Constituição” (Tavares, 2015, p. 184-185)¹⁴, na medida em que promove, sem alteração formal de texto¹⁵ e sem que haja parâmetros ou preceitos formais balizadores desse fenômeno, significativas alterações da compreensão do texto constitucional, fator de posicionamentos críticos voltados a reduzir o âmbito de atuação da justiça constitucional.

Não se pode deixar de assinalar, a propósito, a apreciação crítica no sentido de que “os modernos métodos interpretativos compõem uma metodologia de crise são métodos por excelência afeiçoados a um constitucionalismo peri-

14 “Dessa característica do conceito legal indeterminado resulta outra, que é a sua mutabilidade, ou seja, a possibilidade de seu significado variar no tempo e no espaço. Basta considerar a expressão interesse público, que corresponde a um dos princípios fundamentais do direito administrativo, para entender-se a importância do tema nesse ramo do direito, que é dos que maior flexibilidade exige, pelo próprio fato de a função administrativa estar voltada para a consecução das necessidades coletivas, sempre variáveis. O mesmo objetivo que constitui, em dado momento, a preocupação central do poder público, pode, tempos depois, ser superado por outros cujo atendimento venha a apresentar maior grau de premência.” (Di Pietro, 2012, p. 90).

15 “A interpretação da Constituição é parte extremamente importante do Direito Constitucional. O emprego de novos métodos da hermenêutica jurídica tradicional fez possível uma considerável e silenciosa mudança de sentido das normas constitucionais, sem necessidade de substituí-las expressamente ou sequer alterá-las pelas vias formais da emenda constitucional” (Bonavides, 2015, p. 468-469).

clitante, métodos para os dias turvos de mudança e transição, que aguardam ainda a conciliação da legitimidade hegemônica com a legalidade em declínio ou recuo, às vésperas de eventual substituição” (Bonavides, 2015, p. 498). Tais métodos, no entanto, segundo essa mesma apreciação crítica, possuem um viés marcadamente positivo, em particular, “naqueles países onde a democracia não resolveu ainda a questão social” (Bonavides, 2015), pois, nesses contextos sociais e políticos, “a velha hermenêutica faria estremecer ou explodir os fundamentos da ordem social, cuja correnteza desce vertiginosa para um leito que ainda não se acha de todo definido ou escavado” (Bonavides, 2015), ou seja, “a interpretação das Constituições tem um sentido nos países desenvolvidos, possuindo outro, porém, inteiramente distinto nos países subdesenvolvidos ou em fase de desenvolvimento” (Bonavides, 2015), como ocorre no Brasil, que se insere entre os países em fase de desenvolvimento¹⁶.

Os modernos métodos de interpretação constitucional, é preciso ressaltar, propiciam, no âmbito do exercício jurisdicional, a construção de soluções, quer para solução de conflitos, quer para a resolução de tensões normativas, por vezes de ordem predominantemente política que podem não ser viáveis, ou por falta de consenso político para solução legislativa, ou pelos limites impostos pelas técnicas interpretativas tradicionais em vista das restrições formais de reforma constitucional. Decorrem dessa realidade, outras apreciações críticas, também conexas com as perspectivas da racionalidade e legitimidade da atividade jurisdicional. Tais críticas, em apertada síntese, dizem respeito à capacidade institucional do Poder Judiciário e à limitação e politização do debate sobre questões essenciais e fundamentais da vida em sociedade no exercício da atividade jurisdicional (Barroso, 2012, p. 13-14).

Questiona-se a eficiência institucional por parte do Poder Judiciário, ou seja, sua capacidade para enfrentar casos de complexidade e amplitude diferenciadas, tanto sob o aspecto técnico como sob a perspectiva científica, assim como avaliar os reflexos sistêmicos da atividade jurisdicional, considerada a formação do magistrado brasileiro, voltada a “realizar a justiça no caso concreto, a microjustiça, sem condições, muitas vezes, de avaliar o impacto de suas decisões

16 “Nos países em crise de autonomia mínima da Sociedade perante o Estado faz irremediável a sujeição das Constituições a esse tipo de hermenêutica a que nos reportamos. No constitucionalismo da Sociedade pós-industrial, porém, dotada já de altos níveis de estabilidade, e onde a Sociedade, ao despolitizar-se, recobra do mesmo passo uma certa margem de autonomia perante o Estado, é possível vislumbrar a saudável eventualidade de um retorno aos velhos e comprovados métodos da hermenêutica tradicional, porquanto as relações sociais já se acham ali cimentadas num Estado de Direito, que, vitorioso, atravessou com suas instituições políticas e econômicas a crise material da Sociedade, crise tão sentida, assoberbante e decisiva nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil” (Bonavides, 2015).

sobre um segmento econômico ou sobre a prestação de um serviço público”¹⁷.

Por outro lado, o debate desenvolve-se a respeito da elitização e politização da jurisdição decorrentes da drástica judicialização de questões políticas e sociais importantes, situação que pode ser minimizada pelos instrumentos de participação popular na atividade jurisdicional¹⁸, mas não suficientemente solucionada. A politização, nessa linha de raciocínio, consiste em retirar da sociedade e transferir aos juízes o protagonismo em debates públicos, permitindo que estes, em condições que se aproximam do ambiente característico do debate parlamentar, projetem suas circunstâncias pessoais em suas decisões, em prejuízo da racionalidade da atividade jurisdicional¹⁹.

A constitucionalização do direito, com a consequente judicialização das relações sociais, em conformidade com o que foi exposto, conferiu contornos críticos à atividade jurisdicional, na medida em que se fez presente a necessidade de se estabelecer parâmetros para seu exercício, com vistas a garantir-lhe racionalidade e legitimidade democrática, em prol da segurança jurídica e da estabilidade social. Importa ressaltar, a propósito, que, em virtude do formato constitucional adotado no Brasil, conectado com as características do constitucionalismo contemporâneo, como bem anotado por Luís Roberto Barroso, “a judicialização não decorre da vontade do Judiciário, mas sim do constituinte” (Barroso, 2012, p. 17). Nesse contexto insere-se o debate sobre o denominado ativismo judicial. Este debate, é certo, em particular no Brasil, tem importado em críticas ao Poder Judiciário, orientando-se por uma perspectiva negativa. Neste aspecto, importa anotar o enfoque que Elival da Silva Ramos deixou consignado em sua obra “Ativismo Judicial”, sem desconsiderar, evidentemente, a circunstância de que tal se deu em análise do ativismo judicial no âmbito do desenvolvimento da hermenêutica, inclusive, em sistemas jurídicos diversos do nacional, como o norte-americano: “Diante disso, a expressão “ativismo judicial”

17 “Exemplo emblemático nessa matéria tem sido o setor de saúde. Ao lado de intervenções necessárias e meritórias, tem havido uma profusão de decisões extravagantes ou emocionais em matéria de medicamentos e terapias, que põem em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, desorganizando a atividade administrativa e comprometendo a alocação dos escassos recursos públicos (Barroso, 2012, p. 15) Sobre o tema, v. BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à constitucionalização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: Temas de direito constitucional, tomo IV, 2009, p. 1-47. Disponível em: http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_11/artigos/constituicaodemocraciaesupremaciajudicial.pdf. Acesso em: 26 de março de 2015.

18 Institutos como audiências públicas, amicus curiae e direito de propositura de ação diretas por entidades da sociedade civil atenuam mas não eliminam esse problema” (Barroso, 2012, p. 14).

19 “A jurisdição constitucional não deve suprimir a voz das ruas, o movimento social, os canais de expressão da sociedade. Nunca é demais lembrar que o poder emana do povo, não dos juízes” (Barroso, 2012, p. 16).

possui uma carga valorativa positiva ou negativa, dependendo do enfoque teórico de quem realiza a avaliação das decisões judiciais”²⁰.

7 JURISDIÇÃO ELEITORAL

A constitucionalização do Direito e, por consequência, da jurisdição, dados os formatos atuais da organização política do Estado Democrático de Direito e de nosso ordenamento constitucional, conferiu contornos altamente complexos e críticos à atividade jurisdicional.

Entretanto, a jurisdição eleitoral, consideradas as características próprias do ambiente político-eleitoral e a essência das atribuições e competência da Justiça Eleitoral, é a espécie de jurisdição que apresenta maior grau de complexidade.

A abrangente competência da Justiça Eleitoral, que transcende a composição de conflitos, é conferir o maior grau possível de legitimidade ao processo político eleitoral, razão pela qual não se restringe à atividade jurisdicional para pacificar a disputa eleitoral, englobando, ainda, o exercício do poder de polícia, tanto para fiscalização, como para o inestimável exercício da atividade normativa.

A fiscalização do poder eleitoral, considerados neste aspecto os limites ao seu poder de polícia, traduzidos, em particular, pelo enunciado da Súmula 18 do Tribunal Superior Eleitoral, qual seja, “Conquanto investido do poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei 9.503/97”. Tal enunciado importa permanente controle de legalidade direto e indireto de toda a estruturação e desenvolvimento do processo político-eleitoral, mesmo fora do período de disputa eleitoral.

A atividade normativa consiste não só na imprescindível explicitação da legislação eleitoral e sua compatibilização com as circunstâncias sociais e políticas presentes em cada pleito eleitoral (ou seja, com o ambiente social, político

20 “Diante disso, a expressão “ativismo judicial” possui uma carga valorativa positiva ou negativa, dependendo do enfoque teórico de quem realiza a avaliação das decisões judiciais. Para os adeptos do literalismo ou originalismo, toda prática judiciária que não se filie ao interpretativismo é ativista, emprestando ao termo conotação negativa, que o contrapõe à democracia, ao Estado de Direito, à objetividade e segurança jurídica, ao pluralismo ideológico etc. Em sentido oposto, os defensores do construction (não interpretativismo) não veem o ativismo em sua forma negativa, na medida em que incorporam a supremacia da Constituição e o controle de constitucionalidade ao conjunto das instituições que expressam o sistema político democrático, insistindo na inevitabilidade da criatividade jurisprudencial, como demonstrado pela Hermenêutica contemporânea” (Ramos, 2014, p. 132-133).

e eleitoral), como também em decorrência do próprio exercício jurisdicional, quando da prolação de decisões sobre questões de importância diferenciada, que possam interferir ou produzir reflexos na evolução do processo político-eleitoral²¹, e, até mesmo, decorrência do exercício da função consultiva, como ocorreu em relação à perda do mandato eletivo decorrente de infidelidade partidária²².

Dentro desses parâmetros, deve o exercício da jurisdição eleitoral, em atenção ao princípio reitor da interpretação constitucional, que é o princípio da unidade da Constituição²³, promover o crítico equilíbrio de dois mandamentos constitucionais, quais sejam, a soberania da vontade popular, insculpido no art. 1º e seu parágrafo único da Constituição Federal, e a legitimidade dos pleitos eleitorais, previsto no parágrafo 9º do art. 14 da Carta Magna, como forma de

21 Propaganda antecipada: A Res. TSE 22874 de 1º de julho de 2008 inseriu o art. 16-A e revogou o art. 24 do Capítulo VI da Res. TSE 22718/08 – candidatos e pré-candidatos foram liberados para entrevistas, debates e encontros antes de 6 de julho de 2008, sem a vedação expressa de exposição de propostas de campanha. O art. 24, que foi revogado, possuía a seguinte redação: “Os pré-candidatos poderão participar de entrevistas, debates e encontros antes de 6 de julho de 2008, desde que não exponham propostas de campanha”. A redação do art. 16-A era a seguinte: “Os pré-candidatos e candidatos poderão participar de entrevistas, debates e encontros antes de 6 de julho de 2008, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado, pelas emissoras de rádio e de televisão, o dever de conferir tratamento isonômico aos que se encontrarem em situação semelhante (Res./TSE n. 21.072/2002). Parágrafo único: Eventuais abusos e excessos, assim como as demais formas de uso indevido do meio de comunicação, serão apurados e punidos nos termos do art. 22 da Lei Complementar 64/90, sem prejuízo da representação a que alude o art. 96 da Lei n. 9.504/97”. Esta previsão normativa redundou na alteração legislativa promovida pelo art. 4º da Lei 12034/2009, que introduziu o art. 36-A na Lei 9.504/97, cujo inciso I possuía a seguinte redação: “a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas de projetos políticos, desde que não haja pedido de votos (grifei), observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico”. Posteriormente, a redação deste inciso foi alterada pela Lei 12.891/2013, nos seguintes termos “a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico”, ou seja, foi excluída a expressão acima grifada: “desde que não haja pedido de votos”.

22 O Tribunal Superior Eleitoral, a partir do exercício de sua competência consultiva, prevista no inc. XII do art. 23 da Lei 4737/65, nos autos da Consulta n. 1.554/DF, apreciou a questão da infidelidade partidária e, após apreciação da matéria pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26604, no exercício de sua competência normativa, editou a Resolução 22.610/2007.

23 “Portanto, ao intérprete da Constituição só resta buscar a conciliação possível entre proposições aparentemente antagônicas, cuidando, todavia, de jamais anular integralmente uma em favor da outra. Um lance de olhos sobre a Constituição brasileira de 1988 revela diversos pontos de tensão normativa, isto é, de proposições que consagram valores e bens jurídicos que se contrapõem e que devem ser harmonizados pelo intérprete” (Barroso, 2011, p. 194).

resguardar, numa perspectiva interpretativa norteadada pelo método integrativo, “o sentido de conjunto e universalidade expresso pela Constituição²⁴.”

Esses dois mandamentos constitucionais devem ser bem compreendidos. Como bem observa Norberto Bobbio (2000, p. 53), em sua obra “Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos”, ao analisar os fundamentos da democracia:

Na democracia moderna, o soberano não é o povo, mas são todos os cidadãos. O povo é uma abstração, cômoda, mas também, como já dissemos, falaciosa; os indivíduos, com seus defeitos e seus interesses, são uma realidade. Não é por acaso que como fundamento das democracias modernas estão as Declarações do Homem e do Cidadão, desconhecidas da democracia dos antigos.

Acrescenta, nessa linha de raciocínio, que a principal justificação do sistema democrático é o fato de que “o indivíduo como pessoa moral e racional, é o melhor juiz de seu próprio interesse” (op. cit., p.424), mas ressalva: “O homem racional é um ideal-limite. Exatamente por isso também a democracia é um ideal-limite. Deixando de lado a consideração de que, se todos os homens fossem racionais, não haveria nem mesmo a necessidade de um governo, e mesmo nos limitando à racionalidade puramente instrumental, falta à grande maioria dos indivíduos os conhecimentos necessários para construir um juízo pessoal e fundamentado diante das decisões que deve tomar. Além disso, mesmo aqueles que poderiam conhecer melhor as coisas podem ser facilmente enganados por quem possui, além de conhecimentos, os meios de propaganda suficientes para fazer com que os próprios interesses ou aqueles interesses do próprio grupo pareçam os interesses de todos. Em suma, muitos não estão em condições de saber. Muitos acreditam saber, e não sabem”. Acrescenta, ainda, a respeito da noção de ideal-limite, tanto no que concerne à racionalidade do homem como no que tange à democracia, como forma de concretizar a disparidade entre a democracia ideal e a democracia real, que, “Um ideal-limite já é em si mesmo, e por definição, inatingível” (ob. cit., p.425).

24 “Nenhuma forma ou instituto de Direito Constitucional poderá ser compreendido em si, fora da conexidade que guarda com o sentido de conjunto e universalidade expresso na Constituição. De modo que cada norma constitucional, ao aplicar-se, significa um momento no processo de totalidade funcional, característico da integração peculiar a todo ordenamento constitucional” (Bonavides, 2015, p. 491).

Por outro lado, a jurisdição eleitoral apresenta outra característica, que também lhe confere alta complexidade, qual seja, o caráter especialmente evolutivo de sua jurisprudência, decorrente da limitação temporal imposta ao exercício da jurisdição pelos restritos mandatos dos magistrados de todas as categorias, em todas as instâncias da Justiça Eleitoral, o que promove contínuo debate e amadurecimento das questões político-eleitorais, tendo sempre como referência a atualidade da dinâmica social.

Importa concluir, assim, que o exercício jurisdicional na esfera eleitoral, para que goze de razoável grau de racionalidade e legitimidade, sem deixar de atender as atribuições decorrentes de sua competência, dentre as quais, as importantíssimas atribuições de fiscalização e normatização, não pode, em momento algum, interferir no processo político eleitoral, de modo a comprometer a essência do regime democrático, a soberania da vontade popular²⁵, considerados todos

25 “Não há dúvida de que o regime legal de repressão a condutas abusivas por parte de candidatos possui uma clara autorização constitucional. Mas essa autorização não direciona a um regime punitivo inflexível, sob pena de vulneração a outros princípios constitucionais. Nessa perspectiva, não parece razoável simplesmente igualar e punir condutas que, na realidade, se apresentam de modo diferenciado. Isso configuraria um excesso legislativo e, ao mesmo tempo, uma violação a princípios constitucionais contrapostos, como a democracia majoritária e a divisão de poderes. Como já tive oportunidade de manifestar, creio que a intervenção do Tribunal Superior Eleitoral no processo eleitoral há de se fazer com o devido cuidado para que não haja alteração da própria vontade popular. É que o ativismo judicial aqui pode colocar em xeque o próprio processo democrático, dando ensejo à conspurcação da decisão majoritária ou à criação de um partido da Justiça Eleitoral, que acabará por consagrar, as mais das vezes, o segundo mais votado (grifei). Não se está aqui, obviamente, a defender uma concepção acrítica de democracia e da idéia de poder do povo (no jargão popular: “a voz do povo é a voz de Deus”). A esse propósito, valho-me da análise de Zagrebelsky, verbis: Para a democracia crítica, nada é tão insensato como divinização do povo que se expressa pela máxima vox populi, vox dei, autêntica forma de idolatria política. Esta grosseira teologia política democrática corresponde aos conceitos triunfalistas e acríticos do poder do povo que, como já vimos, não passam de adulações interesseiras. Na democracia crítica, a autoridade do povo não depende de suas supostas qualidades sobre-humanas, como a onipotência e a infalibilidade. Depende, ao contrário, de fator extremamente oposto, a saber, do fato de se assumir que todos os homens e o povo, em seu conjunto, são necessariamente limitados e falíveis. Este ponto de vista parece conter uma contradição que é necessário aclarar. Como é possível confiar na decisão de alguém, com atribuir-lhe autoridade quando não se lhe reconhecem méritos e virtudes, e sim vícios e defeitos? A resposta está precisamente no caráter geral dos vícios e defeitos. A democracia, em geral, e particularmente a democracia crítica, baseia-se em um fator essencial: em que os méritos e defeitos de um são também de todos; teríamos, ao contrário, alguma forma de autocracia, ou seja, o governo de uma parte (os melhores) sobre a outra (os piores). Portanto, se todos são iguais nos vícios e nas virtudes políticas, ou, o que é a mesma coisa, se não existe nenhum critério geralmente aceito, através do qual possam ser estabelecidas hierarquias de mérito e demérito, não teremos outra possibilidade senão atribuir a autoridade a todos, em seu conjunto. Portanto, a democracia crítica, a autoridade do povo não depende de suas virtudes, ao contrário, desprende-se – é necessário estar de acordo com isso – de uma insuperável falta de algo melhor (Zagrebelsky, 1996, p. 105). De fato, se não é correta essa divinização do poder popular, não menor certo é que a eventual relativização do princípio da maioria, após a realização de um pleito complexo, não pode ser tomada como algo ordinário.

os condicionamentos que possam projetar reflexos na obtenção do voto livre e esclarecido, pois tais condicionamentos, em graus e medidas diversas, sem dúvida, há muito tempo, permeiam todos os segmentos sociais, em todas as suas instâncias.

O principal filtro ético do processo político eleitoral é o voto popular, que traduz, em estreita correlação com o nível de consciência social e política da sociedade, os contornos de legitimidade da composição dos poderes políticos por meios dos pleitos eleitorais.

Portanto, a vontade popular só pode ser afastada nos casos em que, considerado com o contexto em que se manifesta, estiver manifestamente contaminada, distorcida, ou seja, “in dubio” deve-se privilegiar a soberana manifestação da vontade popular.

Lógica diversa importa em subversão da essência do regime democrático representativo.

Nesse caso, seguindo a linha de raciocínio de Zagrebelsky, estaríamos consagrando um tipo nefasto de autocracia, ou seja, o governo de uma parte (no caso a minoria vencida) sobre a outra (os vencedores do pleito eleitoral). Sem dúvida, nas palavras de Kelsen, “o princípio da maioria absoluta (e não qualificada) representa aproximação relativamente maior da idéia de liberdade”. Ainda em Kelsen, encontra-se o seguinte pensamento acerca do princípio majoritário, verbis: Há apenas uma idéia que leva, por um caminho racional, ao princípio majoritário: a idéia de que, se nem todos os indivíduos são livres, pelo menos o seu maior número o é, o que vale dizer que há necessidade de uma ordem social que contrarie o menor número deles. Certamente esse raciocínio pressupõe a igualdade como postulado fundamental da democracia: de fato está claro que se procura assegurar a liberdade não deste ou daquele indivíduo porque esta vale mais que aquele, mas do maior número possível de indivíduos. Portanto, a concordância entre vontades individuais e vontade do Estado será tanto mais fácil de se obter quanto menor for o número de indivíduos cujo acordo é necessário para decidir uma modificação na vontade do Estado, no momento em que se manifestasse, estivesse mais em desacordo do que em acordo com as vontades individuais; se isso fosse exigido ao máximo, poderia ocorrer que uma minoria pudesse impedir uma mudança na vontade do Estado, contrariando a maioria. (A democracia, São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 32)” Com tudo isso, gostaria apenas de enfatizar a inadmissibilidade, em um autêntico regime democrático, de uma rotineira e excessiva relativização do princípio da maioria. Não se cuida, aqui, de opção política judiciária a ser ou não desenvolvida por esta Corte, mas de inevitável aplicação do princípio da proporcionalidade, que, entre nós, está expresso na cláusula do devido processo legal substancial (art. 5º, LIV, da Constituição Federal). Há, especialmente, uma violação à proporcionalidade em sentido estrito, tendo em vista a ponderação entre os valores constitucionais que, no caso se apresentam contrapostos.” TSE, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 5282, Brasília/DF. Rel. Ministro Gilmar Mendes, julgado em 16/12/2004, DJe 18/12/2004.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Jurisdição Eleitoral, assim como os demais segmentos da atividade jurisdicional, é desenvolvida dentro do atual panorama constitucional, em que, como visto ao longo da presente abordagem, o exercício da jurisdição não mais se resume a uma atividade puramente silogística, mas exige, em atenção aos princípios e regras constitucionais, a construção, por um processo lógico misto de dedução e indução, da solução do caso concreto.

O julgador, nesse contexto, ao exercer a jurisdição, exercício que não pode ser negado quando legitimamente provocado, tem o dever de observar os parâmetros constitucionais para alcançar a solução do caso posto à sua apreciação, quais sejam, a expressa normatividade dos princípios constitucionais explícitos e implícitos, o formato da redação constitucional a partir de conceitos jurídicos indeterminados, que demandam a conferência de conteúdo a partir dos princípios constitucionais e da realidade vigente, e os amplos limites de controle de constitucionalidade.

Essa técnica jurisdicional de matriz constitucional permite, sem dúvida, na construção da solução do caso concreto, a consideração de todos os parâmetros de nossa realidade, de modo a dar concreção à legitimidade do processo eleitoral.

A legitimidade do processo eleitoral possui dois mandamentos constitucionais essenciais ao regime democrático, que são a garantia da soberania popular e a fiscalização do processo eleitoral, para afastar abusos que possam comprometer o exercício do voto livre e esclarecido.

Assim, para que a atividade jurisdicional possa prover o mais alto grau possível de legitimidade do processo eleitoral, deve ter em consideração, na análise de questões permeadas por disfunções políticas e sociais, nossas profundas carências sociais, que, na atualidade, estão potencializadas pelos reflexos do importante efeito disruptivo promovido continuamente, numa dinâmica impressionante, pelas novas tecnologias, que, por meio das plataformas digitais, transformaram definitivamente os parâmetros da comunicação social e criaram um ambiente social extremamente complexo, quer quanto ao seu regramento, quer no que se refere à sua pacificação.

Tais transformações sociais, sem dúvida, comprometeram, é importante ressaltar, a capacidade da atividade legislativa estatal de atender às demandas da realidade, assim como a eficiência dos métodos interpretativos tradicionais, principalmente, na solução de conflitos.

Nesse passo, a constitucionalização da jurisdição, de acordo com o formato constitucional vigente – fenômeno que, por promover a judicialização da política e das relações sociais, tem sido denominado de ativismo judicial – tem como parâmetros limitadores os princípios e regras constitucionais, de modo a garantir a interdependência dos poderes do Estado, para que não ocorra indevida sobreposição, à luz da razoabilidade e da proporcionalidade, o que confere um caráter complexo e extremamente polêmico à atividade jurisdicional, não só, à evidência, no âmbito da jurisdição eleitoral.

Há, neste aspecto, críticas contundentes à atividade jurisdicional, no sentido de que há limites para o ativismo, pois não possuem legitimidade os magistrados, por mais nobres que sejam seus propósitos, para alterar o sistema eleitoral vigente, por meio de interpretação, que altere, substancialmente, as concepções atuais sobre o sistema jurídico vigente, de modo a alterá-lo, sem que se utilize os instrumentos formais de revisão legislativa ou constitucional, democrática e legitimamente estabelecidos pela soberana manifestação popular.

Por outro lado, no entanto, há que se reconhecer e considerar que nossa atividade parlamentar, por vezes, inclusive, por ausência de consenso ou de iniciativa, não tem dado conta de relevantíssimas questões conflituosas atinentes a direitos fundamentais individuais e coletivos, que são postas à análise da atividade jurisdicional e que, em regra, por disposição constitucional, não podem ter sua apreciação negada, sob o fundamento da inexistência de disciplina específica constitucional ou legislativa.

É indispensável, portanto, que os parâmetros constitucionais limitadores da atividade jurisdicional sejam profundamente estudados e explorados, para sua devida compreensão e consequente contenção legítima da atividade jurisdicional, sob pena de uma inevitável crise entre as instituições políticas.

É preciso assinalar, finalmente, o enfoque e o alerta de Luís Roberto Barroso:

Uma nota final: o ativismo até aqui tem sido parte da solução, e não o problema. Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e cauteloso. Em dose excessiva, há risco de se morrer da cura. A expansão do Judiciário não deve desviar a atenção da real disfunção que aflige a democracia brasileira: a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo. Precisamos de reforma política. E essa não pode ser feita por juízes (Barroso, 2012, p. 19).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. A Função Administrativa da Justiça Eleitoral (IV–O papel das Forças Armadas nas Eleições). In: CAGGIANO, Mônica Herman S (org.). Direito Eleitoral em Debate. São Paulo: Saraiva, 2013.

AQUINO, Fernando Vieira; AGOSTINO, Gilberto; ROEDEL, Hiran. Sociedade Brasileira: Uma História Através dos Movimentos Sociais. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.

BARCELLOS, Ana Paula. Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional. In: BARROSO, Luís Roberto (coordenador). A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. A reconstrução democrática do direito público no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. Revista da faculdade de direito da UERJ, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rfd.2012.1794>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. (SYN)THESIS, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 23 mar. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à constitucionalização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: Temas de direito constitucional, tomo IV, 2009. Disponível em: https://www.oab.org.br/editora/revista/revista_11/artigos/constituicaodemocraciaesupremaciajudicial.pdf. Acesso em: 26 de mar. 2015.

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Tradução de Daniela Beccaccia Versiane. 9. tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. História Constitucional do Brasil. 9. ed. Brasília: OAB Editora, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 111°. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21076.htm#:~:text=D21076&text=Decreta%20o%20C%C3%B3digo%20Eleitoral.&text=Art.,elei%C3%A7%C3%B5es%20federais%2C%20estaduais%20e%20municipais. Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 5282, Brasília/DF. Rel. Ministro Gilmar Mendes, julgado em 16/12/2004, DJe 18/12/2004.

CAGGIANO, Mônica Herman S. Eleição. In: CAGGIANO, Mônica Herman S (org.). Direito Eleitoral em Debate. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso. Os desafios do sistema jurídico. Jornal O Estado de São Paulo, Espaço Aberto, publicado em 03 jul. 2024.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro. 2 ed., rev. e atual. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2005.

KELSEN, Hans. A democracia, São Paulo: Martins Fontes, 1993.

PLATÃO. Apologia de Sócrates. Tradução Maria Lacerda de Moura. Ed. especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira (Saraiva de bolso), 2011.

RAMOS, Elival da Silva. Ativismo Judicial – Parâmetros Dogmáticos. 1. ed. 4. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIBEIRO, Fávila. Direito Eleitoral. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Eleitoral. Justiça eleitoral: uma retrospectiva. Coordenado por Eliana Passarelli. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005. Disponível em: https://www.tre-sp.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-sp.jus.br/institucional/portal-da-memoria/arquivos/justica-eleitoral-uma-retrospectiva/@@download/file/Justica%20Eleitoral%20-%20Uma%20Retrospectiva.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

TAVARES, André Ramos. Constituição em rede. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, ano 16, n. 50, jul./dez., 2022.

VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA AS MULHERES NEGRAS NO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO CONSIDERANDO AS RELAÇÕES RACIAIS

POLITICAL VIOLENCE AGAINST BLACK WOMEN IN THE BRAZILIAN
LEGISLATIVE BRANCH CONSIDERING RACIAL RELATIONS

Adrielly Marcel Silva Nunes¹
Flávio de Leão Bastos Pereira²
Paulo Henrique Maldanis Ferreira³

Artigo recebido em 20 de agosto e aprovado em 14 de novembro de 2024.

1 Graduanda na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Membro dos grupos de pesquisa “Desafios da Democracia no século XXI” e “CriAdirMack – Direito à vez e à voz de Crianças e Adolescentes”, ambos cadastrados junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Aluna da 27ª turma da Escola de Formação Pública (EFp), mantida pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).

2 Pós-doutorado em New Technologies and Law - Mediterrânea International Centre for Human Rights Research (DiPartimento DiGiES - Università Mediterranea di Reggio Calabria, Itália), bolsa integral. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direitos Humanos, Direito Constitucional e Direito Eleitoral da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direitos Fundamentais pela Universidade de Coimbra (“Instituto Ius Gentium Conimbrigae”/IGC) e IBCCRIM. Especialização em Direitos Humanos pela Universidade Pablo de Olavide, 2006 (Sevilla, Espanha). Especialista em Genocídios e Direitos Humanos pelo “International Institute For Genocide and Human Rights Studies” (Zoryan Institute) e University of Toronto (Canadá). Autor das obras “Genocídio Indígena no Brasil - Desenvolvimentismo entre 1964 e 1985”, Ed. Juruá, 2018 a “Compliance e Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental”, Ed. Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2021, em co-autoria. Consultor e Parecerista no Fregni Advogados. Presidente da Frente Ampla Democrática Pelos Direitos Humanos (FADDH).

3 Graduando na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) e monitor acadêmico em Direito Constitucional na mesma instituição. Membro dos grupos de pesquisa “Desafios da Democracia no século XXI” e “CriAdirMack – Direito à vez e à voz de Crianças e Adolescentes”, ambos cadastrados junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisador no Programa Institucional de Iniciação Científica da UPM. Pesquisador bolsista no projeto de “Comunicação não-violenta e educação para a paz como iniciativas transformadoras de aprendizagem”, com auxílio financeiro do programa institucional MackPesquisa. Aluno da 25ª turma da Escola de Formação Pública (EFp), mantida pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).

RESUMO

O presente artigo científico procura analisar a violência política contra as mulheres negras no cenário legislativo, como forma de compreender a sub-representação desse grupo social. Através de uma pesquisa bibliográfica sobre as relações sociais, o estudo pretende demonstrar, sob a perspectiva de gênero e de raça, os obstáculos para a manutenção de mulheres negras no Poder Legislativo. Nesse contexto, são desenvolvidas reflexões críticas para demonstrar como a discriminação racial impossibilita a promoção de uma democracia participativa que busca se constituir enquanto antirracista. O processo metodológico embasou-se no método indutivo de abordagem qualitativa e da pesquisa bibliográfica. Conclui-se, portanto, que as práticas discriminatórias contra as mulheres negras desempenham um papel de diferenciação jurídica e social nos espaços de poder e representação política.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito; direitos políticos; violência político-partidária; mulheres negras; Poder Legislativo.

ABSTRACT

This scientific article seeks to analyze political violence against black women in the legislative scenario, as a way of understanding the underrepresentation of this social group. Through bibliographical research on social relations, the study aims to demonstrate, from the perspective of gender and race, the obstacles to maintaining black women in the Legislative Branch. In this context, critical reflections are developed to demonstrate how racial discrimination makes it impossible to promote a participatory democracy that seeks to constitute itself as anti-racist. The methodological process was based on the inductive method of qualitative approach and bibliographical research. It is concluded, therefore, that discriminatory practices against black women play a role in legal and social differentiation in spaces of power and political representation.

Keywords: Democratic Rule of Law; political rights; party political violence, black women, Legislative Power.

Sumário

1. Introdução; 2. A violência política como barreira para a promoção da equidade racial na composição do Poder Legislativo; 3. A teoria da interseccionalidade como parâmetro de interpretação da violência política contra mulheres negras; 4. Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Uma noção essencial dos regimes democráticos consiste no pressuposto de que todos os cidadãos possuem o direito de participar dos processos que regulam a sociedade juridicamente organizada (Moreira, 2019, p. 246). Entre os modelos de organização do processo de decisão em comunidade, tem-se a democracia semidireta, que estabelece um conjunto de mecanismos responsáveis por disciplinar alguns procedimentos de participação direta e indireta dos indivíduos que gozam do status de cidadãos. Entretanto, esse ideal de participação política não será alcançado enquanto diversos processos discriminatórios continuarem prejudicando a esfera político-partidária da população feminina negra⁴. Sendo assim, a inclusão de mulheres negras nos processos de decisão e deliberação pública tem sido uma das premissas centrais no processo de mobilização política de pessoas tradicionalmente subalternizadas na sociedade brasileira. É nesse sentido que o presente artigo científico procura analisar os meios pelos quais a circulação de práticas discriminatórias relacionadas ao gênero e a raça contribuem para a promoção da violência política contra as mulheres negras. Considerando esse objetivo de análise, o ponto central desta pesquisa parte do pressuposto teórico de que, no Estado Democrático e Social de Direito, a cidadania mostra-se indispensável para a participação dos indivíduos nos processos de deliberação pública através das garantias políticas (Smanio, 2009, p. 334).

Segundo os dados do Censo Demográfico elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022), o perfil demográfico da sociedade brasileira é predominantemente constituído por pessoas autodeclaradas pretas e pardas. Em vista disso, seria, portanto, de se esperar que os membros desse grupo racial estivessem da mesma maneira ocupando os espaços de representação política. Entretanto, os dados estatísticos comprovam que esse ambiente é majoritariamente constituído por pessoas brancas que visam manter uma ordem social em que o exercício do poder político-eleitoral permaneça em suas mãos⁵. Percebe-se, nesse contexto, que apesar das presunções normativas sobre os ideais de igualdade e liberdade, os grupos tradicionalmente discriminados sempre precisaram lutar para serem reconhecidos como sujeitos políticos. O racismo, portanto, compreende um sistema de dominação social que garante vantagens competitivas para pessoas brancas, ou seja, que legitima a noção de que membros dos grupos raciais dominantes devem sempre ocupar lugares de poder e de prestígio (Moreira, 2019, p. 280).

4 Considerando o aspecto da participação política envolvendo os sistemas democráticos, Tiago Muniz Cavalcanti (2021, p. 219) esclarece que a maioria das democracias ocidentais se encontram embasadas no discurso dos direitos humanos, entretanto, a maioria dos indivíduos dessa população não são sujeitos desses direitos e garantias, mas apenas objetos de seu discurso.

5 Um estudo estatístico detalhado sobre as eleições no contexto nacional pode ser encontrado em CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. Raça e eleições no Brasil. Porto Alegre: Zouk, 2020.

A noção de democracia, por sua vez, encontra-se baseada no exercício coletivo do poder e no princípio da igualdade entre os membros dessa comunidade. Assim, torna-se necessário destacar que a cidadania, enquanto um fundamento relevante para o desenvolvimento da democracia, encontra-se baseada no princípio constitucional da igualdade, isto é, na premissa de que todos os membros da comunidade possuem direitos políticos e garantias individuais, uma vez que se encontram igualmente situados. Por esse motivo, uma sociedade verdadeiramente comprometida com a promoção de uma cultura política requer a efetiva participação de todos os membros do corpo social no processo de deliberação política.

Diante dessa premissa, a hipótese encontra-se no fato de que as mulheres negras não são reconhecidas como indivíduos competentes para participar do campo político-partidário. Essa premissa está fundamentada na ideia de que a perpetuação do racismo impossibilita o pleno acesso aos direitos civis, políticos e sociais.

Nesse contexto, a representatividade política é uma etapa indispensável no processo de efetivação de uma comunidade que possui a democracia como pressuposto fundamental. Dessa forma, utilizando-se do método indutivo por meio da abordagem qualitativa e da pesquisa bibliográfica, procura-se compreender a situação-problema do campo de pesquisa. Em síntese, essa metodologia compreende um processo de investigação que se dá por meio de textos publicados, para solucionar, responder ou aprofundar uma temática sobre determinado fenômeno científico (Souza; Oliveira; Alves, 2021, p. 64-65). Para o encaminhamento das discussões, a primeira parte procura analisar como a violência e a discriminação impedem a efetivação dos direitos políticos. Estabelecida essa relação, em seguida procura-se apresentar alguns pressupostos sobre a teoria da interseccionalidade no contexto político. A finalidade deste ponto é demonstrar que as teorias tradicionais sobre raça, classe, gênero e poder não oferecem parâmetros capazes de promover a emancipação das mulheres negras no contexto brasileiro. Com este estudo, espera-se demonstrar a relevância da representatividade e do pluralismo político na construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

2 A VIOLÊNCIA POLÍTICA COMO BARREIRA PARA A PROMOÇÃO DA EQUIDADE RACIAL NA COMPOSIÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

A proteção jurídica dos grupos minoritários é um dos maiores compromissos da Constituição da República Federativa do Brasil (CF). O texto constitucional possui inúmeros elementos de transformação social que buscam a promoção

progressiva da cidadania (art. 1º, inciso II da CF), da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CF) e da igualdade entre os membros da comunidade política (art. 5º, *caput* da CF). Nesse sentido, o sistema constitucional brasileiro atribuiu às instituições públicas o compromisso de eliminar todas as formas de marginalização social. Assim, o constitucionalismo transformador procura interpretar as normas constitucionais como um documento que tem por finalidade combater a exclusão e promover a igualdade entre os membros da comunidade política (Ferreira, 2022, p. 43). Os defensores desta teoria entendem que as normas constitucionais impedem que os cidadãos continuem em uma situação de vulnerabilidade social.

Entretanto, segundo o Atlas da Violência de 2021, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), 66% das mulheres assassinadas no Brasil em 2019 eram negras (Ipea, 2021, p. 38). Isso significa que o risco deste grupo social ser vítima de homicídio no país é 1,7 vezes maior do que o de uma mulher não negra. Marielle Francisco da Silva, mulher, negra, lésbica, defensora dos direitos humanos, durante seu mandato eletivo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, foi brutalmente assassinada após participar de uma reunião com mulheres negras. Esse exemplo demonstra como se constitui a intersecção entre violência política, gênero, raça e orientação sexual.

A política constitui uma dimensão fundamental na relação entre os indivíduos, o poder e a convivência humana. Por esse motivo, o pleno exercício da cidadania no espaço público e político encontra-se vinculado a um sistema democrático de participação livre dos seus titulares no processo de formação dos rumos da vida estatal (Taveira, 2009). A cidadania, nesse sentido, é pensada como um status político concedido aos indivíduos que garante a participação de todos os cidadãos no igual direito de emitir suas opiniões no processo que orientará o destino de todos os membros da sociedade (Chauí, 2021, p. 30-32). Assim, a igualdade entre os cidadãos e a participação política autônoma são um dos componentes fundamentais para a formação de decisões que conduzam o destino da sociedade e a construção da noção de bem comum (Moreira, 2017, p. 30-33).

Embora toda sociedade produza para si alguns mitos compartilhados, o mito da não violência brasileira cria inúmeras dificuldades para se alcançar uma sociedade plenamente pautada no princípio da igualdade. Dessa forma, conservando uma tradição cívica pouco encorajadora, o povo brasileiro preserva em seu imaginário coletivo o mito da não violência (Chauí, 2011). Em outras palavras, a criação da imagem de um povo caridoso, que desconhece o racismo, o

machismo, o preconceito, o sexismo, e que respeita os diferentes pensamentos políticos, criou um lugar de violência para membros de minorias raciais. Isso porque a negação das desigualdades possibilita um artificioso sistema de discriminação no qual se tem preconceito de ter preconceito. Por esse motivo, a violência, para muitos, é um fenômeno quase imperceptível, na medida em que despreza muitas vezes uma capacidade crítica da realidade. Considerando essa perspectiva, a violência política encontra-se, então, como uma das estratégias de dominação que procura manter membros dos grupos subalternos em lugares sociais específicos de sub-humanidade.

Nesse contexto, apesar da proibição da violência e da discriminação nas suas variadas formas de manifestações estarem presentes no sistema global, regional e nacional de proteção dos direitos humanos, percebe-se que a positivação de direitos em documentos jurídicos não reflete obrigatoriamente na efetividade das normas jurídicas. No decorrer das eleições municipais de 2022, inúmeras mulheres negras vivenciaram uma série de ataques racistas e machistas (Instituto Marielle Franco, 2022). A título de exemplo, Ana Lúcia Martins, primeira vereadora negra eleita no município de Joinville, no Estado de Santa Catarina, sofreu ameaças de morte nas redes sociais na semana seguinte após a apuração dos votos, motivo pelo qual precisou recorrer a órgãos de proteção para garantir sua integridade física (Tolentino, 2020). Por ser mulher e negra, Ana Lúcia Martins sofre com diferentes mecanismos da discriminação racial que têm como objetivo impossibilitar que ela possa exercer sua cidadania assegurada pelo texto constitucional. Esse processo pretende construir um projeto cultural e político que busca impedir o acesso pleno à cidadania e a mobilização social da população negra na comunidade política. Percebe-se, portanto, que os membros dos grupos minoritários se encontram em uma posição de desvantagem permanente, na medida em que o poder político, cultural e econômico se encontra concentrado nas mãos de pessoas brancas.

A violência e os tratamentos discriminatórios contra as mulheres negras demonstram um projeto de dominação social que impossibilita a realização da justiça racial. Considerando a perspectiva das mulheres negras, existem múltiplas formas de opressões que incidem sobre suas formas de identidades. Esse sistema de opressão não permite a efetiva participação da população negra em espaços de poder e de prestígio social. A violência incide, principalmente, sobre traços identitários que vinculam membros da sociedade a determinados grupos discriminados. Isso significa que a violência pode ser entendida como uma ferramenta que estrutura as dinâmicas das relações raciais, uma vez que impede que membros de minorias raciais tenham igualdade de oportunidades materiais de existência e que, não por acaso, incide sobre o controle do nível de respeitabilidade que esses indivíduos podem possuir dentro das relações hie-

rárquicas e arbitrárias de poder. Em razão disso, minorias raciais encontram-se condicionadas à margem de seus direitos políticos, bem como estão sujeitas a múltiplos vetores discriminatórios que os impedem de construir uma trajetória de vida dignificada.

É então, nesse contexto, que o fenômeno da violência não deve ser analisado considerando-se um panorama genérico das relações raciais, mas adentrando-se nos diferentes mecanismos de discriminação que colocam as pessoas em situações de inserção social distinta. Isso significa que, sobre as experiências sociais, não existe um fundamento único capaz de expressar os motivos pelos quais a violência se realiza. Motivo pelo qual, no caso das mulheres negras, é necessário levar em consideração a convergência do racismo e do sexismo como fatores centrais que as colocam em situação de marginalização nos espaços de decisão pública e política. Nesse contexto, a Lei n. 14.192 de 2021, estabelece diretrizes destinadas a prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. De acordo com esse dispositivo, entende-se por violência política contra a mulher⁶:

Toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher.

Constituem igualmente atos de violência política contra a mulher qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo (Brasil, 2021).

A título de exemplo, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos considera como violência política toda e qualquer conduta praticada contra as mulheres com a finalidade de restringir o acesso e exercício de funções públicas, bem como forçá-las ou induzi-las a decisões contrárias à sua vontade (Brasil, 2020). Sobre essa definição, Flávio de Leão Bastos Pereira e Lígia de Souza Cerqueira complementam que a violência política compreende:

A violência política de gênero se caracteriza como o conjunto de ações e omissões, por parte de membros das instituições protagonistas dos processos decisórios em todos os níveis da federação brasileira e que têm por específico objetivo impedir ou afastar mulheres, população LGBTQIAPN+ e pessoas pretas, pardas e indígenas da prática política legítima e lícita. Referidas reações podem ocorrer tanto no âmbito legislativo, executivo e judiciário (mais raro), assim como por meio de condutas comissivas e omissivas tipicamente

6 A citação refere-se ao artigo 3º da Lei n. 14.192, de 2021.

violentas, tanto do ponto de vista físico, quanto moral (Pereira; Cerqueira, 2023, p. 99).

Assim, torna-se possível esclarecer que um dos mecanismos de exclusão racial no campo político é o da violência na sua dimensão física, psíquica e simbólica⁷. Em outras palavras, o objetivo dos grupos dominantes nos espaços políticos é o de distanciar as pessoas negras, indígenas e asiáticas desses ambientes por meio das diversas formas de discriminação institucional, estrutural, estética, indireta, direta e organizacional. Essas são práticas coletivas que, além de promoverem a estratificação entre grupos raciais, dificultam o alcance da noção da igualdade em diversas instâncias da vida política. O uso da violência para oprimir direitos à população negra encontra-se amplamente presente na nossa sociedade, na medida em que ser mulher no contexto brasileiro significa sofrer com os efeitos das diferentes teorias da discriminação. A violência política dificulta que minorias raciais tenham acesso pleno à liberdade de expressão e de opinião, o que acarreta a invisibilidade desses indivíduos nos espaços decisórios.

Por essa razão, torna-se relevante a promoção e o fortalecimento da participação igualitária, plural e multirracial de grupos minoritários nos espaços políticos para a formulação de uma sociedade pautada nos ideais democráticos. Contudo, há carência de transformações institucionais que promovam o protagonismo de minorias raciais, que sistematicamente enfrentam os efeitos nefastos da arqueologia da violência brasileira. Conclui-se, portanto, que enquanto as discriminações cruzadas experimentadas por minorias raciais as colocarem em um lugar de violação de seus direitos políticos, viveremos em uma sociedade que não conhece a ideia de representação política autêntica e participativa.

3 A TEORIA DA INTERSECCIONALIDADE COMO PARÂMETRO DE INTERPRETAÇÃO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA MULHERES NEGRAS

O regime político brasileiro se fundamenta no exercício da soberania popular por intermédio da democracia representativa, com alguns institutos de participação popular dos cidadãos na organização da comunidade política. Entretanto, essa realidade não será alcançada enquanto inúmeros processos discriminatórios continuarem prejudicando diversas esferas da vida política das mulheres negras.

Ao teorizar a noção de democracia plural e de representação política de minorias, Iris Marion Young argumenta do seguinte modo:

7 Para uma análise sobre a etimologia da palavra violência ver, por exemplo, CHAUI, Marilena de Souza. Sobre a violência. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 35-36.

Poucos negariam que os membros de grupos sociais estruturais menos privilegiados estão sub-representados na maioria das democracias contemporâneas. (...) Muitos consideram incorreta essa exclusão ou marginalização política de grupos e indivíduos subordinados, pois isso frustra as promessas de igualdade política e de oportunidades que estão na base dos princípios democráticos. Tais juízos sobre a injustiça da desigualdade política podem ser mobilizados para romper o círculo mediante o qual a democracia política formal tende a reproduzir a desigualdade social. Propiciar maior inclusão e influência aos grupos sociais sub-representados pode contribuir para que uma sociedade enfrente e reduza a desigualdade social estrutural (Young, 2006, p. 169-170).

Além disso, o não reconhecimento das reivindicações das diversas identidades pode ocasionar possíveis danos nas dimensões íntima e pública desses indivíduos. Esse cenário demonstra que, no momento em que grupos sociais específicos dominam os espaços de deliberação e de decisão política, seus posicionamentos e compreensões começam a definir exclusivamente os rumos da vida em sociedade (Ferreira, 2022, p. 45). O estudo da violência política contra mulheres negras, nesse contexto, exige, portanto, um estudo a partir de uma perspectiva interseccional que considere seus múltiplos aspectos, tanto em relação à sua origem quanto às suas repercussões na sociedade. Este tópico pretende, assim, discutir os processos de significação derogatórios que operam na comunidade política brasileira, especialmente no preenchimento dos espaços de poder e de representação.

Deste modo, a fundamentalidade desta pesquisa encontra-se alicerçada na possibilidade de analisar os múltiplos vetores de discriminação que resultam na violação física, psíquica e simbólica das mulheres nos espaços políticos. Dessa forma, busca-se compreender a lógica de opressão que perpetua a subalternidade dessas mulheres em ambientes de poder e prestígio, utilizando a interseccionalidade como uma teoria interpretativa fundamental para eliminar as desigualdades e, conseqüentemente, construir uma sociedade mais igualitária. Adotar essa abordagem como um parâmetro é crucial para enfrentar as dinâmicas discriminatórias que impedem o pleno exercício de liberdades e garantias fundamentais em todos os aspectos da vida pública e privada das mulheres negras (Rios, 2015, p. 11-37).

A ausência de mulheres negras nos espaços de representação e prestígio na comunidade política do país é, antes de tudo, uma construção social baseada em diversas articulações de opressão que incidem sobre a existência humana (Moreira, 2019, p. 130-180). O conflito para deter o poder tem sido fundamental

nas articulações do cenário político brasileiro, pois define não apenas quem exerce a autoridade e quem se submete, mas também quem tem voz e quem é silenciado. Essa dinâmica do poder perpetua desigualdades e reforça estruturas sociais que marginalizam determinados grupos, especialmente as mulheres negras, legitimando a falsa crença de que elas não possuem a capacidade moral e intelectual para ocupar espaços de administração pública e privada (Moreira, 2019, p. 103-180).

Argumenta-se, portanto, que para tratar adequadamente a situação sistêmica de degeneração moral sofrida por mulheres negras e, conseqüentemente, sua quase total ausência nos espaços políticos, a teoria interseccional revela-se o melhor parâmetro metodológico interpretativo para assimilar as diversas redes relacionais que entrecruzam as identidades humanas denominadas *mulheres*⁸. Ao considerar as múltiplas dimensões da identidade, como raça, gênero, classe e outras formas de discriminação, a teoria interseccional oferece uma abordagem holística e eficaz para analisar e enfrentar as complexas dinâmicas de exclusão social e política. Esse grupo minoritário experimenta múltiplos eixos de subordinação e, por isso, sempre se encontram no centro de discursos marginalizantes, de forma que perspectivas comparativas são insuficientes para garantir os direitos civis, sociais e políticos dessas pessoas. Por isso, ao contrário do que muitos imaginam, os eixos de opressão não podem ser traçados como distintos e mutuamente supressivos, isto é, parâmetros únicos de discriminação não englobam a experiência de mulheres que sofrem com o cruzamento de avenidas identitárias (Crenshaw, 2002, p. 177).

As vias de subordinação devem ser combatidas de forma que não se tornem aspectos de desempoderamento – prática utilizada para afastar a participação popular do cotidiano democrático. Isso significa que as dinâmicas variáveis de subordinação não atuam da mesma forma na vida de todas as mulheres, motivo pelo qual não possuem as mesmas posições de privilégios ou de opressão (Moreira, 2017, p. 252-256). Argumenta-se, dessa forma, que as identidades interseccionais potencializam as desigualdades sofridas por membros de minorias raciais, de modo que possuem uma inserção hierarquizada nas decisões da vida pública. Essa desigualdade de *status*, permanentemente vivenciada por mulheres negras, consiste em uma situação sistêmica de diferenciação da honra e do respeito que elas recebem dentro das dinâmicas de poder. Percebe-se, portanto, que isso ocorre com o intuito de colocá-las em posições cotidianas de desvantagem. É fato, nesse contexto, que tal circunstância deriva de um sistema de crenças generalizadas que opera de forma a institucionalizar situações de

8 Este texto utiliza a palavra mulher além do critério biológico de sexo, abrangendo também o aspecto de gênero. Isso inclui mulheres cisgênero, mulheres transexuais, travestis e qualquer pessoa que se reconheça na categoria de ser mulher.

alteridade racial que, por efeito, legitimam processos de discriminação criados para preservar lógicas hegemônicas de dominação (Young, 2002, p. 1-10; Doane, 2006, p. 255-260).

No Brasil, a maneira pela qual os atores sociais vivenciam a discriminação está diretamente relacionada a fatores como classe, etnia, raça, cor, religião, deficiência física, origem nacional e orientação sexual. A título de exemplo, durante o período eleitoral de 2021 e 2022, 47% das vítimas de violência política autodeclaravam-se pretas e/ou pardas. Entre esses ataques, 20% foram direcionados a mulheres negras, incluindo cisgêneras, transexuais e travestis (Justiça Global, 2023). Nota-se, assim, que embora a universalidade da titularidade de direitos seja garantida a todos, pessoas com identidades interseccionais permanecem à margem do ideal de igualdade. Essa realidade está ligada à compreensão de que os indivíduos não possuem uma identidade única, mas sim múltiplas facetas que se entrelaçam e influenciam suas experiências de discriminação.

Dessa forma, é essencial destacar que, para a consolidação de um sistema protetivo eficaz, é necessário garantir a titularidade de direitos a todos os indivíduos, considerando que uma gestão democrática pressupõe a participação de todos os cidadãos no exercício do poder público. Nesse contexto de marginalização de minorias raciais, Kimberlé Crenshaw oferece uma perspectiva essencial para compreender as desigualdades enfrentadas por mulheres negras. A teórica feminista estadunidense propõe o conceito de interseccionalidade, que se configura como a interseção de diversas avenidas identitárias. Essa abordagem analítica examina as múltiplas experiências de subordinação impostas a grupos minoritários, não apenas no âmbito social, mas também em suas implicações jurídicas e políticas. Segundo a autora:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (Crenshaw, 2022, p. 177).

No caso das mulheres, por exemplo, não há como se estabelecer um eixo único de análise, pois mulher não é, nem deve ser vista, como uma categoria unitária. Existe uma miríade de interlocuções que configuram gênero (Crenshaw, 1991, p.

1241-1299). Para além do machismo, mulheres vivenciam uma realidade interseccional de marginalidade dentro da estrutura social, especialmente as mulheres negras, que, em um país como o Brasil, são consideradas corpos impróprios, e que, portanto, não podem pertencer – são excluídas da plena participação social e política.

Nesse contexto, observa-se que a violação dos direitos políticos de mulheres negras, um grupo historicamente subalternizado, decorre de um imaginário coletivo sistematizado a partir do racismo e, não apesar dele, de forma que a discriminação racial é produto de uma organização social construída com um propósito político de perpetuar os privilégios das elites dominantes. Isso porque a ausência de grupos minoritários nos espaços de poder e prestígio está diretamente interligada com os vetores discriminatórios que restringem o caráter emancipatório da cidadania – princípio jurídico-constitucional fundamental para o pleno exercício da autonomia dos indivíduos e, que só pode ser efetivado a partir do pleno gozo de seus direitos.

A promoção da cidadania pressupõe o funcionamento das pessoas dentro do corpo social, o que implica combater todos os mecanismos interseccionais que provocam a segmentação da sociedade. Isto é, considerar todos os eixos discriminatórios que perpassam a realidade desses grupos subalternizados, especialmente quanto ao exercício de seus direitos políticos. Por essa razão, a inclusão de minorias raciais nos espaços de poder e representação é, antes de tudo, um aspecto central para a promoção de uma sociedade comprometida com uma ordem política fundada na ideia do pluralismo social, o que incentiva novos contornos para uma democracia representativa (Moreira, 2020, p. 640-644).

Sob essa perspectiva, o sofisticado projeto voltado à manutenção de um grupo seletivo nos espaços de poder fomenta a racialização dos indivíduos para perpetuar os privilégios dessa comunidade política, ainda enraizada em um imaginário colonial e escravista. Em uma sociedade fortemente hierarquizada como a brasileira, não é surpreendente que a violência prevaleça como princípio de organização social. Por séculos, a população negra tem sido sujeita a um longo percurso de desigualdade e opressão. Diversos vetores de discriminação operam para interiorizar, no imaginário coletivo, estigmas sociais que atribuem inferioridade moral e material às pessoas negras. Conservam-se, nesse sentido, falsas generalizações de que esses indivíduos não possuem competência intelectual para assumir espaços de poder e representação (Moreira, 2020, p. 94-102).

Esse cenário reitera, portanto, a naturalização de episódios discriminatórios, não só na esfera política, bem como no plano cultural, jurídico e econômico.

Pessoas negras não são consideradas sujeitos, tampouco sujeitos de direito. São vítimas de um racismo institucional e sistêmico, sendo reduzidas apenas a corpos para uma sociedade patologicamente construída no *apartheid* político e social de um povo – o negro escravizado que, de forma hostil e cruel, teve seus *genos* fisicamente destruídos, isto é, deu-se o genocídio de uma nação que tinha sua própria história e percurso (Chauí, 2011, p. 378-383).

A população negra foi condicionada à desumanização da escravidão de ontem e de hoje. Não houve preocupação com o passado, tampouco com o presente e futuro. Contextos históricos e sociais devem ser centrais na discussão sobre os sistemas de marginalização que se manifestam através de diversos vetores de discriminação.

Assim, os estudos sobre a violação dos direitos políticos de mulheres negras não podem ser abordados apenas com base em um ideal de igualdade simétrica. Esse ideal é insuficiente para enfrentar as profundas desigualdades estruturais e históricas que dificultam a inclusão de mulheres negras nos espaços políticos. A universalização da experiência humana é, pois, uma forma de reprodução de desigualdades. Para além de uma cidadania restrita a direitos sociais e políticos, é preciso uma formulação baseada em referências identitárias de grupos sociais específicos, uma vez que traços identitários atuam para restringir o tratamento igualitário entre os diferentes grupos da sociedade (Moreira, 2017, p. 48). Por isso, a inclusão social deve analisar o aspecto estrutural da convergência dos mecanismos de discriminação que não atuam isoladamente.

Embora o texto constitucional tenha vedado qualquer tipo de exclusão social, é evidente que sua normatização não é capaz de incorporar todas as dimensões e mecanismos discriminatórios destinados a essas minorias que são culturalmente construídas como grupos de menor valor. A política não é neutra, nem sequer as instituições democráticas, elas têm silenciado por séculos o povo desta nação, isto é, o negro, o pardo, o indígena e o asiático. Nessa perspectiva, para entender o processo de exclusão social e política vivenciado pelas mulheres negras, é necessário ter a compreensão de que contornos discriminatórios são construídos a fim de perpetuar arranjos que concedem privilégios a certos grupos, ao passo que condicionam outros a subordinação (Moreira, 2017).

Os múltiplos mecanismos de exclusão social atuam conjuntamente não só a partir de uma óptica discriminatória, como também alicerçam sistemas de dominação, para reduzir a estatura moral das pessoas não brancas. Isso porque os estereótipos construídos no imaginário coletivo legitimam hierarquias sociais baseadas em falsas generalizações sobre mulheres negras, sendo então condicionadas a uma situação violenta de marginalidade nos espaços representativos.

O racismo e a discriminação de gênero são, como já visto, a regra e não a exceção, razão pela qual a discriminação interseccional persiste como um fator estruturante das relações sociais e políticas do país (Moreira, 2020b, p. 410). Conservando as marcas do colonialismo escravista, as elites dominantes, por meio da circulação de estereótipos negativos, instituíram a raça e o gênero como um requisito de humanidade, mediante o qual alguns tornam-se mais humanos do que outros, isto é, os homens brancos colocam-se como a única expressão de existência. Por isso, mulheres negras são, desde muito cedo, submetidas a situações de injustiça e violência, estando sempre em uma luta constante para assegurar seus direitos políticos conquistados. Seja como for, essas mulheres buscam por uma agenda política que as contemple como sujeitos de direito, que, portanto, possuem pautas e interesses próprios à sua realidade, pois não existe vivência universal (Moreira, 2019, p. 139). Por esse motivo, a interpretação das normas constitucionais deve estar baseada na eliminação de todas as formas de discriminação interseccional que excluem e impossibilitam a realização dos direitos políticos, símbolo do princípio democrático da participação popular nos processos decisórios do governo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política constitui uma dimensão fundamental na relação entre os indivíduos, o poder e a convivência humana. É por esse motivo que a permanência das práticas discriminatórias contra as mulheres negras nos espaços de deliberação política favorece a permanência da diferenciação jurídica e social entre os indivíduos. A discriminação e a violência, ao se manifestarem como um sistema de dominação, assumem diversas formas de acordo com a sociedade e o momento histórico.

Pretendeu-se demonstrar, neste artigo científico, como esse sistema nas suas variadas manifestações, procura reproduzir a noção de que apenas pessoas brancas possuem capacidade moral e intelectual para atuarem de forma competente nas diversas esferas do campo político. O percurso de análise procurou demonstrar brevemente os efeitos negativos ao estabelecer a raça como um parâmetro avaliativo para o acesso dos indivíduos aos espaços de poder e prestígio social. Em outras palavras, esse processo cultural e social é um critério que, pelas características físicas dos indivíduos, determina quais sujeitos humanos terão acesso ao privilégio histórico e quais membros da sociedade brasileira vivenciarão processos de subordinação. É por essa razão que a representatividade de minorias raciais em espaços públicos e privados é uma etapa importante para o avanço da justiça racial na sociedade.

As discussões que formam este artigo científico estão baseadas na ideia de que uma democracia verdadeiramente representativa e pluralista requer a promoção de minorias raciais no processo de tomada de decisões coletivas. Essa perspectiva de estudo procura explorar um tema de grande importância para o desenvolvimento da justiça racial na sociedade: a maneira como a racialização dos indivíduos é, antes de tudo, um mecanismo de dominação que procura legitimar o sistema de vantagens sociais, materiais e culturais que pessoas brancas possuem no ambiente político-eleitoral. É por esse motivo que se torna possível afirmar que a raça possui uma relevância fundamental na diferenciação entre os indivíduos. Isso significa que as oportunidades sociais e materiais, ao longo da história brasileira, sempre permaneceram sob o controle dos grupos racialmente dominantes. Por essa razão, as mulheres negras sofrem dificuldades no que diz respeito a serem vistas como sujeitos políticos competentes para atuarem nas diversas esferas de decisão e deliberação da vida em comunidade.

Nesse contexto, a compreensão da discriminação e da violência política permite demonstrar que a justiça racial não poderá ser alcançada enquanto minorias raciais estão submetidas a processos de exclusão do sistema político brasileiro. É por essa razão que todas as instituições democráticas precisam estabelecer medidas para diminuir os mecanismos de exclusão e os processos de marginalização, que historicamente privilegiaram as pessoas do grupo racialmente dominante. A análise sobre o fenômeno da violência política contra as mulheres negras nos espaços de discussão pública permite identificar e entender a lógica que estrutura toda a sociedade: o privilégio de estar livre de qualquer parâmetro avaliativo, ou seja, ser a norma e a constante opressão, ambos, contrassujeitos destoantes dessa norma, em outras palavras subalternos. Por último, não é possível ignorar que a representatividade política é uma etapa fundamental contra as inúmeras formas de violência e discriminação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Violência política. Brasília, DF: MDH, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/mais-mulheres-na-politica/violencia-politica>. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 ago. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14192.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. Raça e eleições no Brasil. Porto Alegre: Zouk, 2020.

CAVALCANTI, Tiago Muniz. Sub-humanos: o capitalismo e a metamorfose da escravidão. São Paulo: Boitempo, 2021.

CERQUEIRA, Daniel et al. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Atlas da Violência 2021. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

CHAUI, Marilena de Souza. Ética e violência no Brasil. Revista Bioethikos, São Paulo, v. 5, n. 4, p. 378-383, dez. 2011a. Disponível em: <https://saocamilo-sp.br/assets/artigo/bioethikos/89>. Acesso em: 4 jan. 2024.

CHAUI, Marilena de Souza. Sobre a violência. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity, politics, and violence against women of color. Stanford Law Review, [s. l.], v. 43, n. 6, p. 1241-1299, 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1229039>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, ano 10, n. 1, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/?lang=pt>. Acesso em: 16 out. 2024.

DOANE, Ashley Woody. What is racism? Racial discourse and racial politics. Critical Sociology, [s. l.], v. 32, n. 2/3, p. 255 -260, 2006. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1163/15691630677835303>. Acesso em: 20 mai 2024.

FERREIRA, Paulo Henrique Maldanis. O reconhecimento da união homoafetiva no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entre os anos de 2005 e 2017. 2022. Monografia (Especialização) – Curso da Escola de Formação Pública (EFp), Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp), São Paulo, 2022. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2023/03/PauloFerreira.monografiarevisada.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO MARIELLE FRANCO. A Violência Política Contra Mulheres Negras: Eleições 2020. Disponível em: <https://www.violenciapolitica.org/2020>. Acesso em: 20 jan. 2022.

JUSTIÇA GLOBAL; TERRA DE DIREITOS. Violência política e eleitoral no Brasil: panorama

das violações de direitos humanos entre 2 de setembro de 2020 e 31 de outubro de 2022. Gisele Barbieri (coord.) et al. 2. ed. Rio de Janeiro: Justiça Global, Terra de Direitos, 2023. Disponível em: <https://www.global.org.br/wp/wp-content/uploads/2024/05/RELATORIO-VIOLENCIA-POLITICA-E-ELEITORAL-2-ED.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

MOREIRA, Adilson José. Cidadania sexual: estratégias para ações inclusivas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017a.

MOREIRA, Adilson José. O que é discriminação? Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito: Justificando, 2017b.

MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019.

MOREIRA, Adilson José. Racismo recreativo. São Paulo: Jandaíra, 2020a.

MOREIRA, Adilson José. Tratado do Direito Antidiscriminatório. São Paulo: Contracorrente, 2020b.

PEREIRA, Flávio de Leão Bastos Pereira; CERQUEIRA, Lígia de Souza. A sub-representação de gênero no Poder Legislativo brasileiro: apontamentos de direito comparado. Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político (REDESP), São Paulo, v. 7, n. 2, p. 88-108, jul/dez. 2023. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/301>. Acesso em: 22 de jun. 2024.

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 16, p. 11-37 abril. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220151602>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In: MORAES, Alexandre de (coord.). Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, Angélica Silva; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; ALVES, Laís Hilário. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. Cadernos da FUCAMP, Monte Carmelo, v. 20, n. 43, p. 54-83, 19 fev. 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/issue/view/141>. Acesso em: 15 jun. 2023.

TAVEIRA, Adriana do Val Alves. Democracia e cidadania no contexto atual. Revista da Faculdade de Direito da UFG, [s. l.], v. 33, n. 1, p. 129-138, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/articl%20e/view/9805>. Acesso em: 20 abr. 2024.

TOLENTINO, Luana. Ana Lúcia Martins: uma vereadora ameaçada pela violência racista. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/ana-lucia-martins-uma-vereadora-ameacada-pela-violencia-racista/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

YOUNG, Iris Marion. The Origins and faith of antisubordination theory. Issues in Legal Scholarship. [S. l.]: The Berkeley Eletronic Press, 2002. p. 1-10. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.2202/1539-8323.1019/html>. Acesso em: 12 jan. 2024.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/346M4vFfVzg6JFk8VZnWVvC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2024.

ELEIÇÕES E DESINFORMAÇÃO: COMO A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL INFLUENCIA AS CAMPANHAS E AS PROPAGANDAS ELEITORAIS?

ELECTORAL ELECTIONS AND DISINFORMATION: HOW ARTIFICIAL
INTELLIGENCE INFLUENCES ELECTORAL CAMPAIGNS AND PROPAGANDA

Camila Maria de Moura Vilela¹

Christine Mattos Ferreira Albiani Alves²

Artigo recebido 30 de outubro e aprovado em 5 de dezembro de 2024.

RESUMO

Este artigo analisa o impacto da Inteligência Artificial (IA) nas campanhas e propagandas eleitorais, destacando riscos à democracia. Embora ofereça benefícios práticos, a IA suscita questões éticas e legais, como a manipulação de informações e a violação da privacidade dos eleitores. A criação e disseminação de fake news e a polarização do discurso político, facilitadas por ferramentas de IA, ameaçam a integridade democrática. O estudo explora casos recentes, demonstrando tanto o potencial quanto os perigos da IA na política. Além disso, avalia a regulamentação vigente e propõe políticas para mitigar impactos negativos, enfatizando a necessidade de abordagens éticas e regulatórias que garantam o fortalecimento dos princípios democráticos.

Palavras-chave: inteligência artificial; comunicação política; desinformação; eleições; democracia.

ABSTRACT

This article analyzes the impact of Artificial Intelligence (AI) on electoral campaigns and advertisements, highlighting risks to democracy. Although it offers

1 Advogada da Floresta Produções. Mestranda em Direito Intelectual pela Universidade de Lisboa. Pesquisadora do Grupo de Propriedade Intelectual, Direitos Humanos e Inclusão (GPIDHI) da FVG.

2 Advogada sócia da 4S Advocacia. Mestra em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). MBA em Gestão Tributária pela USP. Autora do livro “Violação de direitos autorais e a responsabilidade civil do provedor diante do Marco Civil da Internet.”

practical benefits, AI raises ethical and legal issues, such as manipulating information and violating voter privacy. The creation and dissemination of fake news and the polarization of political discourse, facilitated by AI tools, threaten democratic integrity. The study explores recent cases, demonstrating both the potential and dangers of AI in politics. Furthermore, it evaluates current regulations and proposes policies to mitigate negative impacts, emphasizing the need for ethical and regulatory approaches that guarantee the strengthening of democratic principles.

Keywords: artificial intelligence; political communication; disinformation; elections; democracy.

1 INTRODUÇÃO

Como a IA influencia as campanhas eleitorais e o que podemos fazer a respeito?

Este artigo oferece uma análise dos mecanismos pelos quais a inteligência artificial (IA) pode facilitar a criação e propagação de desinformação, examinando tanto os aspectos técnicos quanto os impactos sociais e políticos, além de discutir estratégias para mitigar esses efeitos.

De acordo com o Código de Conduta sobre Desinformação da União Europeia (2018) ou “Code of Practice on Disinformation”, documento de autorregulação da Comissão Europeia, assinado pelas grandes empresas atuantes no mercado de tecnologia³, a desinformação pode ser compreendida como a informação falsa ou enganosa que, cumulativamente:

(a) é criada, veiculada e disseminada para obter ganho econômico ou intencionalmente enganar o público; (b) com potencial de causar dano público, entendido como ameaça a processos políticos democráticos, políticas públicas e bens públicos tais como a saúde dos cidadãos, o meio ambiente ou a segurança. (*Code of Practice on Disinformation*, 2018, tradução própria).

O avanço da tecnologia, em especial o desenvolvimento da IA, tem impactado significativamente diversas áreas da sociedade, e o campo político não é

3 Documento de autorregulação assinado por 34 signatários destacando-se os grandes dominadores do mercado como Meta, Google, Twitter, Microsoft, Vimeo e TikTok, além de entidades como Repórteres Sem Fronteiras (RSF) e Avaaz (D’Angelo, 2022, p. 1).

exceção. No contexto de campanhas e propagandas eleitorais, o uso de IA vem se tornando uma ferramenta estratégica tanto para candidatos quanto para partidos políticos, influenciando diretamente o comportamento dos eleitores. Este trabalho tem como objetivo analisar o papel da inteligência artificial nas campanhas eleitorais, investigando como suas aplicações modificam as práticas de propaganda e afetam o processo democrático.

A metodologia adotada neste estudo é baseada em uma abordagem qualitativa, com uma análise bibliográfica de pesquisas recentes sobre o uso de IA no campo político. As fontes incluem artigos acadêmicos, relatórios de organizações que monitoram o impacto de novas tecnologias nas eleições, bem como estudos de caso de campanhas eleitorais em diferentes países. A revisão de literatura será complementada com dados empíricos, buscando identificar padrões de uso e os desafios éticos que emergem desse cenário.

Além disso, este estudo se apoia em entrevistas com especialistas em ciência política e tecnologia, buscando compreender a amplitude e as implicações do uso da IA no contexto eleitoral. A combinação dessas metodologias visa oferecer uma análise abrangente sobre o tema, contribuindo para o entendimento dos novos rumos da democracia e das eleições na era digital.

2 CAMPANHAS E PROPAGANDAS ELEITORAIS NO BRASIL

Para melhor compreensão das complexidades que envolvem as campanhas e propagandas eleitorais no Brasil atualmente, faz-se necessário realizar um paralelo com a evolução tecnológica e os novos paradigmas existentes na comunicação social no âmbito da Sociedade Informacional.

A evolução tecnológica tem sido um fator determinante na transformação dos meios de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Desde os primórdios da civilização, os avanços tecnológicos têm moldado a forma como os seres humanos se comunicam, armazenam e processam informações.

A invenção da prensa por Johannes Gutenberg em 1440 marcou um ponto de inflexão na disseminação de informações. A capacidade de produzir livros e outros materiais escritos em massa democratizou o conhecimento, facilitando a Revolução Científica e o Renascimento (Museuweg, 2023).

Posteriormente, no século XIX, houve o advento do telefone, rádio e televisão que revolucionaram as formas de comunicação, transformando a sociedade ao proporcionar acesso instantâneo a informações e entretenimento. Esses novos

meios de comunicação de massa, o rádio e a televisão, permitiram configurar o que se pode designar por esfera pública de broadcasting: transmissão de uma mensagem por vez, por veículo, para uma audiência indeterminada (Pariser, 2011, p. 22 e ss.).

A propaganda distribuída em folhetos, panfletos, e outros impressos, além de outdoors, foi gradualmente transformada com o advento do rádio e da televisão, que revolucionaram a comunicação política. Esses novos meios permitiram aos candidatos acesso a um público massivo, ampliando o alcance das campanhas. Assim, as campanhas passaram a incluir jingles marcantes e propagandas criativas na televisão para promover candidatos e partidos.

A segunda metade do século XX trouxe a revolução digital, com o desenvolvimento dos computadores e da internet. A internet possibilitou a interconexão global, alterando fundamentalmente a forma como as informações são produzidas, compartilhadas e consumidas. O poder de comunicação da internet, juntamente com novos processos de comunicação e computação geraram uma grande alteração tecnológica, dos microcomputadores e mainframes descentralizados e autônomos à computação universal por meio da interconexão de dispositivos de processamento de dados existentes em diversos formatos. Esse novo sistema tecnológico, cujo poder computacional é distribuído numa rede montada a partir de servidores da web que utilizam protocolos da internet, gerou uma nova forma de comunicação em massa na sociedade (Castells, 2000, p. 89).

De acordo com o autor Manuel Castells (2000, p. 69) que cunhou a reconhecida nomenclatura “sociedade informacional”:

O que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desses conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e o seu uso.

A partir desta digressão histórica, é importante reconhecer que as campanhas e propagandas eleitorais – todas as formas de utilização de meios publicitários com o objetivo de angariar simpatizantes para as ideologias de um partido e assegurar a obtenção de votos (TSE, 2023) – no Brasil acompanharam todas essas mudanças, até chegar no atual estágio em que se encontram, com a popularização da internet, o advento do *Big Data* e o exponencial desenvolvimento da IA com aplicações em todos os setores socioeconômicos.

As campanhas e propagandas eleitorais são reguladas pela Lei das Eleições (lei n. 9.504/1997) e pelo Código Eleitoral (lei n. 4.737/1965). Por meio dessas leis, são definidos prazos, formatos e demais restrições para as propagandas eleitorais.

As propagandas podem ser feitas através de rádio, de TV, redes sociais e meios impressos, como a distribuição de santinhos, folhetos e adesivos.

A Justiça Eleitoral é responsável por fiscalizar as campanhas e punir infrações. As penalidades podem incluir multas, perda de tempo de propaganda gratuita, e até a cassação do registro de candidatura ou do diploma do eleitor. Desde a proibição das doações empresariais em 2015, as campanhas são financiadas por doações de pessoas físicas e pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), distribuído entre os partidos conforme a representatividade no Congresso Nacional.

O ano de 2024 é marcado por eleições em todo o mundo. Os ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovaram, no dia 27 de fevereiro, as resoluções que regeram as eleições municipais de 2024. As normas e diretrizes orientam candidatos, partidos políticos e eleitores. O pleito ocorrido no dia 6 de outubro trouxe a definição dos novos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores do país para os próximos quatro anos (TSE, 2024).

Dentre as preocupações mais discutidas no âmbito das campanhas e propagandas eleitorais não só no Brasil como no mundo, estão o combate à desinformação, às *fake news* e ao uso ilícito da IA, sobretudo a utilização das denominadas *deepfakes*.

Entre os desafios enfrentados nas campanhas eleitorais modernas estão o combate à desinformação, o controle dos gastos de campanha, a regulamentação das propagandas em plataformas digitais e a garantia de igualdade de oportunidades entre os candidatos.

Verifica-se, portanto, que as campanhas e propagandas eleitorais no Brasil são marcadas pelos desafios provenientes da transformação tecnológica e midiática, sendo um retrato das principais preocupações existentes na interseção entre os temas de direito e tecnologia, envolvendo preocupações centrais como a desinformação, ausência de transparência e obrigações de governança impostas às plataformas digitais.

3 O USO DA IA EM CAMPANHAS ELEITORAIS

A IA consiste na capacidade tecnológica de emular competências humanas, reproduzindo processos similares ao de raciocínio, aprendizagem, planejamento e criatividade para resolver problemas e tomar decisões.

O professor John McCarthy (1927-2011) da Universidade de Stanford foi um dos pioneiros na formulação de uma definição para a inteligência artificial. Em 1956, utilizou o termo “inteligência artificial” pela primeira vez numa Conferência em Dartmouth College. Para McCarthy, Inteligência Artificial seria a ciência e engenharia de fazer máquinas inteligentes, especialmente programas de computador inteligentes (McCarthy, 2007).

A IA, portanto, não é uma tecnologia nova, mas nos últimos anos suas aplicações se tornaram muito mais diversas e acessíveis, estando presente hoje em todos os segmentos do mercado: de saúde (a exemplo das IAs aplicadas em diagnósticos médicos e cirurgias), de educação (por meio das IAs generativas que auxiliam na construção de conteúdos e análise de dados dos alunos para proposição de atividades), logística (por meio de reconhecimento facial em monitoramento de frotas, por exemplo), automobilístico (com carros autônomos), de direito (em tribunais para auxiliar na análise de processos e ferramentas de jurimetria, por exemplo), fonográfica (por meio de IAs que geram músicas e vídeos, por exemplo) e assim por diante.

A integração das tecnologias de IA nos mais diversos setores da sociedade levanta diversas questões, sobretudo no que concerne à interação entre humanos e máquinas, ao papel do *Big Data* na sociedade, à concorrência entre grandes potências e à regulamentação. Embora a delegação de diversas funções às máquinas autônomas possa criar a “ilusão” de uma segurança fundamentada em princípios científicos e dados, essa prática também pode expor as pessoas a uma série de novos riscos emergentes decorrentes da autonomia e da automatização dessas tecnologias⁴, bem como da potencialidade lesiva do seu mau uso.

Neste contexto, observa-se que houve uma grande popularização de sistemas dotados de IA, sobretudo das denominadas IAs generativas, ou seja, aquelas utilizadas para criar novos conteúdos, como texto, imagens, música, áudio e vídeos.

O Brasil é o país que apresenta a maior proporção de usuários que declararam ter utilizado IA generativa, conforme pesquisa inédita realizada pela consultoria

4 Nesse sentido: Fabio Cristiano, Dennis Broeders, François Delerue, Frédéric Douzet, and Aude Gély. *Artificial Intelligence and International Conflict in Cyberspace*. London and New York: Routledge, 2023, p. 2.

global Oliver Wyman. De acordo com a pesquisa, cerca de 57% dos brasileiros afirmaram já ter usado plataformas de IA, um percentual superior ao de países como Espanha, França, Austrália e até os Estados Unidos (Lopes, 2024).

Tecnologias de IA generativa, incluem as denominadas *deepfakes*, que podem manipular ou criar conteúdo audiovisual, apresentando desafios únicos para a integridade eleitoral. Tais ferramentas podem ser utilizadas para criar conteúdos falsos ou enganosos, influenciando indevidamente o eleitorado (Teffé, 2024, p. 1)

No passado, a desinformação sempre foi criada por humanos. Os avanços no desenvolvimento das IAs generativas – modelos que possuem a capacidade de produzir ensaios sofisticados e criar imagens realistas a partir de instruções de texto – tornam possível a propaganda sintética. O maior risco da produção de conteúdo utilizando IA generativa é que as campanhas de desinformação possam ser intensificadas em 2024, quando diversos países – incluindo os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a Índia, a Indonésia, o México e Taiwan – além do Brasil, se preparam para votar. A questão que surge: quão preocupados deveriam estar os seus cidadãos? (The Economist, 2023).

Vale observar que a desinformação é apresentada hoje como um dos maiores problemas da Sociedade Informacional. Esta concepção é corroborada pelo *Global Risks Report* de 2024, relatório anual produzido pelo Fórum Econômico Mundial, que apresenta a desinformação e informações incorretas como o principal risco global a curto prazo (vislumbrado nos próximos dois anos) e que pertence à categoria tecnológica (WEF, 2024).

Ronaldo Lemos na sua coluna semanal na Folha de São Paulo, em 12 de junho de 2023, teve publicado um artigo intitulado “Devemos banir a inteligência artificial das eleições”. Neste artigo ele destaca a proposição de Lawrence Lessig, professor de direito da Universidade de Harvard, acerca da criação de uma moratória com relação à propaganda gerada por IA nas eleições de 2024 nos Estados Unidos.

Lemos destaca que o autor indica três efeitos lesivos dessa utilização da IA. O primeiro efeito refere-se à produção massiva e contínua de propaganda personalizada, adaptada ao perfil e comportamento de cada indivíduo com base na análise detalhada de seus dados e atividades em redes sociais. O segundo trata da capacidade da IA de aprender constantemente sobre quais abordagens são mais eficazes para influenciar opiniões, ajustando suas estratégias de forma dinâmica, muitas vezes sem compromisso com a veracidade das informações transmitidas. O terceiro efeito, por sua vez, está relacionado à falta de transparência com o uso de IA e as estratégias indiretas adotadas para se atingir o

objetivo. Por exemplo, ela pode tentar influenciar uma pessoa por meio de seus amigos e familiares ou enviar mensagens que causem bem-estar ou mal-estar enquanto a pessoa visualiza comunicações de um candidato específico. Fato é que ninguém pode prever quais estratégias a IA pode desenvolver para alterar o voto de um eleitor (Lemos, 2013, p. 1).

De acordo com uma pesquisa publicada pelo The Alan Turing Institute (2024), cerca de 87,4% da população do Reino Unido manifesta preocupação com o impacto dos *deepfakes* nos resultados eleitorais. Uma porcentagem semelhante (91,8%) também expressa inquietação quanto à disseminação mais ampla dessa tecnologia, destacando seus possíveis efeitos sobre o aumento do abuso sexual infantil on-line, a desconfiança em relação à informação e a manipulação da opinião pública. A pesquisa foi realizada com uma amostra representativa de 1.403 pessoas residentes no Reino Unido. Quando os pesquisadores investigaram a exposição das pessoas a alvos comuns de *deepfakes*, descobriram que 50,2% dos entrevistados já haviam visto um *deepfake* de uma celebridade on-line, enquanto 34,1% relataram ter visto um com políticos. De acordo com a pesquisa, apesar da ampla conscientização sobre *deepfakes* entre a população do Reino Unido, a maioria das pessoas demonstrou falta de confiança em sua capacidade de identificar esses conteúdos. Quase 70% das pessoas afirmaram ainda confiar na autenticidade de conteúdos audiovisuais on-line (Dennehi, 2024).

Dessa forma, diante da preocupação crescente acerca do tema no mundo, o TSE aprovou regras para restringir o uso de IA nas eleições e, sobretudo, regular o seu uso em relação às campanhas eleitorais. O tema foi debatido de forma ampla na audiência pública que o TSE promoveu em razão da atualização da normativa, em janeiro, e tem sido destacado em falas de ministros da Corte, devido aos riscos de desvirtuamento dessa tecnologia em campanhas políticas (Vital, 2024).

Salienta-se, portanto, que dentre as resoluções relatadas pela Ministra Cármen Lúcia, destacam-se as seguintes:

(i) O art. 9º-B que impõe ao responsável pela propaganda a obrigação de informar de modo explícito, destacado e acessível, quando houver utilização na propaganda eleitoral de “conteúdo sintético multimídia gerado por meio de inteligência artificial para criar, substituir, omitir, mesclar ou alterar a velocidade ou sobrepor imagens ou sons”. O parágrafo primeiro segue apresentando requisitos para a transparência, indicando a necessidade das informações estarem no início das peças e das comunicações feitas por áudio, por rótulo (marca d’água) e na audiodescrição nas peças que consistem em materiais visuais e em cada página ou face do material impresso. Trata-se, portanto, de disposição que

prevê obrigações qualificadas de transparência quando houver o uso de IA em conteúdos destinados à propaganda eleitoral;

(ii) O art. 9º-C que veda a utilização de conteúdos fabricados ou manipulados para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados, incluindo a utilização de *deepfake*, com alteração de imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia, mesmo com autorização;

(iii) O art. 9º-D estipula o dever do provedor de aplicação de internet de adoção de medidas aptas a impedir ou diminuir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que possam comprometer a integridade do processo eleitoral, incluindo, mas sem se limitar a elaboração e a aplicação de termos de uso e de políticas de conteúdo compatíveis com este fim, a execução de instrumentos eficazes de notificação e de canais de denúncia, bem como de ações corretivas e preventivas, incluindo o aprimoramento de seus sistemas de recomendação de conteúdo e a transparência dos resultados alcançados pelas mencionadas ações. Impõe-se ao provedor, ainda, outras obrigações, como a adoção de providências imediatas e eficazes para fazer cessar o impulsionamento, a monetização e o acesso ao conteúdo denunciado, com a apuração interna do fato e de perfis e contas envolvidos;

(iv) Ademais, o art. 9º-E, ainda estipula a responsabilidade civil e administrativa solidária por omissão, na hipótese de não promoverem a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral, nos seguintes casos de risco: de condutas informações e atos antidemocráticos caracterizadores de violação aos artigos 296, parágrafo único; 359-L, 359-M, 359-N, 359-P e 359-R do Código Penal; de divulgação ou compartilhamento de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação e apuração de votos; de grave ameaça, direta e imediata, de violência ou incitação à violência contra a integridade física de membros e servidores da justiça eleitoral e Ministério Público eleitoral ou contra a infraestrutura física do Poder Judiciário para restringir ou impedir o exercício dos poderes constitucionais ou a abolição violenta do Estado Democrático de Direito; 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; bem como na hipótese de inobservância das obrigações de rotulagem dos conteúdos gerados por IA, trazidas pela Resolução.

As preocupações que justificaram a adoção dessas medidas estão intimamente relacionadas com o potencial lesivo do mau uso da IA para geração de

conteúdos de desinformação. Esta problemática é ainda mais acentuada com os denominados filtros-bolha - inerentes à própria arquitetura das redes sociais - que gera uma fragmentação da esfera pública e, conseqüentemente, uma polarização política e desincentivo ao pluralismo e diversidade de discursos, provocada pela interação no contexto digital:

O ganho de importância das redes sociais resulta, ademais, em uma ascensão de particularismos e no retrocesso de uma parte da esfera pública a fóruns de pessoas que pensam da mesma forma. A formação de tais fóruns é reforçada também pela inserção de algoritmos de aprendizagem automática que, de forma direcionada, recompensam contribuições específicas que desencadeiam fortes emoções e interações diretas e terminam por ter como resultado “criar para o usuário individual seu mundo próprio e singular” (Vesting, 2018, p. 102,103).

De acordo com o autor João Paulo Bachur (2021, p. 447) não se imputa às novas mídias sociais uma causalidade mecânica na produção da polarização política, mas deve-se observar que essas tecnologias adquiriram funcionalidades que amplificaram o impacto e o alcance da desinformação. Embora as plataformas digitais não tenham criado a polarização, seus algoritmos também não a impedem; ao contrário, a intensificam. O fator temporal é crucial: a mera criação das plataformas digitais não compromete a democracia. Inicialmente, o Facebook foi desenvolvido para integrar comunidades acadêmicas, o Google para fornecer os melhores resultados de busca, e a Amazon para sugerir livros de interesse. No entanto, com o tempo, um número crescente de pessoas passou a dedicar mais horas diárias às interações nas mídias digitais. Assim, essas plataformas passaram a acumular um volume inédito de dados pessoais. Sem algum tipo de filtro ou priorização, a tecnologia seria ineficaz. Os filtros de relevância emergiram como uma solução técnica para organizar a informação para o usuário. Conseqüentemente, os algoritmos de relevância, associados ao marketing direcionado, produziram efeitos de médio prazo potencialmente disfuncionais ligados à concepção de economia da atenção (Caliman, 2012).

Diante desta perspectiva, salienta-se que informações falsas ou fraudulentas - manipuladas de alguma forma, como é o caso das envolvendo as *deepfakes* - são potencialmente mais disseminadas que informações verdadeiras. Isso é resultado de um estudo realizado pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), publicado pela Revista Science, em 2018, sobre *fake news* - constatando que no Twitter as notícias falsas se disseminam 70% a mais que as verdadeiras nesta rede social, já incluindo uso de robôs (os famosos bots). Uma das grandes conclusões do estudo foi que as notícias falsas se difundem significativamente

mais rápido e mais amplamente do que as verdadeiras (Vosoughi, Roy & Aral, 2018).

Neste ambiente caracterizado pela troca de informação numa escala global e extremamente ampla, verifica-se a crescente preocupação com a influência da desinformação na democracia, diante da credibilização das instituições democráticas e influência da opinião pública que baseada em informações falsas ou fraudulentas podem alterar os rumos políticos do Estado. Neste sentido, pode-se citar o voto da Ministra Rosa Weber na ADPF n.º 572, referente ao inquérito das *fake news*:

Constatar que desinformação divulgada em larga escala passou a influenciar diretamente as escolhas da sociedade, nos mais variados temas – e, por conseguinte, o rumo que nós, brasileiros, trilharemos na busca dos objetivos da República –, produz um choque de realidade sobre a dimensão e a complexidade do problema que se tem pela frente. E não me parece, digo com muito desalento, que a disfunção social verificada esteja em trajetória descendente. Ao contrário, agora nos vemos às voltas com ataques sistemáticos, que em absoluto se circunscrevem a críticas e divergências abarcadas no direito de livre expressão e manifestação assegurados constitucionalmente, traduzindo, antes, ameaças destrutivas às instituições e seus membros, com a intenção de desmoralizá-las, assim influenciando na própria conformação dos valores mais caros a uma sociedade democrática (p. 18-19, grifado).

No segundo semestre de 2022, pelo menos 76% da população brasileira foi exposta a informações possivelmente falsas sobre política, segundo o Panorama Político 2023, pesquisa do Senado Federal (Nóbrega, 2023). Esses dados evidenciam a crescente disseminação de desinformação no contexto eleitoral, o que pode impactar negativamente a percepção pública sobre a democracia e o processo eleitoral. A ampliação das tecnologias de manipulação audiovisual agrava esse cenário, aumentando os desafios para garantir eleições justas e combater a influência de conteúdos falsos nas decisões dos eleitores.

Diante desta inegável preocupação no âmbito político com fins a salvaguardar a democracia, verifica-se que as medidas adotadas pelo TSE vão desde a proibição de tecnologias que têm um potencial muito grande de gerar danos para o processo democrático no sentido de servir para ludibriar eleitores em massa por meio da disseminação de informações falsas ou fraudulentas, como é o caso das *deepfakes*, bem como a imputação de obrigações robustas de governança relacionadas à transparência e prevenção de riscos, com o intuito de

conter um ambiente evidentemente propício para o compartilhamento dessas informações.

4 ALGORITMOS DE ENGANO: COMO A IA FACILITA A CRIAÇÃO E PROPAGAÇÃO DE DESINFORMAÇÃO

Os algoritmos de IA podem ser usados para criar e propagar *fake news* de maneira rápida e eficaz, o que representa um desafio significativo para a integridade informacional.

A IA pode facilitar a criação de desinformação através de algoritmos de geração de texto, como os modelos de linguagem avançados. Esses modelos são capazes de produzir textos convincentes e coerentes, reproduzindo o estilo de diferentes fontes de notícias. Isso permite que notícias falsas sejam criadas em massa, com um grau de convencimento que dificulta a sua detecção por leitores.

Além disso, a IA pode ser utilizada para manipular imagens e vídeos, criando *deepfakes* que podem enganar qualquer observador. Essas técnicas permitem a criação de conteúdos falsos, onde figuras públicas podem ser mostradas dizendo ou fazendo coisas que nunca ocorreram, amplificando a capacidade de desinformar.

Na Argentina, por exemplo, a *deepfake* já foi usada em 2023 durante as eleições presidenciais, quando grupos de direita e integrantes do partido de Javier Milei, La Libertad Avanza, compartilharam nas redes sociais um vídeo em que o adversário Sérgio Massa aparece supostamente consumindo cocaína. Posteriormente, o candidato desmentiu a peça. De acordo com reportagem da Uol, as imagens circulam desde 2016 nas redes sociais e foram manipuladas com a sobreposição do rosto de Massa ao da pessoa da gravação original (Dauer, 2024).

As eleições municipais brasileiras de 2024 também foram impactadas pelo uso de tecnologias de IA. Entre os exemplos mais notórios, destacam-se a manipulação de imagens, incluindo a produção de *deepfakes* com rostos de candidatos e de conteúdos sintéticos de cunho sexual e *jingles* políticos gerados por IA (Causin, 2024). De acordo com o relatório do “Observatório IA nas Eleições”, coordenado pelo Data Privacy Brasil Research, o Aláfia Lab e o desinformante, foram identificados diversos casos de desinformação, com o uso de *deepfakes* – imagens e vídeos altamente realistas gerados por algoritmos de inteligência artificial. Um exemplo específico ocorreu em Manaus, onde, três semanas antes do primeiro turno, circulou nas redes sociais um vídeo falso que simulava um trecho do telejornal “Jornal Nacional”. Nesse vídeo, o apresentador William Bonner

aparecia, de forma manipulada, indicando voto para um candidato a vereador. Destaca-se que este tipo de conteúdo falso pode ser facilmente replicado para outros candidatos, levantando preocupações sobre a escalabilidade e o impacto da tecnologia (Desinformante, 2024).

Campanhas de desinformação utilizando *deepfakes* também foram observadas em grandes centros urbanos. Em um dos casos, apoiadores de Pablo Marçal (PRTB) utilizaram IA para criar um vídeo falso que mostrava um suposto abraço entre ele e Tabata Amaral (PSD) durante um debate televisivo, insinuando uma reconciliação entre o ex-coach e sua adversária política, bem como um vídeo falso de Datena (PSDB) agredindo uma jornalista que tinha o denunciado por assédio em 2018 (Desinformante, 2024).

O uso de *deepfakes*, tanto em imagens quanto em áudios, tem sido objeto de processos na Justiça Eleitoral. Um exemplo que passou a integrar a jurisprudência dos tribunais eleitorais ocorreu em Canindé de São Francisco, no estado de Sergipe, foi relativo a um vídeo postado em um grupo de WhatsApp que utilizou uma voz gerada por IA para fazer falsas acusações de má gestão contra um pré-candidato. A Justiça Eleitoral ordenou a remoção do vídeo e aplicou uma multa ao responsável pela divulgação (Causin, 2024).

A propagação da desinformação também é amplificada pelos algoritmos de recomendação utilizados nas plataformas de mídia social. Esses algoritmos, otimizados para maximizar o engajamento, tendem a promover conteúdos sensacionalistas e polarizadores, que frequentemente incluem *fake news*. Ao personalizar os feeds dos usuários com base em seus interesses e comportamentos anteriores, esses algoritmos podem criar bolhas informacionais, onde a desinformação é continuamente reciclada e reforçada.

A atual arquitetura das plataformas de mídias digitais, faz aumentar a intollerância com opiniões diversas, que sustentam as bases da democracia, bem como geram ambientes cada vez mais polarizados, nos quais não se fomentam discussões voltadas à soluções num ambiente coletivo, mas torcidas e discursos baseados em paixões. A população passa a ter um acesso seletivo a informações, envolvendo informações falsas e fraudulentas que prejudicam a sua tomada de decisões políticas. Afinal, como viabilizar uma boa interlocução na dimensão coletiva da liberdade de expressão se o direito à informação é comprometido com a desordem informacional e a má qualidade de informações? Esta nova dinâmica, portanto, gera influência na democracia e tomadas de decisões dos cidadãos no ambiente público.

A combinação dessas tecnologias torna a desinformação uma ameaça desleal, com a capacidade de influenciar opiniões públicas e até mesmo provocar conflitos sociais. Combatê-la requer uma abordagem multifacetada, incluindo o desenvolvimento de detecção de *fake news*, educação digital para os usuários e políticas de regulamentação mais rígidas para a transparência e governança das plataformas digitais.

5 AS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO E AS PERSPECTIVAS FUTURAS

O uso de IA nas campanhas eleitorais, em especial no contexto das eleições brasileiras, exige a adoção de medidas eficazes de enfrentamento para garantir a integridade do processo democrático. A manipulação de informações, a segmentação de eleitores com base em dados obtidos por algoritmos e a disseminação de desinformação são apenas alguns dos desafios impostos pela IA no ambiente eleitoral.

À medida em que a IA facilita a criação de conteúdos direcionados, como anúncios personalizados, *fake news*, e *deepfakes*, as sociedades e os sistemas eleitorais enfrentam a necessidade urgente de implementar medidas de regulação e controle. Nesse sentido, a regulação das plataformas digitais surge como uma ferramenta essencial, capaz de mitigar os riscos inerentes ao uso dessas tecnologias e preservar os alicerces democráticos.

Dessa forma, entre as principais iniciativas de enfrentamento, destacam-se as ações governamentais e legislativas em diversos países, que têm buscado regular o uso de IA e proteger a transparência eleitoral. Alguns países já começaram a adotar marcos regulatórios que exigem maior transparência na criação e veiculação de conteúdos automatizados, incluindo a identificação de *bots* e a proibição do uso de *deepfakes* em campanhas eleitorais. Além disso, plataformas digitais, como redes sociais, têm sido pressionadas a adotar políticas mais rígidas para a verificação de conteúdos, rastreamento de fontes e identificação de materiais falsificados.

Como uma resposta inicial, diversas nações implementaram medidas de enfrentamento para tentar mitigar os potenciais efeitos nocivos da IA nas eleições. Uma das abordagens envolve regulamentações mais rígidas sobre a transparência e a responsabilidade no uso de algoritmos em campanhas políticas. Medidas como o Relatório Especial sobre Inteligência Artificial e Democracia da União Europeia, por exemplo, recomendam uma supervisão independente e maior transparência sobre o uso de tecnologias de IA para evitar a manipulação dos eleitores (Taddeo e Floridi, 2018). Nos Estados Unidos, plataformas de mídia

social como Facebook e Twitter também passaram a exigir divulgações específicas para anúncios políticos, permitindo que os usuários identifiquem a origem do conteúdo patrocinado e compreendam melhor o contexto das mensagens políticas que consomem (Kreiss, 2016).

Outras medidas envolvem o desenvolvimento de tecnologias capazes de combater diretamente as práticas ilícitas, como ferramentas de detecção de *deep-fakes* e algoritmos que identificam e neutralizam campanhas de desinformação. No entanto, a eficácia dessas ferramentas depende da sua ampla implementação e constante atualização, dado que as tecnologias de manipulação de informação estão em constante evolução.

Em relação às perspectivas futuras, espera-se que o papel da IA nas campanhas eleitorais continue a se expandir. Isso exigirá, porém, um equilíbrio delicado entre inovação e ética. O uso da IA pode potencialmente melhorar o engajamento dos eleitores e a personalização de campanhas com base em dados reais, mas também pode intensificar as desigualdades no acesso a essas tecnologias e comprometer a equidade do processo eleitoral.

Assim, a tecnologia de IA pode ser uma aliada para fortalecer a democracia, desde que seu uso seja cuidadosamente monitorado e regido por princípios éticos e regulatórios. É imprescindível que haja uma colaboração contínua entre órgãos reguladores, especialistas em tecnologia e a sociedade civil para construir um futuro em que a IA atue como instrumento de fortalecimento da democracia, preservando a autonomia dos eleitores e a integridade dos processos eleitorais (Oliveira, 2022).

Nesse sentido, é crucial que governos, organizações internacionais, partidos políticos e a sociedade civil trabalhem juntos para construir uma governança tecnológica que seja inclusiva e que proteja a legitimidade democrática. A criação de fóruns globais, como o *Forum on Information and Democracy*⁵, tem sido uma iniciativa importante para discutir boas práticas e desenvolver estratégias conjuntas para lidar com os desafios da IA nas eleições. A combinação de regulamentação rigorosa, transparência e alfabetização midiática é primordial para garantir que o impacto da IA seja direcionado de forma positiva e ética, para assegurar que o avanço tecnológico contribua para uma sociedade informada e livre, ao invés de manipulada (Floirid, 2019).

⁵ Forum on Information & Democracy. Disponível em <https://informationdemocracy.org>.

6 CONCLUSÃO

O uso de IA não apenas amplia o poder das campanhas políticas de moldar a opinião pública, mas também aumenta o risco de desinformação, especialmente com o uso de ferramentas de *deep learning* para a criação de *deepfakes* e conteúdos enganosos.

Em suma, embora a IA possa contribuir para campanhas mais eficazes e conectadas aos interesses dos eleitores, seu uso exige regulamentação cuidadosa e uma sociedade civil preparada para garantir que essa tecnologia seja usada a favor, e não contra, os princípios da democracia.

As tentativas de regulamentação em tramitação no Brasil, representam um avanço essencial nesse contexto. Buscam implementar medidas de transparência, que responsabilizam plataformas e atribuem obrigações de governança, baseada em gradação de riscos, para evitar o uso indevido e antiético da IA.

A fiscalização ética do uso de tecnologias de IA em eleições transcende a legalidade, sendo uma questão de respeito à democracia, pois deve-se garantir ao eleitor o direito a informações diversas e baseadas em fatos comuns. Isto porque, somente com uma base factual compartilhada é possível preservar o pluralismo de opiniões, elemento essencial para a liberdade de expressão coletiva e para a condução adequada dos rumos de uma sociedade democrática.

A regulamentação das plataformas deve, ainda, ser acompanhada de esforços para promover uma cultura de educação midiática. Os programas de educação voltados à alfabetização digital e à identificação de desinformação, já implementados em alguns países, apresentam experiências exitosas que podem inspirar políticas públicas no Brasil. Com uma sociedade melhor preparada para identificar e questionar conteúdos enganosos, aumenta-se a capacidade de resistência à manipulação eleitoral, promovendo uma escolha mais consciente e autônoma do eleitor.

Para enfrentar o uso abusivo de IA em campanhas eleitorais, é imprescindível fortalecer a cooperação entre o Estado, plataformas digitais e a sociedade civil, promovendo parcerias para monitoramento de conteúdos e garantindo a transparência necessária para combater a desinformação (e suas variáveis, como as *deepfakes*). Esse esforço conjunto, aliado a uma regulação efetiva e dinâmica que acompanhe os avanços tecnológicos e a implementação de boas práticas, torna-se crucial para a proteção dos valores democráticos. Assim, o Brasil poderá não apenas reforçar suas defesas contra a manipulação eleitoral, mas também assegurar a integridade do processo eleitoral em alinhamento com seus princípios democráticos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHUR, João Paulo. Desinformação Política, Mídias Digitais e Democracia: Como e Por Que as Fake News Funcionam? RDP, Brasília, Volume 18, n. 99, 436-469, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5939/pdf>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 572, voto Ministra Rosa Weber. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5658808>. Acesso em: 15 jun. 2024.

CALIMAN, Luciana. Os regimes de atenção na sociedade contemporânea. Arquivos Brasileiros de Psicologia, Rio de Janeiro, 64 (1), 2-17, 2012. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1809-52672012000100002#:~:text=Resumo,aten%C3%A7%C3%A3o;%20autogest%C3%A3o;%20subjetividades%20contempor%C3%A2neas. Acesso em: 17 ago. 2024.

CAUSIN, Juliana. 'Nudes' falsos, deepfake e jingles sintéticos marcam uso da IA no primeiro turno e apontam desafios para 2026. O Globo, 15 out. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/10/15/nudes-falsos-deepfake-e-jingles-sinteticos-marcam-uso-da-ia-no-primeiro-turno-e-apontam-desafios-para-2026.ghtml>. Acesso em: 20 out. 2024.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura. v. 1, 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

DAUER, Letícia. Inteligência artificial: deepfake já foi usada em eleições pelo mundo. Site UOL, 3 mar. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/2024/03/03/deepfake-uso-inteligencia-artificial-eleicoes-argentina-estados-unidos.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 9 jun. 2024.

DENNEHI, Fiona. 9 in 10 concerned about deepfakes affecting election results. The Alan Turing Institute, 2 jul. 2024. Disponível em: <https://www.turing.ac.uk/news/9-10-concerned-about-deepfakes-affecting-election-results>. Acesso em: 20 ago. 2024.

DESINFORMANTE. Observatório IA nas eleições 2024. Disponível em: <https://desinformante.com.br/observatorio-ia/>. Acesso em: 18 out. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. Code of Practice on Disinformation da União Europeia. Shaping Europe's digital future, 2018.

FLORID, L. The Ethics of Artificial Intelligence in Political Campaigns. *Philosophy & Technology*, 32(2), 327-333, 2019.

KREISS, D. (2016). *Prototype Politics: Technology-Intensive Campaigning and the Data of Democracy*. Oxford University Press. Disponível em: <https://citap.unc.edu/publications/prototype-politics-technology-intensive-campaigning-and-the-data-of-democracy/>. Acesso em: 29 out. 2024.

LE MOS, Ronaldo. Devemos banir a inteligência artificial nas eleições? Coluna Ronaldo Lemos para Folha de São Paulo, 12 jun. 2023. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/artigos/devemos-banir-a-inteligencia-artificial-nas-eleicoes/>. Acesso em: 10 de jul. 2024.

LOPES, André. Brasil lidera uso de IA generativa entre as grandes economias, aponta pesquisa. *Exame*, São Paulo, 4 out. 2024. Disponível em: <https://exame.com/inteligencia-artificial/brasil-lidera-uso-de-ia-generativa-entre-as-grandes-economias-aponta-pesquisa/>. Acesso em: 10 out. 2024.

MCCARTHY, J. What is artificial intelligence? Stanford University, 2007. Disponível em: <http://jmc.stanford.edu/articles/whatisai/whatisai.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

MUSEU WEG DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. A prensa de Gutenberg: como essa invenção mudou o mundo? *Blog com Ciência*, 4 dez. 2022. Disponível em: <https://museuweg.net/blog/a-prensa-de-gutenberg-como-essa-invencao-mudou-o-mundo>. Acesso em: 15 set. 2024.

NÓBREGA, Liz. 76% dos brasileiros tiveram contato com fake news política em 2022. *Desinformante*, 2 mar. 2023. Disponível em: <https://desinformante.com.br/brasil-eiros-fake-news-politica/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

OLIVEIRA, A. C. Inteligência Artificial, democracia e eleições: riscos e oportunidades. *Revista Direito e Tecnologia*, 7(1), 45-59, 2022.

PARISER, E. *The filter bubble: what the internet is hiding from you*. New York: Penguin Press, 2011.

TADDEO, M., & Floridi, L. How AI can be a force for good. *Science*, 361(6404), 751-752, 2018.

TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. Eleições, inteligência artificial e responsabilidade de plataformas digitais. *Migalhas de Responsabilidade Civil*, 21 Mar. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/403881/eleicoes-ia-e-responsabilidade-de-plataformas-digitais>. Acesso em: 27 jul. 2024.

THE ECONOMIST. AI voted: How artificial intelligence will affect the elections of 2024. 23 set. 2023. Disponível em: <https://www.economist.com/weeklyedition/2023-09-02>. Acesso em: 10 jul. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Propaganda político-eleitoral. Escola Judiciária Eleitoral. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/propaganda-politico-eleitoral>. Acesso em: 20 ago. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2024: TSE aprova todas as resoluções que regerão o pleito. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-tse-aprova-todas-as-resolucoes-que-regerao-o-pleito>. Acesso em: 18 jul. 2024.

VESTING, Thomas. A mudança da esfera pública pela inteligência artificial. In: ABOUD, George; NERY JUNIOR., Nelson; CAMPOS, Ricardo (Org.). Fake news e regulação. Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 91-108, 2018.

VITAL, Danilo. TSE obriga candidatos a rotular uso de IA na campanha eleitoral e proíbe deep fake. Site Consultor Jurídico - CONJUR, 28 fev, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-28/tse-obriga-candidatos-a-rotular-uso-de-ia-na-campanha-e-proibe-deep-fake/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

VOSOUGHI, S.; ROY, D.; ARAL, S. The spread of true and false news online. Science, Washington, v. 359, n. 6380, p. 1146-1151, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>. Acesso em: 20 jun. 2024.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). The Global Risks Report, 19th Edition, 2024. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

DIREITOS POLÍTICOS E A DESINFORMAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL: UMA ANÁLISE DOS DESAFIOS DA DEMOCRACIA

POLITICAL RIGHTS AND DISINFORMATION IN THE ELECTORAL PROCESS: AN
ANALYSIS OF THE CHALLENGES OF DEMOCRACY

Hianka Bárbara Silva Santos¹

Artigo recebido em 14 de maio e aprovado em 18 de outubro de 2024

RESUMO

Este estudo tem o objetivo de abordar o fenômeno das fake news e suas implicações ao processo eleitoral em relação ao exercício dos direitos políticos e aos seus reflexos na democracia. A análise exigiu a compreensão dos aspectos sociais e tecnológicos associados à disseminação de *fake news* e seus elementos facilitadores. Para tanto, utiliza-se de pesquisa bibliográfica, por meio de livros, artigos científicos, revistas e dissertações. Analisar-se-á que a disseminação de notícias falsas no processo eleitoral interfere no exercício dos direitos políticos tanto ativos quanto passivos, comprometendo a compreensão esclarecida e a participação política igualitária, necessária às democracias, funcionando ainda como uma estratégia antidemocrática.

Palavras-chave: *Fake news*; direitos políticos; processo eleitoral; democracia.

ABSTRACT

This study aims to address the phenomenon of fake news and its implications for the electoral process in relation to the exercise of political rights and its effects on democracy. The analysis required understanding the social and technological aspects associated with the dissemination of fake news and its facilitating elements. To this end, bibliographical research is used, through books, scientific articles, magazines and dissertations. It will be analyzed that the dissemination of fake news in the electoral process interferes with the exercise of both active and passive political rights, compromising enlightened understanding and equal

¹ Advogada e graduada em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (2022).

political participation, necessary for democracies, and also functioning as an anti-democratic strategy.

Keywords: *Fake news*; political rights; electoral process; democracy.

Sumário

1. Introdução; 2. Aspectos sociais e tecnológicos associados à disseminação de *fake news* 3. O fenômeno das *fake news* e suas implicações no processo eleitoral; 4. Reflexos da disseminação de *fake news* no exercício dos direitos políticos e na democracia; 4.1. *Fake news* e entendimento esclarecido; 4.2. *Fake news* e o controle do programa de planejamento; 4.3. *Fake news* e a participação efetiva; 4.4. *Fake news* e plena inclusão; 5. Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

As *fake news* estão cada vez mais presentes no nosso cotidiano, principalmente quando o assunto são as eleições e o processo eleitoral. No entanto, o uso de boatos durante as campanhas eleitorais não é fenômeno recente, sendo intensificado com a dinamização dos meios de comunicação, principalmente através da internet. Nesse contexto, as plataformas digitais se tornaram, durante as campanhas eleitorais, um espaço importante, tanto como fonte de informação para os cidadãos quanto para a interação entre representantes políticos e eleitores.

Esse novo cenário de comunicação proporcionado pela internet impactou a forma como a informação é produzida e consumida, tornando-a mais objetiva, assim como permitiu a ascensão das mídias sociais como fonte de informação, gerando impactos significativos na vida dos brasileiros. Esse papel atribuído às mídias sociais é preocupante, pois nesse ambiente há um grande volume de circulação de informações falsas e/ou enganosas e de fácil acesso, que contribuem para uma cultura da desinformação e a consequente dificuldade de discernir um conteúdo falso do verdadeiro, representando uma ruptura na busca pela verdade.

A cultura da desinformação com a disseminação ampla de informações falsas resulta na banalização da verdade e na intensificação da pós-verdade, compondo um ambiente no qual as informações são veiculadas com mais preocupação quanto ao impacto emocional do que em relação ao compromisso com a verdade.

Isso propicia a manipulação de discursos e informações factuais, com potencial de influenciar o pensamento e visões de mundo da população, apresentando-se como um problema às democracias, incluindo a brasileira.

A disseminação de notícias falsas impacta diversos setores da sociedade como política, saúde e segurança pública, afetando grupos minoritários, especialmente as mulheres. Essa cultura da desinformação, principalmente no contexto eleitoral, cria uma nova dinâmica do debate da política nacional, com o embate de narrativas, constituindo-se em uma ferramenta poderosa para influenciar as massas. Essa influência generalizada acarreta reflexos na democracia e, por consequência, no próprio fundamento democrático, que depende de debates públicos que permitam aos cidadãos se manifestarem e formarem suas opiniões com base em informações verdadeiras.

É nesse contexto que a proliferação desenfreada de informações falsas e/ou enganosas ganha contornos perigosos. Ela remonta à estratégia utilizada por regimes autoritários e antidemocráticos durante o século XX, que faziam uso da mentira para manipular a população, criando uma desconexão entre o discurso e a realidade objetiva através da repetição de discursos retóricos sem qualquer intenção de corresponder à verdade. Sustentados por preconceitos e ideias conspiratórias, essa retórica corrompe sistematicamente a capacidade argumentativa e crítica da população de compreender a realidade e de questionar suas crenças preexistentes. Assim, a história deve nos alertar para os efeitos que o uso de discursos mentirosos produzem sobre um povo e seu poder de manipulação, representando uma ameaça à democracia.

Logo, é justamente nesse contexto de falta de discernimento sobre a verdade dos fatos e a realidade, propagada pelas informações falsas, que reside o problema da circulação de desinformação no processo eleitoral. Desinformação que interfere na liberdade de escolha dos eleitores, que baseiam suas decisões políticas em informações de conteúdo falso, disseminadas com o intuito de confundir ou enganar, conforme interesse dos atores políticos, além de impactar a disputa eleitoral.

Neste artigo serão abordadas as implicações do fenômeno das *fake news* sobre o exercício dos direitos políticos e a democracia. Para isso, será necessário compreender os aspectos sociais e tecnológicos associados à disseminação dessas informações falsas e/ou distorcidas, além de como o uso de *fake news* como estratégia eleitoral pode influenciar no jogo político, podendo configurar uma estratégia antidemocrática. A metodologia adotada será a pesquisa qualitativa, utilizando o método dedutivo ou racional, com base em pesquisa bibliográfica e análise de notícias e reportagens que servirão como fontes. Por fim, serão

analisadas as consequências que um ambiente permeado pela propagação e circulação de *fake news* exerce em relação ao exercício dos direitos políticos no processo eleitoral, à luz da perspectiva dos critérios democráticos estabelecidos por Robert Dahl (2001).

2 ASPECTOS SOCIAIS E TECNOLÓGICOS ASSOCIADOS À DISSEMINAÇÃO DE FAKE NEWS

A sociedade é um ecossistema frágil. Confunda as pessoas com as mentiras certas e elas ficarão cegas para a loucura bem diante dos seus olhos!²

O termo *fake news* é empregado popularmente para referir a veiculação de notícias falsas, que é a tradução literal para a expressão. Contudo, os autores Claire Wardle e Hossein Derakhshan, ao escreverem o artigo “Ban the term ‘fake news’”, explicam que o termo simplifica um problema muito mais complexo, não sendo capaz de abarcar a complexidade dos diferentes tipos de desinformação. O termo também vem sendo comumente utilizado para descrever qualquer informação que uma pessoa não goste, se tornando uma arma para políticos minarem o jornalismo em um esforço para que o público utilize canais diretos para se comunicar com os atores políticos (Wardle; Derakhshan, 2017).

De acordo com Faustino (2019, p. 94), o conceito de *fake news* emerge do conceito mais amplo de pós-verdade, relativo a “manipulação ou alteração do sentido real dos fatos e mascarando isso na forma de notícia ou informação, transformando a mentira em uma ‘falsa verdade’”. Portanto, para entender como a cultura da desinformação se tornou um fenômeno recorrente na sociedade atual, esta pesquisa considera importante compreender o contexto sociopolítico atual, no qual as pessoas se relacionam com a informação e a verdade que se dá no contexto da pós-verdade.

O autor explica que o contexto da pós-verdade é o que sustenta a possibilidade de surgimento das *fake news*, uma vez que esse contexto evidencia não mais a importância dos discursos com a concepção de verdade, mas sim, com o interesse que está por trás da informação ou notícia, legitimando narrativas que viabilizam a publicação ou propagação de notícia falsa (Faustino, 2019, p. 99).

Segundo o dicionário de Oxford, “pós-verdade” (*post-truth*) foi considerada a palavra do ano em 2016, sendo definida como as “circunstâncias nas quais as pessoas respondem mais a sentimentos e crenças do que a fatos” (Oxford,

2 Série: *Twilight Zone*, disponível na plataforma Amazon.

2016). Tal concepção indica que a assimilação da informação pela sociedade ocorre mais pelo sentimento que ela promove do que necessariamente pelo compromisso com a verdade, uma vez que os indivíduos estão “interessados na proliferação de visões ou de explicações que corroborem com a sua própria interpretação de mundo” e não se os discursos são verdadeiros ou passíveis de verificação (Prior, 2019, p. 90).

Braga (2018, p. 211), afirma que este fenômeno social é denominado pelos psicólogos como “viés de confirmação”, referindo-se à “propensão de buscar (ou dar maior atenção) e interpretar as informações que ratifiquem as concepções individuais do intérprete”. Essa análise psicológica mostra que a crença – seja em uma ideia, religião ou política – tende a substituir a argumentação racional baseada em fatos. Por essa razão, quando alguém é confrontado por informações que não corroborem com sua visão de mundo, as possibilidades de aceitar a nova informação como fato, mudar a sua opinião e questionar seu próprio sistema de crenças são baixas (Perosa, 2017).

Faustino (2019) afirma que a propensão do comportamento humano à disseminação de informações falsas não é uma manifestação recente. Tal comportamento refere-se à habilidade intrínseca do ser humano de acreditar em informações que não se baseiam na realidade, mas que dizem respeito a uma crença, além de inventar e disseminar ficções e de convencer outros seres humanos a acreditar nelas (Santaella, 2018).

No entanto, D’Ancona (2018) afirma que a novidade trazida pelo contexto da pós-verdade está na resposta do público na perda da verdade como prioridade nas discussões públicas, evidenciado pelo papel que as narrativas têm desempenhado em detrimento dos fatos sobre os aspectos políticos e sociais. Isso proporcionado pelo cenário da digitalização e da conexão global, no qual a emoção assume importância no discurso comunicativo em detrimento da verdade. O autor também enfatiza que a pós-verdade não é sinônimo de mentira, mas representa o declínio do valor da verdade. Essa degradação do valor da verdade se baseia no que Faustino (2019) chamou de ‘sociedade da simulação’. A sociedade da simulação é um ‘sintoma’ proveniente de uma cibercultura em que predomina uma combinação de tecnologia, encantamento e transformação acelerada da sociedade. Esse encantamento promove um maior descompromisso com conceitos estáticos, como a verdade, facilitando a indiferença em relação a ela e, de certa forma, permitindo a circulação de mentiras.

Além da depreciação do valor da verdade, a desintegração do monopólio da comunicação de massa é apontada por Saba (2021, p. 31) como o fenômeno estrutural que proporciona que as redes sociais sejam o ambiente ideal para

disseminação de informações falsas, uma vez que permite a circulação de informações sem qualquer controle ou com controle mínimo, que pode ser utilizada pelas pessoas não apenas como fonte de informação, mas também de produção de informação massificada e policêntrica.

Para Moura (2019, p. 14-25), essa descentralização da comunicação destaca o papel central que as mídias sociais desempenham atualmente, especialmente com o amplo uso das redes sociais nas campanhas eleitorais, tornando-as uma ferramenta poderosa de comunicação e organização política. Essa dinâmica promove uma nova forma de debate político nas plataformas digitais, onde a distinção entre verdade e mentira se torna menos relevante e os argumentos perdem importância, dando lugar ao embate de narrativas. A dificuldade de se identificar a verdade ou mentira sobre determinada informação reside justamente na repetição de informações de forma reiterada e rápida, o que confere à mensagem a característica de familiaridade e leva o indivíduo a aceitar certos conteúdos como verdadeiros, como afirma Mello (2020, p. 18).

Nesse ponto, a forma como lidamos atualmente com a informação no ambiente digital e o contexto informacional no qual estamos inseridos passaram a influenciar na nossa construção da realidade e do pensamento, e não ocorre diferente no âmbito político. A mensagem é cada vez mais simples e visa mais o impacto por meio da comunicação de massa através da internet, tornando o debate político cada vez mais emocional (Castells, 2018).

Por outro lado, mesmo que haja responsabilização dos disseminadores e remoção do conteúdo pelas plataformas, a rápida circulação de notícias fraudulentas nas mídias sociais, associada ao fenômeno da pós-verdade, intensifica e legitima essas informações, ainda que inverídicas, fazendo surgir uma relação efêmera com a verdade (fatos) e até mesmo com a credibilidade da fonte.

Outro fator que influencia e favorece a disseminação de informações falsas é o ambiente de polarização política, que divide a sociedade em grupos (Braga, 2018). Para o autor, um ambiente politicamente polarizado, marcado por grandes divergências e posições controversas, favorece a circulação de notícias que promovem críticas e preconceitos de um grupo contra o outro. O sentimento de hostilidade gerado pelas diferenças políticas extremistas é influenciado e intensificado pelas mídias, devido à forma como a sociedade passou a consumir a informação: por meio de notícias personalizadas, direcionadas aos usuários com o objetivo de confirmar as preferências políticas de determinado grupo, excluindo as demais (Santaella, 2018). Esse clima de polarização política, em que as opiniões contrárias são rejeitadas e a pluralidade de ideias não é vista como positiva, o indivíduo tende a aceitar informações que confirmam as suas crenças e concepções, favorecendo a circulação de desinformação (Braga, 2018).

A comunicação digital baseada no uso de mídias sociais e na personalização de conteúdo tende a criar bolhas ideológicas e facilitar a disseminação de *fake news*, especialmente em contextos de disputas eleitorais, reforçando a polarização política (Dourado, 2020). Isso ocorre devido às “câmaras de eco” (D’Ancona, 2018, p. 52), ou “molduras ideológicas”, também chamadas de bolhas, que, segundo Santaella (2018, p. 4), consistem em um “ecossistema individual e coletivo de informação viciada na repetição de crenças inamovíveis”.

Esses filtros, de acordo com D’Ancona (2018), são resultado da personalização das atividades que os usuários realizam na internet, as quais são monitoradas pela grande “máquina social invisível”. Essa máquina utiliza os dados coletados – cliques, interações, postagens, compras e buscas – para interesses mercadológicos e políticos, direcionando-nos para conteúdos que nos agradam e para grupos semelhantes, resultando no reforço de opiniões semelhantes e na disseminação de mentiras incontestadas. Consequentemente, a personalização de filtros, seja por meio de algoritmos ou outros mecanismos, coloca o indivíduo em contato com uma visão unilateral, mesmo dentro de um ambiente politicamente mais amplo e diverso. Isso limita a visão de mundo do usuário, impedindo-o de ter contato com novas ideias e informações relevantes, deixando-o mal informado e vulnerável a interesses políticos escusos (Santaella, 2018).

A autora ainda enfatiza que

[...] a unilateralidade de uma visão acaba por gerar crenças fixas, amortecidas por hábitos inflexíveis de pensamento, que dão abrigo à formação de seitas cegas a tudo aquilo que está fora da bolha circundante. Isso acaba por minar qualquer discurso cívico, tornando as pessoas mais vulneráveis a propagandas e manipulações, devido à confirmação preconceituosa de suas crenças (Santaella, 2018, p. 7).

Essas bolhas fortalecem uma visão de mundo através da repetição de informações que sustentam determinadas narrativas, unindo pessoas contra inimigos em comum e colocando em risco a cultura de tolerância e dissenso – elementos fundamentais para a formação de uma opinião pública democrática (Saba, 2021). Com isso, o debate público, essencial à democracia, é prejudicado, uma vez que os usuários são afastados de ideias e informações relevantes, criando-se uma forma de manipulação (Santaella, 2018).

Essa atmosfera caótica, atravessada por profunda polarização política e alinhada aos fenômenos da pós-verdade, associada a fatores tecnológicos e comportamentais da sociedade atual, cria “tempos de crise e aparente anomia” (Moura, 2019, p. 70). Isso provoca o retorno de conceitos anteriormente aban-

donados, que ganham nova roupagem e passam a ser considerados defensáveis, constituindo o ambiente ideal para o favorecimento do processo de desinformação.

3 O FENÔMENO DAS FAKE NEWS E SUAS IMPLICAÇÕES NO PROCESSO ELEITORAL

As campanhas eleitorais passaram por modificações para se adequar à atual comunicação política. Antes divididas em segmentos – como rua, TV e digital –, as campanhas políticas passaram a se estruturar de forma mais eficiente: o conteúdo gravado nas ruas pode ser utilizado na TV, no rádio, nas redes sociais e até compartilhado via Whatsapp (Moura, 2019).

Nesse contexto, as redes sociais ganharam notoriedade com sua popularização e têm sido usadas como ferramenta de marketing eleitoral, tanto para comunicação direta com os eleitores quanto para a divulgação de informações. Por outro lado, elas permitem que mecanismos de adulteração de informações, possibilitados pelo ciberespaço sejam usados para comprometer a integridade da informação pública e dificultar a detecção das fontes de desinformação, o que se torna um aspecto crítico durante as campanhas eleitorais. Além disso, os próprios usuários contribuem para a disseminação da desinformação, que tende a se propagar mais rapidamente nas redes sociais devido à prática de compartilhar informações sem verificação, aumentando o risco de distribuição indiscriminada de conteúdo falso (Comissão Europeia, 2018).

Em pesquisa realizada pelo Ideia Big Data no Brasil em 2019, evidencia-se que 67% dos entrevistados afirmaram ter recebido *fake news* durante a campanha eleitoral de 2018, enquanto apenas 22% verificam a veracidade das notícias antes de compartilhar. O estudo também revelou que 52% confiam em notícias enviadas por familiares em mídias sociais, e 43% confiam naquelas enviadas por amigos, demonstrando que informações provenientes de fontes com as quais o indivíduo se identifica tendem a ser consideradas mais confiáveis³.

Outra pesquisa, realizada pelo DataSenado em 2019, mostrou que 76% dos cidadãos com ensino fundamental acreditam que as redes sociais influenciam a opinião pública; esse percentual sobe para 90% entre aqueles com ensino superior. O estudo também constatou que 79% dos entrevistados afirmam usar o Whatsapp regularmente, enquanto 50% recorrem sempre à televisão e 49% se informam pelo Youtube, seguido pelo Facebook (44%), plataformas de notícias

3 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/2-em-cada-3-receberam-fake-news-nas-ultimas-eleicoes-aponta-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 1 nov. 2022.

(38%) e rádio (22%). Os jornais são utilizados como fontes por apenas 8% dos entrevistados, ficando à frente apenas do X (ex-Twitter) (7%) (Senado Federal, 2019). Esses dados são importantes, pois evidenciam que a população tem buscado cada vez mais fontes alternativas de comunicação e confiado nelas como veículos idôneos de informação, formando sua opinião a partir das informações recebidas pelas mídias sociais (Wardle; Derakhshan, 2017).

Dessa forma, a comunicação política no meio digital tornou-se um veículo no qual políticos exploram estrategicamente a circulação de notícias e narrativas proporcionadas pelas redes sociais e aplicativos de mensagens privadas, com o objetivo de manipular os processos eleitorais (Saba, 2019). Esse caráter manipulativo da disseminação de informações falsas pode ser exemplificado pela utilização de *fake news* para enaltecer ou minar um adversário político, de modo que “a desinformação pode assumir objetivos e motivações de propaganda política, apesar de assumir formatos similares aos dos meios de comunicação noticiosos ou à propaganda político-partidária oficial” (Ferreira, 2019, p. 94).

Nesse sentido, conforme retratado por Santaella (2018), a campanha eleitoral de Donald Trump nos Estados Unidos e o plebiscito sobre o *Brexit*⁴ foram marcados pela massiva disseminação de notícias falsas, criando uma perspectiva política focada no reforço de preconceitos e disseminação de ódio contra grupos marginalizados como imigrantes, negros e mulheres.

No Brasil, a situação não difere das democracias ao redor do mundo. Em entrevista à Conectas, Nina Santos, diretora do Aláfia Lab (laboratório de pesquisa baiano), discutiu os impactos da desinformação na democracia e em grupos historicamente vulnerabilizados. A diretora afirmou que a desinformação e os discursos de ódio são fenômenos que se intensificam com o surgimento do ambiente digital e têm uma conexão profunda com a realidade social atual. Ela ressaltou que esses fenômenos não geram, por si mesmos, novas questões sociais, mas interagem com problemas já existentes na sociedade, ampliando-os e transformando-os, como ocorre com a misoginia, o racismo, entre outros. Para ela, a desinformação “afeta a própria possibilidade ou habilidade das pessoas, especialmente mulheres e pessoas negras de estarem em espaços sociais, sejam espaços de poder, espaços políticos, disputar eleições” (Conectas, 2024).

Nesse sentido, ao discutir sobre a verdade e a política, Hannah Arendt (2016) afirma que, na sociedade contemporânea, a distinção entre o que é ou não é mentira não é evidente, devido às novas técnicas de comunicação e à inserção

4 *Brexit* é uma abreviação para a expressão “Britain exit” que significa “saída britânica”, referente ao processo de saída da Grã-Bretanha do bloco econômico e político da União Europeia iniciado em 2017.

de novos atores nos sistemas políticos. Isso resulta em formas de manipulação da opinião observadas no contexto atual da sociedade, ocorrendo por diversos mecanismos, especialmente por meio da produção de desinformação, como explica Kakutani (2018, p. 111):

Inundando o público com informações; produzindo distrações para diluir a atenção e o foco; deslegitimando a imprensa que fornece informações corretas; semeando a confusão, o medo e a dúvida deliberadamente; criando rumores ou alegando que determinadas informações são boatos; e “incitando campanhas persecutórias destinadas a dificultar o funcionamento de canais confiáveis de informação.

A estratégia política, portanto, envolve a criação de um fluxo contínuo de mentiras, escândalos e confusões, com o objetivo de gerar desinformação. Kakutani (2018, p. 110) explica que esse fluxo tende a sobrecarregar e confundir as pessoas, fazendo com que comportamentos desviantes pareçam menos graves e normalizando o inaceitável. A indignação, assim, é substituída pela exaustão, o que leva a um cinismo e fadiga que fortalecem aqueles que espalham as mentiras.

Esse fenômeno promove a destruição da verdade factual, na medida em que gera o apagamento entre os limites da verdade e da opinião. De acordo com Arendt (2016), embora fatos e verdades possam ser tidos separadamente, não são opostos. Os fatos podem ser contados a partir de uma narrativa ou interpretação, no entanto, não podemos admitir que a história possa ser escrita de forma a manipular os fatos, desrespeitando-se a verdade factual.

Santaella (2018, p. 50) aponta que a busca pela verdade factual não implica em negar a possibilidade de uma opinião imparcial, competente e representativa. Na verdade, para evitar fanatismos, a política precisa basear suas decisões em fatos. Isso não significa que a verdade factual deva ser imparcial, mas, em um sistema democrático onde a liberdade de expressão prevalece, a “liberdade de opinião é uma farsa” (Arendt, 2016, p. 309) se não houver acesso à informação factual e aos próprios fatos, garantida pelas instituições democráticas, tais como a imprensa, as universidades e um judiciário independente (Arendt, 2016).

Dessa forma, a problemática da circulação de informações falsas consiste na manipulação dos fatos, o que promove a degradação da verdade e torna a verdade factual mais vulnerável à influência do poder (Arendt, 2016), com o consequente apagamento dos limites entre verdade e opinião, que a longo prazo resultam em uma espécie de “lavagem cerebral” (Arendt, 2016, p. 333), na qual ocorre uma recusa em acreditar na verdade, por mais consolidada que ela seja.

Nesse sentido, a autora afirma:

O resultado de uma substituição coerente e total da verdade dos fatos por mentiras não é passarem estas a ser aceitas como verdade, e a verdade ser difamada como mentira, porém um processo de destruição do sentido mediante o qual nos orientamos no mundo real – incluindo-se entre os meios mentais para esse fim a categoria de oposição entre verdade e falsidade (Arendt, 2016, p. 333).

Por isso, o apagamento ou dificuldade de discernimento entre a verdade e a mentira não reside apenas no fato de um grupo de pessoas se empenhar na mentira organizada, mas na perda da capacidade de distinguir entre ambos. E isso é grave, pois resulta na perda da capacidade de compreensão e julgamento, tornando a propagação de informações falsas um instrumento de destruição do sentido pelo qual nos orientamos, na medida em que promove a deterioração da verdade factual e do discurso político que possui uma estrutura dialógica, característico da esfera pública, fomentando a dominação e o risco do retorno ao autoritarismo, provocando o fim do diálogo e configurando como uma estratégia antipolítica (Arendt, 2016).

Esse desaparecimento do diálogo próprio do campo político faz emergir uma comunicação que se assemelha ao efeito das propagandas de massa totalitárias. Como explica a autora:

Num mundo incompreensível e em perpétua mudança, as massas haviam chegado a um ponto em que, ao mesmo tempo, acreditavam em tudo e em nada, julgavam que tudo era possível e que nada era verdadeiro. A propaganda de massa descobriu que o seu público estava sempre disposto a acreditar no pior, por mais absurdo que fosse, sem objetar contra o fato de ser enganado, uma vez que achava que toda afirmação, afinal de contas, não passava de mentira. Os líderes totalitários basearam a sua propaganda no pressuposto psicológico correto de que, em tais condições, era possível fazer com que as pessoas acreditassem nas mais fantásticas afirmações em determinado dia, na certeza de que, se recebessem no dia seguinte a prova irrefutável da sua inverdade, apelariam para o cinismo; [...] O que convence as massas não são os fatos, mesmo que sejam fatos inventados, mas apenas a coerência com o sistema do qual esses fatos fazem parte (Arendt, 2013, p. 428-429; p. 455).

O interesse na propagação de *fake news* reside, então, justamente na produção de ignorância pela produção massiva de conhecimentos sabidamente falsos pelos seus criadores, com o intuito de bloquear o conteúdo verdadeiro a partir

do qual seria possível superar a ignorância, conforme descreve Boaventura de Sousa Santos (2019).

Portanto, a utilização de *fake news* como ferramenta eleitoral configura-se como uma estratégia antipolítica, pois prejudica o debate público ao promover a degradação da verdade factual por meio da manipulação dos fatos, com a finalidade de confundir e enganar o cidadão para obter vantagens ou interesses políticos e, conseqüentemente, mitigar o direito de escolha e participação política, o que impacta no controle sobre decisões relevantes, como as eleições (Saba, 2021).

4 REFLEXOS DA DISSEMINAÇÃO DE FAKE NEWS NO EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS E NA DEMOCRACIA

O processo eleitoral constitui o espaço em que são concretizados os direitos políticos fundamentais – ativos e passivos. Trata-se de fenômeno coparticipativo em prol da efetivação da soberania popular, e da concretização do direito fundamental ao sufrágio, bem como do regime democrático (Gomes, 2022).

Para além do sentido amplo como espaço concretizador de direitos políticos, o processo eleitoral também consiste em um instrumento de controle da normalidade e legitimidade das eleições assim como um sistema de regras e princípios que devem estar alinhados aos valores e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, regulando as normas do jogo democrático. Para que o processo eleitoral seja democrático, é necessário garantir a competição entre todas as forças políticas, especialmente as minoritárias, e assegurar que a disputa ocorra de forma livre, justa e em igualdade de condições (princípio da paridade de armas), garantindo eleições autênticas e legítimas. Assim, qualquer ataque ou circunstância que comprometa a proteção desse processo coloca em risco o resultado das eleições (Gomes, 2022).

Dessa forma, para entender os reflexos do uso da *fake news* no exercício dos direitos políticos, é necessário entender as suas implicações sobre o processo eleitoral, o que demanda a adoção de um modelo teórico de democracia que possa funcionar como horizonte epistemológico, na medida que se permita adotar um conceito de democracia para a abordar a problematização da relação complexa entre direitos políticos e processo eleitoral em tempos de *fake news*. Isto porque os elementos da relação acima referida se constituem no núcleo fundamental do regime político. Para tanto, será utilizado o conceito de democracia na visão do cientista político Robert Dahl (2001), a fim de mapear seus elementos e compreender as repercussões das *fake news*.

Para Dahl (2001), existem cinco critérios que devem ser observados pelo processo de escolha para que seja considerado democrático e para que os cidadãos sejam igualmente capacitados a participar das decisões políticas. São eles: (1) participação efetiva; (2) igualdade de voto; (3) entendimento esclarecido; (4) controle do programa de planejamento e (5) inclusão dos adultos (Dahl, 2001, p. 49).

A participação efetiva corresponde à ideia de igualdade de oportunidades dos membros para emitirem suas opiniões e oportunizar aos demais membros conhecê-las, antes do processo de escolha da política. Já o critério da igualdade de voto garante que, no momento da decisão acerca da política escolhida, “todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto” e todos os votos devem ter valores iguais (Dahl, 2001, p. 49).

O requisito do entendimento esclarecido pressupõe a ideia de que cada membro, observada as limitações existentes, tenha oportunidades iguais de conhecer, aprender e discutir sobre as políticas alternativas e suas consequências, para garantir que os membros estejam igualmente qualificados para participar das decisões (Dahl, 2001).

Por sua vez, o controle do programa de planejamento prevê a prerrogativa de que os membros terão “oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento”. O exercício dessa prerrogativa visa impedir que uma pequena parcela dos membros atente contra a igualdade política consubstanciada pelos três primeiros critérios, de modo que o controle final permaneça nas mãos dos associados (Dahl, 2001, p. 49). E, por fim, a inclusão dos adultos, que visa garantir que ninguém seja excluído da participação das decisões políticas.

De outro modo, o autor elenca as instituições indispensáveis da democracia representativa necessárias para se alcançar a democracia verdadeira, que correspondem a exigências mínimas que um país democrático deve satisfazer (Dahl, 2001). São elas: funcionários eleitos, eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas, autonomia para as associações e cidadania inclusiva⁵. De acordo com Dahl (2001), todas essas

5 Funcionários eleitos. O controle das decisões do governo sobre a política é investido constitucionalmente a funcionários eleitos pelos cidadãos.

Eleições livres, justas e frequentes. Funcionários eleitos são escolhidos em eleições frequentes e justas em que a coerção é relativamente incomum.

Liberdade de expressão. Os cidadãos têm o direito de se expressar sem o risco de sérias punições em questões políticas amplamente definidas, incluindo a crítica aos funcionários, o governo, o regime, a ordem socioeconômica e a ideologia prevalecente.

instituições são fundamentais para que um sistema seja considerado uma democracia em grande escala.

Para satisfazer o critério de controle do programa é necessário que sejam eleitos os funcionários mais importantes, sendo substituídos nas eleições seguintes, respeitando-se a igualdade de voto para que, assim, todos possam participar efetivamente do controle das decisões e, da mesma maneira, o programa corresponda aos desejos e necessidades do povo.

Para sustentar o requisito da igualdade de voto, é necessário que se tenha eleições livres e justas, isto é, que os cidadãos possam votar sem medo de repressão e que os votos tenham valor igual. Não obstante, eleições livres requerem eleições periódicas para que os cidadãos tenham controle sobre o planejamento, bem como um sistema de votação justo.

A liberdade de expressão visa garantir que os cidadãos participem efetivamente da vida política e influenciem no programa de decisões do governo, e, para isso, é necessário que tenham o direito de manifestar as suas opiniões e também o de ouvir as opiniões alheias, além de questioná-las, especialmente candidatos políticos, e de obter informações de pessoas cujas opiniões confiem (Dahl, 2001).

Nesse sentido, Dahl (2001, p. 111) assevera que a liberdade de expressão é essencial às democracias, já que cidadãos silenciosos podem constituir um elemento propício a governos autoritários. Dessa forma, o exercício da liberdade de expressão exige o conhecimento de fontes de informação alternativas e independentes para garantir o entendimento esclarecido. O acesso à informação é o critério básico para que se tenha participação efetiva e influência no plane-

Fontes de informação diversificadas. Os cidadãos têm o direito de buscar fontes de informação diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins.

Autonomia para as associações. Para obter seus vários direitos, até mesmo os necessários para o funcionamento eficaz das instituições políticas democráticas, os cidadãos também têm o direito de formar associações ou organizações relativamente independentes, como também partidos políticos e grupos de interesses.

Cidadania inclusiva. A nenhum adulto com residência permanente no país e sujeito a suas leis podem ser negados os direitos disponíveis para os outros e necessários às cinco instituições políticas anteriormente listadas. Entre esses direitos, estão o direito de votar para a escolha dos funcionários em eleições livres e justas; de se candidatar para os postos eletivos; de livre expressão; de formar e participar organizações políticas independentes; de ter acesso a fontes de informação independentes; e de ter direitos a outras liberdades e oportunidades que sejam necessárias para o bom funcionamento das instituições políticas da democracia em grande escala (Dahl, 2001, p.99-100, grifo nosso).

jamento de governo. Por isso, deve ser garantido o acesso a diversas fontes que essas fontes não sejam controladas pelo governo ou estejam sob o monopólio de um determinado grupo ou ponto de vista (Dahl, 2001).

Por conseguinte, a democracia exige associações independentes para proporcionar aos cidadãos informações e oportunidades para discutir e deliberar, a fim de assegurar o controle das decisões do programa. Também garante a possibilidade de os cidadãos se reunirem em partidos políticos ou associações a fim de que participem efetivamente do processo de decisão (Dahl, 2001).

Desse modo, essas instituições políticas precisam ser reforçadas e consolidadas para que se alcance a democracia representativa moderna (democracia poliárquica), exigindo a participação de todos os cidadãos, sem exclusão, para garantir a cidadania inclusiva (Dahl, 2001).

Nessa linha, os direitos políticos podem sofrer interferência em decorrência das implicações das *fake news* no processo eleitoral, uma vez que representam uma contaminação de desinformação na opinião pública capaz de causar um prejuízo. É o que passaremos a tratar, analisando em que medida a disseminação das *fake news* podem afetar o exercício dos direitos políticos à luz dos critérios democráticos de Dahl (2001).

4.1 Fake news e entendimento esclarecido

Como visto anteriormente, o critério do entendimento esclarecido visa que cada cidadão possa ter oportunidades iguais e efetivas de conhecer e discutir as políticas alternativas e suas possíveis consequências. Para tanto, devem ser asseguradas fontes de informações confiáveis e diversificadas, a liberdade de expressão e a possibilidade de todos participarem do processo.

Dessa forma, entende-se que o critério do entendimento esclarecido está sendo afetado direta ou indiretamente pela desinformação no processo eleitoral, uma vez que as *fake news* podem levar os cidadãos a escolherem os candidatos sem de fato terem tido oportunidade de discutir e conhecer as políticas alternativas e as prováveis consequências. Em vista da deturpação da informação necessária a formação do conhecimento do eleitor. Nesse sentido, destaca Kakutani (2018, p. 133):

Sem fatos consensuais – não fatos republicanos nem fatos democráticos; não os fatos alternativos do mundo repleto de bolhas de

hoje –, não há a possibilidade de um debate racional sobre políticas, nem meios substanciais para avaliar candidatos a cargos políticos ou para exigir que governantes eleitos tenham que prestar contas ao povo. Sem verdade, a democracia é tolhida.

A manipulação da informação factual tolhe a capacidade dos cidadãos de tomar decisões bem informadas, na medida em que compromete o esclarecimento de que necessitam, obtido por meio do acesso a informações claras e verdadeiras, essencial às democracias, para exercer a escolha dos seus candidatos. Por conseguinte, a contaminação da informação por um ponto de vista ou monopolizada por um grupo, promovida pela segregação ideológica das bolhas, mitiga a instituição das fontes alternativas de informação, já que a informação é adquirida de fonte única, sem questionamento ou discussões.

Em pesquisa recente do Instituto DataSenado, os entrevistados quando questionados sobre as razões para a disseminação de *fake news*, 31% dos entrevistados afirmaram que as pessoas compartilham esse tipo de notícia com a intenção de mudar a opinião dos outros. Já 30% acreditam que as notícias falsas são compartilhadas por falta de conhecimento sobre sua veracidade (Senado Federal, 2024). Esses dados demonstram o prejuízo trazido pela desinformação à sociedade, já que evidencia a ausência de conhecimento por parte da população de informações relevantes ao desenvolvimento de um pensamento crítico e bem informado para tomar decisões políticas.

Em vista disso, caso os eleitores recebam informações distorcidas e enganosas, podem orientar seu voto na escolha de candidatos que não correspondam com os seus reais anseios e preferências, o que acarreta sérios custos sociais ao longo do tempo (Saba, 2021).

Tal implicação também mina a possibilidade de eleições livres e justas, já que compromete os critérios democráticos, ao contaminar o entendimento esclarecido que permite aos cidadãos aprender e conhecer acerca das propostas políticas e, assim, participar efetivamente das decisões do governo, impactando o direito político ativo relativo ao exercício do voto, dificultando ou mesmo comprometendo a formação da compreensão esclarecida.

4.2 Fake news e o controle do programa de planejamento

As *fake news* também interferem no controle do programa de planejamento das decisões políticas, quando comprometem a liberdade de expressão dos eleitores para discutir, questionar e expressar suas ideias, já que os cidadãos

perdem a capacidade de influenciar no programa de planejamento das decisões do governo, uma vez que, para isso, é necessária a aquisição de conhecimento através de fontes de informação alternativas e independentes.

Nessa perspectiva, a liberdade de expressão compreende tanto o direito de informar quanto o de ser informado, de modo que o direito à informação pressupõe que o indivíduo tenha acesso a uma informação verdadeira e correta. Logo, o ambiente de informações falsas e suas diversas formas tem contribuído para a desinformação da população, sob o pretexto de interesses políticos individuais, a fim de influenciar a escolha dos eleitores, uma vez que a informação é fundamental na tomada de decisão durante o período eleitoral.

Na pesquisa acima mencionada, realizada realizada pelo Instituto DataSenado em 2024, sobre desinformação e a disseminação de notícias falsas, tem-se que 81% dos brasileiros acreditam que as *fake news* podem afetar significativamente o resultado das eleições. O levantamento aponta que 72% dos brasileiros se depararam com notícias falsas nas redes sociais nos últimos seis meses, e consideraram “muito importante” controlar essas publicações para garantir uma competição eleitoral justa, demonstrando o impacto crescente da desinformação próximo das eleições municipais de 2024 (Senado Federal, 2024).

Dessa forma, como explica Ferreira (2019), a exposição excessiva de informações falsas gera a sensação de familiaridade e criam o ambiente artificial de que um grande número de pessoas está alinhado àquela ideia, influenciando a opinião pública e sendo capaz de moldar os comportamentos e influenciar nas tomadas de decisão.

Por isso, a utilização de *fake news* como estratégia eleitoral atua como “facilitadora para a dominação, já que priva eleitores [...] do conhecimento dos fatos essenciais para a tomada das decisões coletivas” (Saba, 2021, p. 34). Assim, o processo eleitoral, além de um procedimento de escolha de governo, deve ser visto como uma forma de debate público e de produção de conhecimento, pois é formador de opinião (Saba, 2021). Dessa forma, o ambiente caótico de desinformação rompe a presunção de legitimidade das decisões coletivas, que pressupõem um prévio e consciente debate de ideias apontado por Dahl (2001).

4.3 *Fake news* e a participação efetiva

A participação efetiva visa que todos os membros tenham oportunidades iguais de expressar suas opiniões sobre quais políticas devem prevalecer (Dahl, 2001). Esse critério é diretamente impactado pelo uso de *fake news* como instru-

mento de poder, pois, se alguns membros têm mais oportunidades de divulgar suas perspectivas, é provável que suas políticas prevaleçam, restringindo as chances de debater outras propostas (Dahl, 2001).

Nesse sentido, a circulação massiva de *fake news* com mensagens negativas pode ser explorada como ferramenta eleitoral por determinados políticos ou partidos, associando negatividade à imagem da pessoa que se pretende destruir, “a fim de eliminar o vínculo de confiança com os cidadãos” (Castells, 2020, p. 20). Isso afeta a imagem de candidatos adversários, desequilibrando o processo eleitoral e comprometendo a igualdade de condições necessária para a legitimidade e lisura das eleições. Essa estratégia de desinformação é alimentada pela polarização e radicalização intensificadas pela personalização da disputa eleitoral (Ferreira, 2019).

Tal situação foi verificada recentemente, nas eleições municipais de 2024, em que candidatas mulheres foram vítimas das chamadas *deep nudes*, que, segundo Juliana Cunha, diretora da SaferNet Brasil, em entrevista ao G1, “é uma imagem, seja em vídeo ou foto, manipulada por tecnologias de inteligência artificial”, que geralmente tem as mulheres como alvos principais, colocadas em contexto de nudez e/ou pornografia (G1, 2024).

De acordo com a mesma reportagem, pelo menos quatro candidatas tiveram suas fotos manipuladas por meio das *deep nudes* em 2024, entre elas, duas candidatas à prefeitura de São Paulo: **Tábata Amaral** (PSB) e **Marina Helena** (Novo), além de Leticia Arsenio (Podemos), candidata a vereadora no Rio de Janeiro, e Suéllen Rosim (PSD), prefeita de Bauru. Esses exemplos demonstram a utilização de campanhas de desinformação contra mulheres e evidenciam a misoginia - ódio ou aversão às mulheres - como um elemento intrínseco das *fake news*, com o intuito de descredibilizar a imagem das candidatas, o que se torna um obstáculo para a participação feminina na política, além de interferir no equilíbrio do processo democrático quando utilizada como estratégia eleitoral.

Assim, o princípio da paridade de armas entre os candidatos, assegurado pelo processo eleitoral, é mitigado na medida em que candidatos adeptos dessa estratégia conseguem influenciar a opinião dos eleitores acerca do candidato adversário por meio da destruição moral e das imagens dos candidatos políticos (Castells, 2019). Isso contribui para alterar o resultado das eleições, ao influenciar a compreensão esclarecida dos eleitores, e interfere na equidade do processo eleitoral, além de impactar no exercício dos direitos políticos passivos.

4.4 Fake news e plena inclusão

Outro aspecto da utilização de desinformação que impacta nos direitos políticos é a produção do caos que fomenta o medo e o ódio. O clima hostil é representado por uma rede de mentiras, rumores e teorias da conspiração que se mesclam com notícias, comentários e opiniões, e interferem na identificação de fontes confiáveis e fatos dotados de credibilidade, especialmente quando essas informações falsas ou distorcidas são compartilhadas reiteradamente nas redes sociais e corroboradas por figuras públicas (Dourado, 2020).

Não obstante, a utilização da mentira com a produção de conteúdo negativo referente a atores políticos leva a um efeito secundário destrutivo: uma crise de legitimidade política ao promover o sentimento de desconfiança e reprovação em relação aos representantes políticos e à própria atividade política. O intuito, segundo Castells (2019), é quebrar o vínculo subjetivo existente entre o que os cidadãos pensam e querem e aqueles que elegem. Essa crise de confiança no sistema político faz com que surja o dilema de em quem confiar, já que os representantes políticos tiveram suas imagens desgastadas pela disseminação de campanhas de desinformação, gerando os sentimentos de indignação e indiferença e influenciando a formação de opinião dos eleitores. Esse efeito pode resultar na negativa de participação política pelo povo, promovendo desestímulo ao sufrágio evidenciado em números de abstenções, votos nulos ou brancos como instrumento simbólico de protesto:

Um alto índice de votos nulos pode revelar o descontentamento do povo com a classe política; demonstra o seu desprezo pela deficiência dos partidos e candidatos apresentados ou de seus projetos ou programas, que não merecem seu apoio nem despertam seu entusiasmo (Gomes, 2022, p. 712).

De acordo com dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre o 1º turno das eleições presidenciais de 2022, após quatro anos das eleições de 2018 marcadas pela disseminação massiva de *fake news*, apurou-se que o número de abstenções chegou a 31 milhões de brasileiros, representando 20% do eleitorado. Segundo o Tribunal, essa foi a maior porcentagem desde 1998.

Esse momento de ‘fragilidade institucional’ (Castells, 2019, p. 45) com a quebra da confiança da população nas instituições políticas, colocam em perigo a sociedade, uma vez que, em virtude desse desencanto da população acerca da democracia (Castells, 2019), os cidadãos não estão participando efetivamente das decisões políticas e consequentemente não possuem controle sobre o planejamento.

Nesse sentido, a pesquisa recente realizada pelo DataSenado (Senado Federal, 2024) revelou que um terço dos brasileiros está insatisfeito com a democracia, embora 66% ainda considerem a democracia a melhor forma de governo. Esse resultado reflete o contexto político de desconfiança que se instaurou no Brasil nos últimos anos, marcado pela crise estrutural na relação entre a sociedade e seus representantes, em decorrência dos escândalos de corrupção, a exemplo da Operação Lava Jato (Moura, 2019).

Portanto, percebe-se que a legitimidade do processo eleitoral não prescinde da garantia do exercício dos direitos políticos, de forma a assegurar que os critérios democráticos pontuados por Dahl (2001) sejam observados pelos países democráticos, tendo em vista que, na falta de algum dos critérios - que vêm sendo mitigados pela disseminação de informações fraudulentas (*fake news*) - o que está em jogo é a própria autonomia do sistema democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa se dedicou a investigar em que medida a propagação de *fake news* mitiga o exercício dos direitos políticos fundamentais e causa reflexos na democracia. Para tanto, buscou-se examinar de que forma as informações falsas interferem no processo eleitoral, tendo em vista a potencialidade de influenciar o debate político e a opinião pública, sendo seu estudo de suma relevância para o Direito e para a sociedade.

Como visto, o ambiente digital e da era da pós-verdade constituem o pano de fundo para a disseminação de notícias fraudulentas. Arelado a isso, estão presentes discursos polarizados resultantes da personalização da política intensificado pelas bolhas criadas pelas redes sociais, que se tornaram fonte de informação e mediação entre os representantes políticos e os eleitores, constituindo um meio efetivo e barato de divulgação de informações falsas. Para além desses meios, os próprios usuários disseminam desinformação pois tendem a compartilhar informações sem verificar a veracidade da fonte, devido à sensação de credibilidade e confiança nas informações compartilhadas por amigos e familiares.

Ademais, a desinformação tem sido utilizada por políticos como estratégia nas campanhas eleitorais devido a sua característica de manipulação dos fatos a fim de influenciar a opinião pública e fulminar a imagem de candidatos adversários, desequilibrando a disputa eleitoral.

Afora isso, a desinformação promove o desaparecimento da verdade factual, causando um efeito destrutivo: a perda da capacidade do cidadão de discernir

entre o que é verdade e mentira, na medida em que promove a destruição pelo qual nos orientamos no mundo, fazendo com que a verdade se torne irrelevante. Esse efeito produz um público que não consegue acreditar e/ou questionar suas crenças, provocando o fim do diálogo necessário na política, e configurando uma estratégia antipolítica, segundo o pensamento de Hannah Arendt (2016).

Considerando o problema de pesquisa, é possível afirmar que o ambiente de desinformação impacta o exercício dos direitos políticos, no sentido em que compromete a informação sobre a qual os cidadãos se baseiam, mitigando o direito à informação necessário ao exercício do voto livre e consciente.

Ademais, a propagação de mentiras usada para fulminar a imagem de candidatos, interfere no exercício dos direitos políticos passivos em relação a igualdade nas disputas eleitorais, na medida em que o candidato que utiliza dessa ferramenta se beneficia em desfavor do candidato adversário.

A desinformação pode ainda promover o desestímulo à participação política, tendo em vista a quebra da confiança nas instituições políticas, levando à recusa ao exercício do sufrágio, que constitui o núcleo dos direitos políticos.

Diante dessas pontuações, foi possível concluir que a utilização de *fake news* com o intuito de manipular os fatos, além de constituir uma ferramenta antidemocrática, impacta diretamente no exercício dos direitos políticos, como ainda comprometem a compreensão esclarecida dos cidadãos, o controle do planejamento de governo e a participação efetiva, critérios propostos por Dahl (2001), os quais, dentre outros, devem ser observados pelos países para que sejam considerados democráticos.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. Entre o passado e o futuro (Debates). 1906-1975. Editora Perspectiva S/A. São Paulo. 2016. Edição do Kindle.

ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013.

BRAGA, Renê Moraes da Costa. A indústria das fake news e o discurso de ódio. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio, v. 1. Belo Horizonte: Instituto para o Desenvolvimento Democrático, 2018. p. 203-220. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4443/2018_pereira_direitos_politicos_liberdade.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 out. 2022.

CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Edição do Kindle.

CONECTAS. Eleições 2024: desinformação causa danos concretos na democracia e na vida das pessoas, 28 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/eleicoes-2024-desinformacao-causa-danos-concretos-na-democracia-e-na-vida-das-pessoas/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. Combater a desinformação em linha: uma estratégia europeia. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. COM (2018) 236 final, Bruxelas, 26 de abril de 2018. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/online-disinformation>. Acesso em: 5 out. 2024.

DAHL, Robert. Sobre a democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

D'ANCONA, Matthew. Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake-news. Tradução: Carlos Szlakj. Barueri: Faro Editorial, 2018.

DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil. 308 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

FAUSTINO, André. Fake news. Lura Editorial. 2019, Edição do Kindle.

FERREIRA, Ricardo Ribeiro. Desinformação em processos eleitorais um estudo de caso da eleição brasileira de 2018. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Jornalismo e Comunicação, Universidade de Coimbra, 2019.

FOLHA DE S. PAULO. “2 em cada 3 receberam fake news nas últimas eleições, aponta pesquisa”. Folha de S. Paulo, 19 maio 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/05/2-em-cada-3-receberam-fake-news-nas-ultimas-eleicoes-aponta-pesquisa.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2022.

G1. Deep nudes: fotos e vídeos são manipulados por IA para produzir conteúdo erótico, 06 de outubro de 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2024/10/06/deep-nudes-fotos-e-videos-sao-manipulados-por-ia-para-produzir-conteudo-erotico.gh.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

GOMES, José J. Direito Eleitoral. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056.

KAKUTANI, Michiko. A morte da verdade. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

MELLO, Patricia Campos. A máquina do ódio: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

MOURA, Maurício; Corbellini, Juliano. A eleição disruptiva: Por que Bolsonaro venceu. Record. 2019, Edição do Kindle.

Oxford University Press. Oxford Word of the Year 2016: Post-truth. Oxford Languages, 2016. Disponível em: <https://languages.oup.com/word-of-the-year/2016/>. Acesso em: 23 set. 2024.

PEROSA, Teresa. O império da pós-verdade. Época, 03 abr. 2017. Disponível em: <https://epoca.globo.com/mundo/noticia/2017/04/o-imperio-da-pos-verdade.html>. Acesso em: 23 set. 2024.

PRIOR, Hélder. Mentira e política na era da pós-verdade: fake news, desinformação e factos alternativos. In: Comunicação digital: Media, práticas e consumos. Lisboa: NIP-C@M & UAL. LOPES, Paula; REIS, Bruno (Coords.). pp. 75-97. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326399045_Mentira_e_Politica_na_era_da_pos-verdade_fake_news_desinformacao_e_factos_alternativos. Acesso em 12 de out. de 2022.

SABA, Diana Tognini. Fake news e eleições: estudo sociojurídico sobre política, comunicação digital e regulação no Brasil [recurso eletrônico] / et al. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

SANTAELLA, L. A pós-verdade é verdadeira ou falsa? In: CYPRIANO, F (org.). A pós verdade é verdadeira ou falsa [recurso eletrônico]. Barueri, SP: Estação das Letras e Cores, 2018 (Ebook).

SENADO FEDERAL. Eleições 2022: abstenções superam 31 milhões e correspondem a 20% dos eleitores. TV Senado, Brasília, 03 out. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2022/10/eleicoes-2022-abstencoes-superam-31-milhoes-e-correspondem-a-20-dos-eleitores>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SENADO FEDERAL. Mais de 80% dos brasileiros acreditam que redes sociais influenciam muito a opinião das pessoas. Senado Federal, 10 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=mais-de-80-dos-brasileiros-acreditam-que-redes-sociais-influenciam-muito-a-opinio-das-pessoas>. Acesso em 02 nov. 2022.

SENADO FEDERAL. Pesquisa DataSenado revela o que pensa o brasileiro sobre fake news. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/>

publicacaodatasenado?id=pesquisa-datasenado-revela-o-que-pensa-o-brasileiro-sobre-fake-news . Acesso em: 10 nov. 2024.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. As três ignorâncias: arrogante, indolente, malévola. *Jornal Letras*, 13-26 de março, 2019. Disponível em: <https://segundaopinioao.jor.br/as-tres-ignorancias-arrogante-indolente-malevola-por-boaventura-de-sousa-santos/>. Acesso em 12 out. 2022.

WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. Ban the term 'fake news'. *CNN*. 27 de novembro 2017. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2017/11/26/opinions/fake-news-and-disinformation-opinion-wardle-derakhshan/index.html>. Acesso em 20 nov. 2022.

DEMOCRACIA, PESSOA IDOSA E IDADISMO NO BRASIL: RELAÇÕES COM O DIREITO ELEITORAL

DEMOCRACY, OLDER PEOPLE, AND AGEISM IN BRAZIL: THE RELATIONSHIP WITH ELECTION LAW

Jessyca Paiola¹

Artigo recebido em 14 de maio e aprovado em 18 de outubro de 2024.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo abordar o tratamento da pessoa idosa pelo Direito Eleitoral, especificamente quanto aos parâmetros etários para a obrigatoriedade do exercício do voto ao longo da história eleitoral. Em complemento, faz-se análise da transição demográfica e das projeções populacionais futuras em relação à importância concedida às pessoas idosas pela Constituição Federal de 1988, bem como discute sobre o papel da Justiça Eleitoral diante do idadismo, pela ameaça que representa à participação política do idoso.

Palavras-chave: democracia; eleições brasileiras; idadismo; pessoa idosa; voto.

ABSTRACT

The present study aims to address the treatment of elderly people by Electoral Law, specifically regarding the age parameters for the mandatory exercise of voting throughout electoral history. In addition, an analysis of the demographic transition and future population projections was carried out about the importance granted to elderly people by the 1988 Federal Constitution, as well as a discussion of the role of the Electoral Court in the face of ageism, due to the threat it represents to the political participation of the elderly.

Keywords: democracy; brazilian elections; ageism; older people; voting.

¹ Advogada. Mestra em Gerontologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com foco de pesquisa na participação política de pessoas idosas nas eleições.

Sumário

1. Introdução; 2. Breve histórico da transição demográfica brasileira, projeções futuras e perspectivas eleitorais; 3. A constituição republicana de 1988 e a pessoa idosa; 4. A relação do Direito Eleitoral com a autonomia e a independência no processo de envelhecimento; 5. Pessoas idosas e voto no Brasil: obrigatoriedade, facultatividade e justificativas; 6. O idadismo no âmbito eleitoral; 7. Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Analisar o processo de envelhecimento requer a compreensão sobre sua interdisciplinaridade. Dentre as diversas dimensões que compõem o estudo da pessoa idosa, como a biológica e a psicológica, encontra-se a social.

No que concerne à abordagem social do envelhecimento humano, a garantia de poder participar da vida política do país se conforma em direito fundamental da pessoa idosa. Nesse sentido, o Direito torna-se um dos elementos socioculturais que exercem influência direta no processo de envelhecimento.

Ser eleito para cargos públicos ou eleger representantes nas eleições são algumas das formas de participação na vida política de um país, que marcam a qualidade de sujeito detentor de direitos políticos, logo de ser cidadão. Pela perspectiva do Direito Eleitoral, dessa forma, o conceito de “cidadania” e de “cidadão” dizem respeito aos direitos de votar e de ser votado (Gomes, 2023).

Ao tratar de pessoas idosas no Brasil, observa-se que a Constituição da República Federativa de 1988 (CR/88) assinalou a importância do Estado em ampará-las e defender seu bem-estar. Especificamente quanto ao voto, instituiu ser este facultativo aos maiores de 70 anos², consoante artigo 14, § 1º, inciso II, alínea “b”, cabendo aqui a discricionariedade do seu exercício.

Ter conhecimento do que ocorre na vida política e poder manifestar suas convicções por meio do voto contribuem para a autopercepção de ser, a pessoa idosa, parte de um projeto maior de desenvolvimento do país. Essa sensação

2 O artigo 14 § 1º, inciso II, alínea “b” da CR/88 versa “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: (...) II - facultativos para: (...) b) os maiores de setenta anos”

favorece o sentimento de pertencimento a um grupo, a uma comunidade, a uma sociedade. O pertencimento pode ser compreendido, dessa forma, como uma representação de conexões positivas no meio em que a pessoa idosa está inserida, decorrendo de elementos comportamentais, físicos, emocionais e cognitivos, que foram consagrados com o passar dos anos, e redundam em uma identidade cultural (Graeff; Bestetti, 2022).

Elemento prejudicial ao ser humano e que ofusca a noção de pertencimento, por sua vez, é o idadismo (preconceito em relação à idade), que também se manifesta no âmbito eleitoral e está presente na sociedade brasileira. Também devido a sua ocorrência, tem-se a importância de ações de conscientização social para o seu combate, de valorização do público idoso e de chamamento deste grupo populacional a participarem do pleito eleitoral.

Assim, considerando os aspectos acima expostos, a insuficiência de estudos a respeito da pessoa idosa nesta seara, e o fato de que a cidadania influencia diretamente a qualidade de vida e o processo de envelhecimento, torna-se relevante esclarecer pontos que relacionam a pessoa idosa à prática eleitoral, com vistas a contribuir para a melhoria de políticas públicas voltadas a este grupo, de modo a serem mais inclusivas e auxiliarem na prática democrática do país.

2 BREVE HISTÓRICO DA TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA BRASILEIRA, PROJEÇÕES FUTURAS E PERSPECTIVAS ELEITORAIS

Antes de adentrar no âmbito do Direito Eleitoral propriamente dito, é importante ter em mente a trajetória demográfica brasileira, bem como as projeções populacionais, de modo a permitir melhor elucidação sobre os desafios do porvir. No Brasil, entende-se como idosa toda pessoa a partir de 60 anos de idade³. Por si só, esse fato corrobora a heterogeneidade do processo de envelhecimento, uma vez que pessoas nas faixas etárias de 60, 70, 80, 90 anos ou mais, detêm peculiaridades que nem sempre são comuns. O envelhecimento da população é um dos fenômenos mais observados e discutidos na atualidade do século XXI, fenômeno esse que compõe a transição demográfica.

Se em 1980 a população idosa representava cerca de 6% do total no Brasil, em 2010 esse percentual quase dobrou, atingindo patamares na ordem de 10,8% (Camarano, 2022). A elevação dos indicadores é reflexo, nesse sentido, da expansão da taxa de fecundidade entre as décadas de 1950-1970 (baby boom) (Camarano, 2022) e da queda das taxas de mortalidade, em particular a partir

3 No artigo 2º da Política Nacional do Idoso (Lei n. 8.842/1994) consta: “Considera-se idoso, para os efeitos desta lei, a pessoa maior de sessenta anos de idade”.

dos anos 1960, corroborada por avanços na medicina, melhorias das condições de saneamento básico e de nutrição, declínio da mortalidade infantil (Malaquias et al., 2002), além do avanço da industrialização e da modernização do país.

No âmbito da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), estimou-se que a parcela do grupo de pessoas idosas, em 2022, representou 15,1% do total de brasileiros. Nesse percentual, destaca-se a expansão da participação das pessoas com 65 anos ou mais de idade, correspondente a 10,5% da população total (IBGE, 2023). Assim, apesar de a pandemia da Covid-19 ter acometido parcela significativa de pessoas idosas, projeções apontam que esta deverá continuar crescendo nos próximos vinte anos, em ritmo mais acelerado do que o restante da população. Já quanto a perspectivas futuras, há indicadores de que o grupo etário idoso representará cerca de 30% a 40% do total da população brasileira em 2100 (Bonifácio; Guimarães, 2021). Nesse sentido, haverá perda de peso relativo da população mais jovem e aumento do peso relativo da parcela referente às pessoas idosas.

Elemento característico da dinâmica populacional brasileira é a prevalência de pessoas do sexo feminino entre os sujeitos com mais de 60 anos de idade, fenômeno conhecido como “feminização da velhice” (Almeida et al., 2015). Para cada 100 idosas jovens no Brasil, correspondiam 83 jovens idosos em 2019. No mesmo ano, para cada 100 octogenárias, o número se reduziu para 63 homens da mesma idade e essa tendência vem aumentando. Dentre alguns dos elementos que podem justificar essa discrepância, encontram-se a maior presença das mulheres nos centros de saúde, as consequências negativas provenientes do consumo de tabaco e de álcool por parte de homens idosos nascidos na década de 1950 em diante, maior taxa de participação no mercado de trabalho, que induz risco de acidentes e de trânsito, além de restrições de horário para comparecer aos serviços de saúde (Chaimowicz, 2022).

Assim, o avanço da população idosa pressiona a oferta de serviços adequados nas áreas social, habitacional, de seguridade, de saúde, entre outras. Não há como pensar a sociedade, dessa forma, sem considerar as pessoas idosas. Além disso, emergem mais demandas de melhorias para atender seus direitos e garantias, dentre eles, o direito de participação política que afeta, inclusive, diversos setores de forma reflexa, por meio da eleição de representantes.

Importante ressaltar que, conforme dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁴, para as eleições de 2022, as mulheres contabilizaram cerca de

4 Para maiores informações, sugere-se o sítio eletrônico do TSE, cuja matéria foi divulgada em Agosto/2022: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/brasil-tem-mais-de-156-milhoes-de-eleitoras-e-eleitores-aptos-a-votar-em-2022-601043>. Acesso em 14/05/2024.

52,65% do eleitorado nacional, em relação aos homens com 47,33%. Como dito anteriormente, o fenômeno da feminização da velhice e o fato de o sexo feminino já compor a maioria dos eleitores brasileiros certamente indica o papel relevante que as mulheres idosas exercem e continuarão exercendo para a democracia brasileira nos próximos anos, conquistando mais espaço de forma gradativa.

Já quanto aos maiores de 60 anos, o aumento foi de 18% entre as eleições de 2018 e 2022, ao passo que para os septuagenários em diante, que dispõem de voto facultativo, houve um aumento verificado de 23,82%, consubstanciando o total de 9,52% de todo o eleitorado apto a votar no Brasil. Especificamente no caso do estado de São Paulo, maior colégio eleitoral do país, o número de eleitores maiores de 60 anos cresceu 15,3% entre 2018 e 2022, chegando a representar 22,9% do eleitorado paulista⁵. Dessa forma, as estatísticas deixam nítida a importância e a pujança do poder de decisão que as pessoas idosas dispõem no Brasil, sendo mais que fundamental a difusão de estudos a respeito desse grupo populacional nas diversas searas do conhecimento.

3 A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1988 E A PESSOA IDOSA

No Brasil, o ano de 1985 é o marco inicial do período conhecido como “Nova República” (Ferreira; Delgado, 2016), no qual iniciou-se a transição democrática após mais de 20 anos de ditadura militar (1964-1985). A partir daquele momento, grupos sociais distintos reuniram forças para buscar o atendimento às suas demandas e anseios, tendo em vista a mobilização social e política para a elaboração da nova Constituição Republicana, que foi promulgada no ano de 1988.

Conhecida como “Constituição Cidadã”, por ter ampliado o rol dos direitos sociais e políticos (TSE, 2014), a CR/88 consolidou-se como sendo a primeira Constituição brasileira a reconhecer a pessoa idosa como verdadeiro sujeito de direitos. Adicionalmente, conferiu uma nova fisionomia (Garcia et al., 2016) ao Estado brasileiro, pois além de o consagrar democrático, valorizou o aspecto social, trazendo novos paradigmas quanto aos direitos da pessoa humana, inaugurando também um princípio de proteção às pessoas idosas. Embora não tenha sido delimitado, ao longo de seu texto, o critério definidor deste grupo populacional – que surgiu apenas em 1994 com a Política Nacional do Idoso⁶ – a CR/88 estabeleceu diversos direitos fundamentais, promoveu a cidadania, garantiu liberdades civis e estabeleceu deveres ao Estado e à sociedade.

5 Dados divulgados conforme site do TRE-SP, em matéria atualizada em 29/09/2023. Maiores informações podem ser verificadas em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Setembro/pessoas-idosas-ampliam-participacao-no-eleitorado>. Acesso em 14/05/2024.

6 Política Nacional do Idoso - Lei n. 8.842/1994.

Por meio de breve análise do texto constitucional, alguns artigos se sobressaem quanto à perspectiva da pessoa idosa, tais como o artigo 3º, inciso IV, que estipula ser um dos “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos sem preconceito de idade e outras formas de discriminação”; o artigo 5º, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos (direito à vida, à liberdade, à segurança, entre outros); o artigo 7º, referente ao trabalho e à aposentadoria; o artigo 201 sobre a previdência social; o artigo 203 que aborda a prestação da assistência social com a finalidade de proteção à velhice, além do benefício da prestação continuada ao “idoso que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família” (Brasil, 1988).

Ademais, pode-se observar o artigo 229, que fixou taxativamente o dever de assistência e amparo dentro do núcleo familiar (os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice), e o artigo 230, que estendeu este amparo em nível social e estatal, além da defesa da dignidade, bem-estar, garantia do direito à vida, participação na comunidade, e acesso gratuito ao transporte coletivo urbano a partir de 65 anos.

Especificamente quanto à participação política, o artigo 14 § 1º, inciso II, alínea “b” da CR/88 institui que, quanto ao voto, este é facultativo aos maiores de 70 anos, cabendo aqui a discricionariedade do seu exercício.

4 A RELAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL COM A AUTONOMIA E A INDEPENDÊNCIA NO PROCESSO DE ENVELHECIMENTO

O direito da pessoa idosa em participar da vida política é temática ainda pouco explorada na literatura nacional, de modo que analisar sua relação com o Direito Eleitoral é também reflexo da expansão dessa população. Nesse sentido, é relevante ressaltar que, no caso brasileiro, a proporção de pessoas com 80 anos ou mais aumenta em ritmo acelerado, sendo o segmento populacional que mais cresce (Camarano; Fernandes, 2022). Tais elementos são, assim, fatores que pressionam a elaboração de políticas públicas mais inclusivas e acessíveis.

No que concerne à temática do envelhecimento humano, é frequente a ênfase na importância de manter a pessoa idosa autônoma e independente. A autonomia pode ser compreendida como a capacidade de tomar decisões sobre os aspectos da vida, de forma livre e desimpedida, muito embora o indivíduo seja influenciado nas escolhas por pessoas próximas (amigos, familiares), além de fatores socioambientais e espirituais (Vilardo, 2022). Já a independência, por sua vez, está intrinsecamente relacionada à capacidade funcional da pessoa

idosa para desempenhar as Atividades da Vida Diária (AVD), sejam as Atividades Instrumentais (AIVD), como fazer compras, usar o telefone, sair de casa sozinho, sejam as Atividades Básicas (ABVD), como tomar banho, alimentar-se e vestir-se (Ministério da Saúde, 2018).

Um dos grandes símbolos do envelhecimento bem-sucedido é a capacidade de mover-se sem recorrer à assistência (Anton *et al.*, 2020). Esse marco é desafiador, uma vez que o processo de envelhecimento é acompanhado de mudanças fisiológicas, progressivas e irreversíveis (Cortez *et al.*, 2019). No plano biológico, as alterações relacionam-se com fenômenos moleculares e celulares que aumentam o risco de doenças e afetam a capacidade corporal dos sujeitos (Romero; Maia, 2023). Nesse sentido, ao longo da senescência, ocorre um funcionamento inadequado das células corporais, além da redução da massa muscular total e da massa óssea (Moreira, 2022). Tais alterações refletem, dessa forma, na diminuição da velocidade de execução de movimentos corporais em relação às pessoas mais jovens.

Quanto à participação na vida política, por meio do exercício do voto, a autonomia é imprescindível e compõe a própria essência do processo de escolha de representantes. Já quanto ao aspecto da independência funcional, ao seu turno, ainda que se vislumbresse sua relativização, porquanto existem dispositivos e acessórios que auxiliam na mobilidade, assemelhar os desafios de locomoção das pessoas idosas aos dos demais indivíduos de outras faixas etárias significaria ultrajar aos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade de oportunidades, da inclusão, da não discriminação, entre outros, além de reduzir a proteção para um grupo substancialmente vulnerável a quedas.

Por tais razões, as autoridades públicas devem assegurar, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades para o aperfeiçoamento intelectual, moral e social das pessoas idosas. Ter um olhar cuidadoso sobre a acessibilidade para esta população, quando da eleição de representantes, reforça o princípio da dignidade da pessoa humana, além de ir ao encontro dos principais dispositivos normativos a respeito. Mister ressaltar ainda que pessoas idosas, além de serem prioridades nas seções de votação, têm direito à acompanhante⁷ no momento de exercer o voto, elemento este que fornece também segurança e acolhimento.

7 O artigo 1º da Lei n. 14.364/2022 “garante às pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes, às pessoas com crianças de colo e aos obesos a presença de acompanhante, sempre que imprescindível à consecução das prioridades legais a que têm direito”. Seu parágrafo único dispõe que “os acompanhantes ou atendentes pessoais das pessoas referidas no *caput* serão atendidos junta e acessoriamente aos titulares da prioridade de que trata esta Lei”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14364.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.364%2C%20DE%201%C2%BA,atendimento%2C%20nas%20condi%C3%A7%C3%B5es%20que%20especifica. Acesso em: 19 out. 2023.

5 PESSOAS IDOSAS E VOTO NO BRASIL: OBRIGATORIEDADE, FACULTATIVIDADE E JUSTIFICATIVAS

Mesmo na seara do direito eleitoral, insuficientes são as análises doutrinárias e materiais científicos a respeito da inclusão da pessoa idosa na dinâmica política, seja na qualidade de candidato a cargo público seja na qualidade de eleitor. Ao tratar da importância do engajamento e do acesso por estratos sociais, a literatura majoritária inclui no escopo de abrangência, ainda que de forma limitada, a figura da mulher, as pessoas negras, os indígenas, as pessoas LGBT ou os portadores de deficiência. A temática da pessoa idosa, dessa forma, termina sendo ainda mais restrita.

Como adiantado anteriormente, o alistamento eleitoral e o voto são facultativos para os maiores de 70 anos. Nesse sentido, quanto às pessoas idosas, o voto pode ser tanto obrigatório – para aqueles entre 60 e 69 anos de idade – quanto facultativo – ao tornarem-se septuagenários em diante. Nesse sentido, interessante a peculiaridade dos maiores de 70 anos, pois caso decidam por não votar nas eleições brasileiras, não precisarão justificar a ausência, não sofrerão quaisquer penalidades e não haverá o cancelamento de sua inscrição (Gomes, 2023)⁸.

É interessante observar a diferença etária constante na legislação, pois, ao passo que a Política Nacional do Idoso delimita ser idosa a pessoas com 60 anos ou mais, o Código Eleitoral de 1965⁹ (CE/65) ora em vigor e a CR/88 tratam da idade de 70 anos para a facultatividade. Na busca de motivos que justificassem o porquê dos 70 anos, identifiquei-se que, no Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076/1932), o voto era facultativo para os maiores de 60 anos¹⁰. Já na versão de 1950 (Lei n. 1.164/1950), a facultatividade passou a ser para os septuagenários

8 A Resolução n. 23.659/2021 do Tribunal Superior Eleitoral dispõe no artigo 130 que “será cancelada a inscrição do eleitor ou da eleitora que se abster de votar em três eleições consecutivas, salvo se houver apresentado justificativa para a falta ou efetuado o pagamento de multa.” Já seu parágrafo 2º, alínea “a” institui que “não se aplica o disposto no *caput* deste artigo às pessoas para as quais o exercício do voto seja facultativo”.

9 Lei n. 4.737/65. Conforme o artigo 6º, do CE/65, tem-se que “O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, salvo: I - quanto ao alistamento: a) os inválidos; b) os maiores de setenta anos; c) os que se encontrem fora do país. II - quanto ao voto: a) os enfermos; b) os que se encontrem fora do seu domicílio; c) os funcionários civis e os militares, em serviço que os impossibilite de votar”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 16/02/2024.

10 Assim dispõem o artigo 121 do Decreto n. 21.076/1932: “Art. 121. Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral.” Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16/02/2024.

em diante¹¹. No atual CE/65, a não obrigatoriedade permanece aos maiores de 70 anos, sendo essa normativa mantida pela CR/88.

Em 1987, quando das deliberações da Assembleia Nacional Constituinte, foram recebidos textos de projetos, anteprojetos e sugestões temáticas, e realizadas diversas audiências públicas e discussões em comissões e subcomissões temáticas a respeito dos direitos políticos a constarem na futura Constituição Republicana do Brasil. Durante os debates, foram levantadas questões como a facultatividade/obrigatoriedade do alistamento eleitoral e do voto, sua função social, a garantia do alistamento eleitoral aos militares, normas sobre a privação de direitos políticos, sobre ser o voto um direito ou um dever cívico, entre outras. Por vezes, apareciam sugestões de inclusão textual a respeito da facultatividade do voto para as pessoas maiores de 70 ou 75 anos (Brasil, 2024)¹².

Quanto à escolha da idade de 70 anos como critério à facultatividade, foram suscitadas justificativas como (1) problemas de deslocamento de pessoas idosas que habitam os centros urbanos, e, principalmente, o interior do país, aos locais de votação, (2) dificuldade de penalização daquelas pelo descumprimento da obrigação de votar ou ainda (3) a deferência e o respeito aos mais velhos. Cumpre ressaltar que tais motivos foram pontualmente levantados nas deliberações da Assembleia Nacional Constituinte, não havendo, nesse sentido, grandes debates a respeito. Fato é que as reflexões se concentraram na idade mínima para o exercício do voto (16, 17, 18 anos), e não na idade a partir da qual o voto seria facultativo, de modo que a CR/88 terminou recepcionando, como dito anteriormente, a disposição do CE/65 (Brasil, 2024).

Já no que concerne à Política Nacional do Idoso, dentre seus vários princípios protetores, encontra-se a garantia da pessoa idosa em participar efetivamente da sociedade e da comunidade¹³. Outrossim, tem-se o princípio de assegurar os direitos de cidadania, aqui entendida de forma abrangente, ou seja, relacionada

11 Com base no artigo 4º da Lei n. 1.164/1950, lê-se: “Art. 4º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, salvo: I - Quanto ao alistamento: a) os inválidos; b) os maiores de 70 anos; c) os que se encontrem fora do país; d) as mulheres que não exerçam profissão lucrativa. II - Quanto ao voto: a) os enfermos; b) os que se encontrem fora do seu domicílio; c) os funcionários civis e os militares em serviço no dia da eleição.” Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11164.htm. Acesso em: 16/02/2024.

12 Para maiores detalhes, sugere-se a leitura do “Quadro histórico de dispositivos constitucionais: artigo 14”, material elaborado pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/35601>. Acesso em: 16/02/2024.

13 Na Política Nacional do Idoso, a relação da pessoa idosa com a comunidade pode ser observada nos artigos 1º e 3º, que dispõem, respectivamente, que esta legislação “tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” e que “a família, a sociedade e o estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade (...)”.

aos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, entre outros adquiridos antes mesmo do nascimento (Gomes, 2023). Uma das formas de materializar tal garantia é certamente possibilitar condições dignas de exercício ao voto. Já o Estatuto da Pessoa Idosa¹⁴ reconhece a obrigação do Estado e da sociedade em assegurar, entre outros, a liberdade e os direitos políticos dessa população.

Interessante ressaltar que a projeção de aumento do grupo populacional idoso no Brasil pressionará mudanças não apenas em nível social, mas também no âmbito eleitoral. Uma maior quantidade de pessoas idosas votando – que dispõem de prioridade conforme a lei – demandará formas de acelerar o exercício do voto para aqueles que dispõem de voto obrigatório, a fim de reduzir o tempo nas filas. Outro elemento justificador é também a sensibilidade corporal das pessoas idosas, no sentido de evitar que fiquem em pé durante muito tempo, quando sabe-se disporem de estrutura corporal mais vulnerável em relação aos mais jovens.

Outro ponto a ser deliberado é a importância da representatividade na área política, pois o aumento do descontentamento em relação aos políticos brasileiros pode fazer que mais pessoas idosas, que disponham de voto facultativo, não tenham interesse em votar. O aumento do envelhecimento populacional brasileiro traz este desafio em sua essência. Não se trata aqui de fazer crítica ao sistema implantado, mas, sim, da atenção necessária para o desenvolvimento de uma democracia mais robusta, na qual todos os cidadãos, detentores de voto facultativo ou não, sintam-se representados a ponto de querer exercitar o voto. A questão da representatividade e do comparecimento nas eleições é, inclusive, um desafio compartilhado pelos países desenvolvidos que empregam o voto facultativo para a totalidade dos eleitores.

Dessa maneira, o direito à liberdade disposto no Estatuto da Pessoa Idosa pode ser interpretado também como a participação na vida política¹⁵ na forma da lei, devendo, assim, ser assegurado à população idosa.

6 O IDADISMO NO ÂMBITO ELEITORAL

Criado em 1969 pelo gerontólogo Robert Butler nos Estados Unidos, o termo *idadismo* (*ageism*) é utilizado para denotar estereótipos (formas de pensar), preconceitos (formas de sentir) e discriminações (formas de agir) direcionadas

14 Lei n. 10.741/2003, alterada pela Lei n. 14.423/2022.

15 No artigo 10 § 1º, inciso VI do Estatuto consta que é “obrigação do Estado e da sociedade assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.

§ 1º O direito à liberdade compreende, entre outros, os seguintes aspectos: (...) VI – participação na vida política, na forma da lei”.

a indivíduos com base, simplesmente, na idade que apresentam. Nesse sentido, o idadismo pode ocorrer nas dimensões institucional (leis, normas sociais, políticas e práticas que limitam injustamente as oportunidades e prejudicam indivíduos), interpessoal (interações entre duas ou mais pessoas) ou contra si próprio (quando internalizado pelo indivíduo e usado contra ele mesmo) (OPAS, 2022).

Atualmente, o idadismo – preconceito em razão da idade – incide tanto sobre a população de idade mais avançada, quanto sobre as pessoas jovens, possuindo como sinônimos mais utilizados os termos “ageísmo” (derivado do inglês “ageism”) e “etarismo”. Alguns autores defendem, ainda, a adoção dos termos “idosismo” ou mesmo “perennial”, sendo possível a existência de outros, visto que as terminologias estão em constante reformulação (Moratelli, 2021).

Infelizmente, o preconceito é verificado nos momentos de eleição, quando, não raro, escutam-se críticas às pessoas idosas nas filas de votação. Os desrespeitos englobam falas agressivas como chamar a pessoa idosa de “velho” pejorativamente, ou expressar serem um fardo para o país, ou mesmo referem-se ao tempo que despendem para realizar o voto, quando, muitas vezes, é possível que haja dificuldades do sistema biométrico. Mister enfatizar que o idadismo contra si próprio é bastante recorrente, quando se escutam pessoas em idade mais avançada relatarem que “não têm mais idade para votar”.

Ponto interessante a ser ressaltado é que o idadismo no âmbito eleitoral, ao contrário do que se poderia presumir, ocorre também em nações desenvolvidas e com taxas de envelhecimento populacional superiores às do Brasil. Exemplo desse fenômeno foi o que se verificou após o referendo de votação que determinou a saída do Reino Unido da União Europeia, popularmente conhecido como Brexit. Naquele contexto, a imprensa internacional associou o resultado do pleito ao voto dos eleitores maiores de 65 anos. Uma das consequências verificadas foi, dessa forma, o início de ataques discriminatórios contra os eleitores idosos, tal como a sugestão de estabelecimento de teto de idade para o exercício do direito ao voto no país. Em resposta, acertadamente, a Organização das Nações Unidas (ONU) pronunciou-se a respeito, atentando para o fato de que limitações ao exercício de direitos baseadas em critérios etários são intoleráveis, como também que a capacidade política de uma pessoa não deve ser baseada no avanço de sua idade (Herrmann, 2022).

Nesse sentido, é fundamental que as autoridades públicas eleitorais realizem programas e campanhas de conscientização quando próximo às eleições, a fim de extirpar o mal que é o idadismo no seio social. A ocorrência de atitudes preconceituosas na fila de votação pode indicar a necessidade de ações educativas

a serem promovidas pela Justiça Eleitoral.

No âmbito da pessoa idosa, esse preconceito repercute em diferentes dimensões da saúde, tais quais a saúde física e a saúde mental, além de prejudicar o bem-estar social e impactar a dimensão econômica (Silva, 2023). Alguns dos efeitos verificados são o aumento da ansiedade, sintomas depressivos, isolamento e piora na saúde física (Penteado; Bianco; Nunes, 2023 *apud*. Marques et al, 2021; Kang; Kim, 2022). Ademais, esta prática é multifacetada ao longo da vida e pode ocorrer em diferentes situações, como exemplo aquelas nas quais pessoas idosas são sistematicamente ignoradas pelos colegas e chefe de trabalho; quando são tratadas de forma infantil pelos familiares; quando insultadas na rua ou com acesso negado a tratamento médico, exclusivamente devido à idade. Tal preconceito afeta negativamente, dessa maneira, o processo de envelhecimento (OPAS, 2022).

Apesar de a idade estar relacionada a processos biológicos, também é determinada socialmente. Nesse sentido, é possível ocorrer de uma pessoa ser considerada nova demais ou idosa demais com base na finalidade da ação, contexto e cultura da sociedade. Estereótipos podem influenciar o imaginário social, inclusive quanto às capacidades físicas e mentais da pessoa idosa, assim como competências sociais, políticas e religiosas. Dessa forma, quando os preconceitos são aceitos e difundidos culturalmente, o idadismo torna-se parte do cotidiano da sociedade e dificilmente passa a ser reconhecido como algo prejudicial.

Dessa maneira, algumas das formas de reduzir ou eliminar o idadismo são a adoção de políticas e leis que tratam da discriminação, tanto a nível nacional quanto internacional, bem como revogar legislações e políticas existentes que possam ter conteúdo idadista. Programas de conscientização social e maior discussão da temática também contribuem para a mudança de pensamento coletivo, também no âmbito eleitoral.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar o exercício do voto pelas pessoas idosas apresenta uma diversidade de elementos, assim como o processo de envelhecimento. Da mesma maneira que ocorre em inúmeros países ao redor do mundo, o envelhecimento populacional impõe desafios na seara do direito eleitoral, especialmente quanto à inclusão desse grupo na dinâmica das eleições. É fato que o Brasil em muito já avançou nessa temática, pois, ao longo do último século, houve avanços substanciais nas políticas eleitorais, tanto de prioridade, quanto de acessibilidade. Ainda assim, o

próprio desenvolvimento social vai impondo novos desafios a serem superados, como a questão do idadismo.

Não há como pensar sociedade sem considerar as pessoas idosas e o aumento de sua participação política no Brasil, o que reflete justamente a essência da democracia e do sufrágio universal. Assim, as autoridades públicas devem assegurar que elementos biológicos, fisiológicos e sociais, naturais do processo de envelhecer, sejam considerados quando da implantação de novas políticas em benefício dessa população. Ter um olhar cuidadoso para as pessoas idosas, quando da eleição de representantes, reforça, assim, o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS

ANTON, SD et al. Innovations in Geroscience to enhance mobility in older adults. *Experimental Gerontology*. v. 142. n. 111123. Dec. 2020. doi: <https://doi.org/10.1016/j.exger.2020.111123>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S053155652030471X?via%3Dihub>. Acesso em: 20 ago. 2023.

ALMEIDA, Alessandra Vieira et al. A Feminização da Velhice: em foco as características socioeconômicas, pessoais e familiares das idosas e o risco social. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 14, n. 1, p. 115 - 131, jan./jun. 2015. doi: <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2015.1.19830> . Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/19830>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.741/2003, alterada pela Lei n. 14.423 de 2022. Estatuto da Pessoa Idosa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 31 jul. 2023

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro 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: 31 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 14.364/2022. Altera a Lei n. 10.048, de 8 de novembro de 2000, para garantir direitos aos acompanhantes das pessoas com prioridade de atendimento, nas condições que especifica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 jun. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14364.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.364%2C%20DE%201%C2%BA,atendimento%2C%20nas%20condi%C3%A7%C3%B5es%20que%20especifica . Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 8.842/1994. Política Nacional do Idoso. *Diário Oficial da União*, Brasília,

DF, 5 jan. 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18842.htm#:~:text=Art.,de%20sessenta%20anos%20de%20idade. Acesso em 31 jul 2023.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 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: 15 fev. 2024.

BRASIL. Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 26 jul. 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11164.htm. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Quadro histórico artigo 14 da Constituição Federal de 1988. [Mensagem institucional]. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/35601>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BONIFÁCIO, Gabriela Marise de Oliveira; GUIMARÃES, Raquel Rangel de Meireles. Projeções populacionais por idade e sexo para o Brasil até 2100, Texto para Discussão, No. 2698, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2021. doi: <https://doi.org/10.38116/td2698>. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/249216>. Acesso em 13 fev. 2024.

CAMARANO, Ana Amélia. Os idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022.

CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele. Envelhecimento da População Brasileira: Contribuição Demográfica. In: FREITAS, Elizabete Viana de; PY, Ligia. Tratado de geriatria e gerontologia - 5. Ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2022.

CHAIMOWICZ, Flávio; CHAIMOWICZ, Beatriz de Faria. Epidemiologia do envelhecimento no Brasil. In: FREITAS, Elizabete Viana de; PY, Ligia. Tratado de geriatria e gerontologia - 5. Ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2022.

CORTEZ, ACL et al. Aspectos gerais sobre a transição demográfica e epidemiológica da população brasileira. Revista Enfermagem Brasil 2019;18(5); 700-709. doi: <https://doi.org/10.33233/eb.v18i5.2785>. Disponível em: Aspectos gerais sobre a transição demográfica e epidemiológica da população brasileira | Enfermagem Brasil (convergenceseditorial.

com.br). Acesso em 20 ago. 2023.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). O Brasil Republicano (vol. 5). O tempo da Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016). 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

GARCIA, Maria et al. Comentários ao estatuto do idoso. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 19. Ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

GRAEFF, Bibiana; BESTETTI, Maria Luisa Trindade. A Pessoa Idosa na Comunidade. In: FREITAS, Elizabete Viana de; PY, Ligia. Tratado de geriatria e gerontologia - 5. Ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Características gerais dos domicílios e dos moradores: 2022. Brasil, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102004>. Acesso em 17 ago 2023.

MALAQUIAS, J. V.; PASSOS, R. M. S.; GOMES, V. J. F. Projeções populacionais para a região Sul. In: Encontro nacional de estudos populacionais, 13., 2002, Ouro Preto, Minas Gerais. Anais... Belo Horizonte: ABEP, 2002.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf. Acesso em 16 abr. 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Caderneta de Saúde da Pessoa Idosa. 5ª Edição. Brasília: 2018.

MOREIRA, Virgílio Garcia. Biologia do envelhecimento. In: FREITAS, Elizabete Viana de; PY, Ligia. Tratado de geriatria e gerontologia - 5. Ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2022.

MORATELI, Valmir. O idadismo no contexto da pandemia da covid-19: como o preconceito etário se tornou evidente no Brasil. Revista de desenvolvimento social. Vol. 27, n. 1, jan/jun, 2021. ISSN: 2179-6807 (online). Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rds/article/view/3768/4538>. Acesso em 19 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE (OPAS). Relatório mundial sobre o idadismo. Washington, D.C.: OPAS, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.37774/9789275724453>. Acesso em 20 mar. 2024.

PENTEADO, Luiza de Pádua; BLANCO, Ana Luiza; NUNES, Daniella Pires. Idadismo no contexto da pandemia: um retrato da discriminação institucional e interpessoal. *Oikos: Família e Sociedade em Debate*, v. 34, n. 2, p. 01-22, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.31423/oikos.v34i2.15259>. Acesso em: 19 mar. 2024.

ROMERO, Dalia; MAIA, Leo. A epidemiologia do envelhecimento. Novos paradigmas? In: NORONHA, José Carvalho de, et al. (org). *Doenças crônicas e longevidade: desafios para o futuro*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Edições Livres; Fundação Oswaldo Cruz, 2023.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.

SILVA, Marcela Fernandes. Idadismo, hábitos de vida, autoavaliação de saúde e de memória em pessoas idosas durante a pandemia da covid-19. 2023. Dissertação (Doutorado em Gerontologia). Faculdade de Ciências Médicas - Universidade Estadual de Campinas, 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. Eleições no Brasil : uma história de 500 anos/ Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. 99p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/704>. Acesso em: 13 fev. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. Brasil tem mais de 156 milhões de eleitoras e eleitores aptos a votar em 2022 In: site TSE, 11/08/2022. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/brasil-tem-mais-de-156-milhoes-de-eleitoras-e-eleitores-aptos-a-votar-em-2022-601043> . Acesso em 14/05/2024

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL – TRE-RS. Série 87 anos: Extinta em 1937, Justiça Eleitoral é reinstalada oito anos depois, em 1945. In: site TRE-RS, 26/02/2019. Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Fevereiro/serie-87-anos-extinta-em-1937-justica-eleitoral-e-reinstalada-oito-anos-depois-em-1945>. Acesso em: 10 mar. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO – TRE-SP. Pessoas idosas ampliam participação no eleitorado In: site TRE-SP, 29/09/2023. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Setembro/pessoas-idosas-ampliam-participacao-no-eleitorado>.

VILARDO, Maria Aglaé Tedesco. O biodireito e a inquietante garantia ao envelhecimento. In: FREITAS, Elizabeth Viana de; PY, Ligia. *Tratado de geriatria e gerontologia* - 5. Ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2022.

GUINÉ-BISSAU E SUAS FRAGILIDADES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PÓS-INDEPENDÊNCIA

GUINEA-BISSAU AND ITS POST-INDEPENDENCE POLITICAL-INSTITUTIONAL
WEAKNESSES

José Moreira¹

Artigo recebido em 18 de julho aprovado em 19 de novembro de 2024.

RESUMO

O presente artigo dedica-se a analisar as razões pelas quais a Guiné-Bissau é reconhecida pelo seu status de Estado frágil. Desde que se tornou independente, em 1973, o país já enfrentou enormes desafios com vistas a sua consolidação e a sua organização sociopolítica. Assistiu-se a sucessivas subversões da ordem constitucional e levantes armados, que acabaram por colocar o país num dos estados mais frágeis em termos de governança. Ao longo deste trabalho vamos trazer uma narração dos acontecimentos que marcaram a história deste país situado na costa da África, que contará com a contextualização sócio-política e histórica que marcaram a Guiné-Bissau nos últimos anos. Serviu-se da revisão bibliográfica por meio de pesquisa exploratória, usando livros e artigos sobre o tema. Espera-se que o trabalho traga contribuições que possam servir como um dos mecanismos para compreender melhor os desafios políticos institucionais da Guiné-Bissau pós-independência.

Palavras-chave: Guiné-Bissau; desafios políticos; Estado frágil.

ABSTRACT

This article is dedicated to analyzing the reasons why Guinea-Bissau is recognized for its status as a fragile state. Since becoming independent in 1973, the country has faced enormous challenges with a view to its consolidation and socio-political organization. There were successive subversions of the constitutional order and armed uprisings, which ended up placing the country in one of the

¹ Bacharel em Humanidades e Licenciatura em Sociologia pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB-CE. Mestrando em ciência política pela Universidade Federal de Pelotas – UFPEL.

most fragile states in terms of governance. Throughout this work we will provide a narration of the events that marked the history of this country located on the coast of Africa, which will include the socio-political and historical contextualization that has marked Guinea-Bissau in recent years. Qualitative methodology was used through exploratory research, using books and articles on the topic. It is expected that the work will bring contributions that can serve as one of the mechanisms to better understand the institutional political challenges of post-independence Guinea-Bissau.

Keywords: Guinea-Bissau; political challenges; fragile state.

Sumário

1. Introdução; 2. O conceito de Estado Frágil; 3. O Estado Pós-Colonial (construção de Estado) 4. Os desafios políticos contemporâneos (status de Estado Frágil); 5. Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo serão analisados os desafios políticos na Guiné-Bissau desde a sua independência até os dias atuais. Ao longo dos últimos anos, o país já enfrentou vários desafios políticos com vista à consolidação de um Estado estruturado. Ao longo do período, foi possível assistir a subversões e levantes militares que colocaram o país em sucessivas crises políticas institucionais. Desde que se tornou independente, nos meados do ano de 1973, a Guiné-Bissau quase nunca registrou um momento de estabilidade governativa conforme sonhado por Amílcar Cabral, o pai da independência².

A luta pela independência ocorreu por meio de um processo revolucionário, com a criação do Partido Africano para Independência da Guiné-Bissau e Cabo-Verde (PAIGC), nos anos 1950. A independência foi proclamada em 1973, depois de uma luta armada que durou 11 anos, tornando-se a República da Guiné-Bissau, sendo a primeira colônia portuguesa na África a ter a independência reconhecida.

2 Amílcar Lopes Cabral nasceu em Bafata (Guiné-Bissau), em 12 de setembro de 1924. Foi agrônomo, poeta, fundador do PAIGC – Partido Africano para Independência de Guiné e Cabo Verde – considerado pai da independência dos dois países. Amílcar Cabral sempre defendeu os ideais de libertação das colônias africanas. A 19 de setembro de 1956, Amílcar Cabral juntamente com Aristides Pereira, Luís Cabral, Júlio de Almeida, Fernando Fortes, Elisée Turpin fundaram o Partido Africano para a Independência dos Povos de Guiné e Cabo Verde (PAIGC). Em 23 de janeiro de 1963 deu início a luta armada para independência com ataque ao quartel de Tite, no sul da Guiné-Bissau.

Desde a sua afirmação como o Estado independente, enfrentou enormes dificuldades na construção de uma nação coesa, ou seja, um país governável com sinais de progresso e um território estável. Algo surpreendente no fenômeno da instabilidade e da violência que caracterizam a antiga colônia lusófona é a regularidade e o caráter cíclico em que os eventos de convulsões aparecem. Isso porque, cada vez que nasce uma esperança com a realização das eleições – sempre caracterizadas pela comunidade internacional como justas, livres e transparentes – de que o país iria arrancar, surge uma nova erupção de crise e ingovernabilidade (Jarju, 2019).

O país tem sido caracterizado como um Estado fortemente marcado pela cultura de centralização da autoridade absoluta, por instituições fracas, por uma gestão deficiente do setor da segurança, com um reduzido nível de desenvolvimento, pobreza generalizada e com antecedentes de conflito e cisões sociais que a transformam num Estado extremamente frágil. Foi este oscilar constante do país entre momentos pontuais de estabilidade e de alguma recuperação econômica e períodos cíclicos de forte instabilidade, que coloca em causa qualquer tentativa de desenvolvimento, que marca o cenário político, social e econômico da Guiné-Bissau (Barros, 2014).

Quanto à estrutura, este artigo está dividido em duas partes. Na primeira, faz-se a abordagem introdutória a respeito da fragilidade do Estado, também denominado como Estado falhado. A seguir, será analisado o processo do Estado pós-colonial e a construção de um novo Estado independente. E, na terceira parte, será discutida a situação dos desafios políticos contemporâneos e a fragilização do Estado guineense.

2 O CONCEITO DE ESTADO FRÁGIL

A fragilidade do Estado constituiu, em diferentes casos, uma oportunidade para expansão territorial das grandes potências. Ao longo da história, verificam-se intervenções em Estados mais fracos por meio de instalações das forças de manutenção da paz, para conter fenômenos de desordem social que afetam a segurança ou os interesses comerciais dos Estados mais fortes. O aumento do número de países no sistema internacional, na segunda metade do século XX, contribuiu para uma maior atenção aos processos de formação dos Estados, que outrora eram marcados por conflitos, tensões e incertezas, dada a competição intergrupala por posições de poder e de legitimidade (Ferreira, 2014).

Constituem as dinâmicas dos Estados considerados frágeis pela comunidade internacional a instabilidade política dos países que haviam estado sobre o do-

mínio colonial dos Estados desenvolvidos, a existência e proliferação de regimes não democráticos, autoritários e repressivos, assim como a incapacidade institucional de controlar a violência interna, que se tornou também recorrente e quase endêmica (De Carvalho, 2016).

Nos anos 1990, foi verificado a tentativa de conceptualização da noção do Estado frágil ou falhado, impulsionada pelas falhas das intervenções norte-americanas na Somália, pela passividade face ao genocídio na Ruanda e, mais tarde, pelos ataques terroristas de setembro de 2001. A necessidade de compreender melhor os fatores da violência política e das guerras civis que afetaram vários países e regiões na década de 90, assim como a urgência em responder a ameaças à segurança internacional decorrentes da proliferação de organização terroristas em diversos países em desenvolvimento, contribuíram para colocar o tema da fragilidade de Estado no centro do debate político e acadêmico, enquanto um fenômeno universal (Ferreira, 2014).

No que diz respeito à fragilidade do Estado na Guiné-Bissau, o Estado guineense apresenta características de fragilidade que estão identificadas no nível interno, que incluem nomeadamente a instabilidade política recorrente desde o conflito armado de 1998-99; o funcionamento irregular e falta de capacidade das instituições públicas no comprimento das funções básicas do Estado; o déficit democrático que se manifesta na necessidade de uma maior independência do poder judicial, de um maior controle sobre a política e a insubordinação das forças armadas ao poder político; o impacto de fenômenos transnacionais como o tráfico de drogas e a criminalidade organizada; os elevados níveis de pobreza; a fraca diversificação da estrutura econômica e a grande dependência de ajuda externa. Essas características formam o conjunto de elementos que constituem simultaneamente causas e sintomas de fragilidade no país (OCDE, 2011).

Convém argumentar que a situação na Guiné-Bissau é muito preocupante, com as Forças Armadas a vigiarem e a controlarem todos os passos governativos nas últimas décadas. No país, qualquer governo enfrenta várias armadilhas na tentativa de construir uma administração eficiente. A instabilidade política resulta da rivalidade entre o poder político e o poder militar e esta instabilidade político-militar é responsável pela instabilidade econômica entre as elites governamentais e a população. A degradação da qualidade de vida e uma pobreza generalizada, agravou o descontentamento social, minando assim toda a tentativa da consolidação da democracia e do Estado de Direito (Da Costa, 2019).

Um dos índices mais utilizados pelas agências internacionais é o CPIA – Country Policy and Institutional Performance Assessment (Avaliação de Performance Política e Institucional dos Países), cria-

do em 2006 pelo Banco Mundial que tem como objetivo medir a qualidade das políticas e instituições de um país de acordo com 20 critérios agrupados em quatro dimensões: (i) gestão econômica, (ii) políticas estruturais, (iii) políticas para a igualdade e inclusão social e (iv) instituições e gestão do setor público (Da Cruz, 2019, p. 165).

Esta qualificação é utilizada pelo Banco Mundial, pela OCDE, pela Comissão Europeia e por vários doadores bilaterais para decidir a destinação de ajuda, e acabou por tornar um dos indicadores mais utilizados pelo Banco Mundial para definição de fragilidade de um país. O Banco Mundial considera Estado frágil um país ou território de rendimento baixo, elegível para Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e com um resultado de CPIA abaixo de 3.2. O Estado também é considerado frágil caso possua a presença de Missões de Manutenção ou Construção da paz nos últimos três anos (Da Cruz, 2019).

A Guiné-Bissau pode ser considerada como um país frágil porque, até então, existe uma força estrangeira de manutenção de paz da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Ainda, o país alcançou a pontuação de 2.5 de CPIA, abaixo da média de 3.2, o que classifica a Guiné-Bissau como um Estado frágil e abaixo da média dos países da África subsaariana. Nesses grupos, encontram-se políticas de governança, gestão financeira e orçamentária, mobilização de receitas, qualidade da administração pública, transparência, responsabilidade e corrupção no setor público, assim como políticas de gênero de proteção social (Da Cruz, 2019).

Também pode ser considerada a instalação do Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) como um marco na representação da fragilidade do país perante a comunidade internacional. Tudo aconteceu na sequência da assinatura do acordo de paz em 1999, em que o Conselho de Segurança da ONU aprovou a criação do UNIOGBIS, em março do mesmo ano. A partir dessa data a Guiné-Bissau passa a ser traduzida por meio de relatórios e indicadores, e enquadrada em estratégias específicas de agências multilaterais e bilaterais concernentes aos Estados considerados frágeis (Da Cruz, 2019).

3 O ESTADO PÓS-COLONIAL (CONSTRUÇÃO DE ESTADO)

Rui Jorge Semedo (2011) apresenta quatro pilares que norteiam a proclamação do Estado guineense à luz do direito internacional. Entre eles destacam-se: os princípios da liberdade, universalidade, igualdade de direitos e, por fim, a cooperação internacional. Por este motivo, a liberdade implica a autodeterminação,

a descolonização completa, a proibição do recurso à força e da intervenção estrangeira, e o banimento dos tratados desiguais, da ocupação estrangeira e das bases militares.

A universalidade significa a participação mais eficaz e completa nas organizações internacionais e nos seus órgãos, conforme a revisão da sua composição. Por outro lado, igualdade de direito implica a proibição de toda a relação de dominação, a afirmação de soberania igual, direito sobre recursos naturais entre outros. Já a cooperação internacional significa direitos do homem, cooperação econômica, direito do desenvolvimento (Semedo, 2011). Nas palavras do autor:

Teoricamente, partindo desse pressuposto, o PAIGC saiu das negociações e entrou na capital Bissau em outubro de 1974 para inaugurar o início da Primeira República onde assumiu pela primeira vez o desafio de lidar com a complexidade da máquina burocrática, principalmente com as contradições que esta requer – sobretudo, a distribuição dos cargos públicos e a garantia do bem-estar dos cidadãos (Semedo, 2011, p. 96).

É importante salientar que a situação era extremamente complexa. Além de ser a primeira vez que realmente o partido teria contato com as exigências de governar, também apresentava escassez de militantes com qualidades técnico administrativas a fim de fazer a máquina pública funcionar. Isso aconteceu porque a independência foi assinada sem que as partes levassem em consideração a condição específica das colônias, como é o caso da Guiné-Bissau, onde ainda não se formava uma estrutura técnico-administrativa nativa com vistas a assegurar o novo Estado e enfrentar os desafios de governança (Semedo, 2011).

A fim de compreender o cenário, convém reconhecer, entre outros, o ressentimento dos onze anos de confrontação militar e diplomática, e a pressão interna feita na metrópole, que podem estar na base de uma negociação que apenas teve como a prioridade a desocupação em detrimento de elaboração de diretrizes consistentes passíveis de servir como bases sólidas, que sustentam a implementação de um novo modelo político governativo (Semedo, 2011).

Entretanto, se por um lado o PAIGC, que por longo período viu grande parte da sociedade que defendia sendo marginalizada dos principais direitos sociais, políticos e econômicos, preferiu uma independência total, abdicando da oportunidade de poder contar com a contribuição e experiência de Portugal na instalação do recém-proclamado Estado, por outro, assistiu-se à excessiva euforia dos liberais de 25 de abril a observar apenas a retirada das forças

coloniais como solução imediata. Todavia, os acordos de autodeterminação abdicaram dos impactos de mais de quatro séculos da presença no além-mar (Semedo, 2011, p. 97).

É importante frisar que a conquista da independência da Guiné-Bissau foi diferente se comparada com as outras ex-colônias francesas e inglesas, como no caso da Guiné-Conacri, Senegal, Gâmbia, Serra Leoa e Mali, vizinhos da Guiné-Bissau, nas quais a conquista da independência foi alcançada por meios pacíficos. Nos territórios ocupados por Portugal, Moçambique, Angola, Cabo-Verde e Guiné-Bissau, não foram estabelecidos diálogos entre as partes, e o processo para obtenção da independência aconteceu por meio de uma luta armada violenta (Semedo, 2021).

De salientar que o abandono total das forças armadas portuguesas, vistas na época como o instrumento mais eficaz da estrutura organizativa que Portugal mantinha na Guiné, eliminou o mais importante mecanismo organizativo de apoio à implementação do Estado pós-colonial. De imediato essa ruptura teve reflexo, mesmo com o apoio que o PAIGC recebia por parte dos seus aliados (como no caso da ex-URSS, Suécia, Cuba entre outros parceiros), além das dificuldades administrativas de atendimento às demandas exigidas pela burocracia pública (Semedo, 2011).

Recorda-se que o PAIGC, depois da independência, decidiu colocar em posição subalterna os indivíduos que serviram à administração colonial, havendo, inclusive, algumas condenações por crime de traição à pátria. Apesar de ser um regime considerado de ditadura militar, os comissariados, termos na época equivalentes aos ministérios, foram assumidos por militantes que desempenhavam funções políticas durante a revolução na sua grande parte.

Por outro lado, os que se destacaram mais por habilidades militares, na sua maioria, concentraram-se nos quartéis, no desempenho de funções de governadores nas regiões ou de diretores gerais em repartições públicas, mas em qualquer desses postos, era notória a escassez de técnicos com a qualidade necessária para as exigências administrativas (Semedo, 2011).

O PAIGC assumiu o controle do poder político na Guiné-Bissau oficialmente em 1974, após a Revolução dos Cravos em Portugal. Durante 16 anos, protagonizou o cenário político do país com o regime do partido único (a ditadura militar), e foram usadas as práticas repressivas como o método para controlar os grupos que contrariavam o regime, com a finalidade de se manter no poder. O PAIGC não permitia a participação de nenhuma outra força política, e muito menos tinha apontado por quanto tempo duraria o seu domínio político. Era um

partido que tinha um poder absoluto sobre todo o território nacional, legitimado pelo artigo 4º da primeira carta constitucional da Guiné-Bissau, que previa o seguinte: “o partido é o único e legítimo dirigente e representante político da sociedade guineense” (Semedo, 2021).

4 OS DESAFIOS POLÍTICOS CONTEMPORÂNEOS (STATUS DE ESTADO FRÁGIL)

Neste ponto, o debate está em torno dos desafios políticos que o país vem enfrentando ao longo da sua existência enquanto um Estado. A Guiné-Bissau, depois de cinco décadas como Estado politicamente independente, até agora não conseguiu encontrar o caminho certo, com uma governação estável que lhe permita prosseguir os fins de um estado moderno digno desta qualificação, isto é, o bem-estar socioeconômico do seu povo (Jarju, 2019).

Desde a sua afirmação enquanto um Estado independente, a Guiné-Bissau enfrenta enormes dificuldades na construção de uma nação coesa, ou seja, de um país governável com sinais de progresso. Logo após a declaração unilateral da sua independência, o novo Estado se beneficiou, para além do seu reconhecimento e de muitas ajudas, tanto da comunidade internacional quanto da parte dos seus parceiros, com os quais manteve relações bilaterais de cooperação (Jarju, 2019).

Este sucesso inicial na angariação de apoios deu-se por causa do dividendo retirado de uma diplomacia de excelência, herdada da luta pela libertação nacional. O pai da nacionalidade guineense, Amílcar Lopes Cabral, foi considerado um diplomata notável e deixou um legado diplomático muito positivo que, se fosse bem aproveitado, permitiria um bom início de desenvolvimento para a Guiné-Bissau. Mas isso não aconteceu visto que a Guiné-Bissau, desde então, esteve sempre imersa numa instabilidade crónica (Jarju, 2019, p. 13-14).

Na década de 1990, a Guiné-Bissau não escapou aos ventos da terceira onda da democracia e as pressões internacionais lhe obrigaram a adotar o sistema da democracia liberal, abrindo-se ao multipartidarismo. Até então, a mudança de sistema não trouxe o progresso nem a paz tanto almejada pelos guineenses, pelo contrário, agravou a instabilidade e a violência, levando o país a entrar ciclicamente em sucessivas crises (Jarju, 2019).

O país tem um sistema semipresidencialista com a democracia liberal representativa. De acordo com a sua constituição da república aprovada em 27 de

novembro de 1996, o chefe de estado é composto pelo presidente da república e exerce o poder executivo. Já o chefe do governo é o primeiro-ministro, que também exerce o poder executivo. Enquanto que o poder legislativo é exercido pela assembleia nacional popular. Por sua vez, o poder judiciário é independente do executivo e legislativo. Tendo como os órgãos da soberania: o presidente da república; governo; Assembleia Nacional Popular e os Tribunais (DJÚ, 2019).

O presidente da República, segundo a constituição do país, é escolhido de cinco em cinco anos, e tem atribuições de nomear o primeiro-ministro assim como de exonerá-lo, tomando em conta os resultados eleitorais, após ouvir os partidos políticos com assento no parlamento. Cabe ainda ao presidente empossar o primeiro-ministro, dar posse e exonerar todos os membros do governo sob proposta do primeiro-ministro, assim como criar ministérios e secretarias de estado, bem como extinguir os mesmos sob proposta do primeiro-ministro. O primeiro-ministro é indicado pelo partido vencedor das eleições legislativas, já o presidente da Assembleia Nacional Popular, é escolhido pelo partido com maior número de deputados no parlamento, para um mandato de quatro anos. (Guiné-Bissau, 1996).

Kamilla Rizzi (2010) salienta que o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC) confirma que a Guiné-Bissau está se tornando o mais novo narcoestado mundial, estimando que aproximadamente 40 toneladas de cocaína transitem pelo território guineense por ano, confirmando-se como rota de tráfico internacional originado da América do Sul com destino à Europa.

O estudo aponta que o tráfico representa um dos fatores que fomenta a instabilidade no país, isso porque alguns membros do Exército facilitam o comércio ilegal, ao garantirem a passagem de barcos e aviões que transportam narcóticos. No *ranking* sobre a percepção da corrupção da transparência internacional, a Guiné-Bissau ocupa a posição 158 de um total de 180 países. A corrupção generalizada ampliou-se através da ação dos cartéis de drogas, várias vezes infiltrados nas Forças Armadas, na administração civil e até mesmo no Poder Judiciário (Rizzi, 2010).

Outrossim, um dos entraves à construção do Estado na Guiné-Bissau deve-se à ausência de uma elite intelectual autônoma – com propostas reais que sirvam de base orientadora ao processo de desenvolvimento de um poder comprometido em promover o bem-estar comum – assim como de uma elite econômica empreendedora dinamizadora do mercado – tanto em termos de criação de oportunidades do emprego, como de fator de pressão na implantação de políticas públicas (Semedo, 2011).

Historicamente o processo de construção do Estado guineense foi marcado por disputas violentas de luta pelo poder, um cenário multifacetado de confrontação – quer do ponto de vista social, quer étnico ou político – que contribuiu para inibir a construção de consensos em torno da política governativa. A meu ver, o grande problema é que o país não conseguiu se desvincular ou distanciar-se das lutas fratricidas do passado e toda a possibilidade de fazê-lo progredir social, política e economicamente está condenada e ou presa ao histórico de sucessão de conflitos ainda presentes na prática política dos atores (Semedo, 2011, p. 114).

É importante considerar o reflexo do passado colonial como uma das possíveis explicações para compreender o atual contexto guineense. Aliás, a gênese dos conflitos que hoje constitui o entrave na construção do Estado na Guiné-Bissau foi o resultado do seu processo de formação colonial (Semedo, 2011).

A Guiné-Bissau, após-independência e pós-abertura democrática, tem inscrito no seu histórico uma estatística de levantes, insurgências, espancamentos entre outros, que acabaram por transformar o país num Estado de permanente instabilidade por conta dos momentos mais tensos que já vivenciou desde o golpe de 1980. Aliás, a África subsaariana, no seu histórico, tem um conjunto de processos de conflitos, uns com processos de guerras civis e permanentes levantamentos, como o caso de Níger, de Serra Leoa, e de outros com conflitos considerados de baixa intensidade, que é o caso da Guiné-Bissau, onde os governos não terminam suas legislaturas (Teixeira, 2021).

Foram realizadas suas primeiras eleições legislativas e pluralistas entre os dias 3 de julho a 7 de agosto de 1994, quando João Bernardo Vieira (Nino), já falecido, foi democraticamente eleito como primeiro presidente oriundo do processo democrático do país. Em 1998, deu-se início ao conflito político-militar, com o período de 11 meses, que culminou com a destituição do então presidente João Bernardo Vieira, em 1999. Ou seja, desde a abertura democrática até a presente data, o país já teve 24 primeiros-ministros, média de 1 por ano, e 8 presidentes da república.

Seria impossível analisar a evolução política, social e econômica da Guiné-Bissau sem, no entanto, referir-se às várias ações subversivas que têm vindo a debilitar o Estado, colocando-o, segundo a visão de alguns analistas, na condição de um Estado institucionalmente frágil. Os fatores da instabilidade estão de tal forma enraizados a ponto de estimular a existência de um ciclo permanente de violência interna e de insegurança regional, de modo que as instituições governamentais não conseguem dar resposta sem o auxílio externo (Barros, 2014).

O país tem sido caracterizado como um Estado fortemente marcado pela cultura de centralização da autoridade absoluta, por instituições fracas, por uma gestão deficiente do setor da segurança, pelo reduzido nível de desenvolvimento, pobreza generalizada e com antecedentes de conflito e cisões sociais, daí originando-se a condição de Estado extremamente frágil.

Este oscilar constante do país entre momentos pontuais de estabilidade e de alguma recuperação econômica, e períodos de forte instabilidade, coloca em causa qualquer tentativa de desenvolvimento, afetando o cenário político, social e econômico da Guiné-Bissau (Barros, 2014).

É de salientar que a instabilidade política constante resulta na persistência da pobreza, uma vez que os fracos ganhos econômicos registrados após cada período de crescimento são anulados pelo surgimento de uma crise política. Para além disso, a falta da capacidade da economia para criar empregos bem remunerados e a baixa participação no crescimento nacional das áreas rurais, devido ao baixo rendimento do setor agrícola, agravam ainda mais a persistência da pobreza (Barros, 2014).

Convém argumentar que a situação na Guiné-Bissau é muito preocupante, com as Forças Armadas a vigiarem e a controlarem todos os passos governativos nas últimas décadas. No país, qualquer governo enfrenta várias armadilhas na tentativa de construir uma administração eficiente. Como dito anteriormente, a instabilidade política resulta da rivalidade entre o poder político e o poder militar, e essa instabilidade político-militar é responsável pela instabilidade econômica entre as elites governamentais e a população. A degradação da qualidade de vida e uma pobreza generalizada agravou o descontentamento social, minando assim toda a tentativa da consolidação da democracia e do Estado de Direito.

Com a entrada do multipartidarismo a instabilidade política na Guiné-Bissau ganhou outra dimensão: de 1990 até 2018, teve 21 primeiros-ministros, em média 1,25 primeiro-ministro por ano entre 1994 e 2018; presidentes da República, incluindo de transição e interino, foram 7, num universo de 49 partidos políticos legalmente inscritos. Em termos de comparação, Cabo Verde teve 5 primeiros-ministros e 4 presidentes da república entre 1975 e 2018 (Da Costa, 2019, p. 3).

Na Guiné-Bissau, a Justiça parece não ter um consenso racional de que as leis se aplicam a todos, já que os verdadeiros detentores do poder real são os militares e o poder civil sucumbiu nas entranhas da instabilidade política crônica. Isso se evidencia por estar enraizada uma cultura de assassinatos por causa

da impunidade. A noção de justiça e bem-estar social é âncora do Estado de Direito, mas na Guiné-Bissau essa noção não se aplica (Da Costa, 2019).

Apesar de em várias partes a democracia haver servido de instrumento para acabar com as ditaduras e efetivar o cumprimento das leis, na Guiné-Bissau sua implementação deu ensejo a novo tipo de abusos graves e atropelos sistemáticos à Constituição, diante do pouco zelo pelo princípio da separação de poderes e do autoritarismo, a par da confusão entre o público e o privado (Carvalho, 2014).

Mesmo tendo uma Constituição que assegura a separação de poderes, a garantia e o respeito pelos princípios fundamentais, é possível assistir de uma forma contínua a interferência dos militares na política, a desmandos dos presidentes, a subjugação do poder político ao poder militar, ao atropelo das leis, a promoção de clientelismo. De salientar que, embora se procure constantemente a implementação de um regime democrático efetivo, observa-se que as inúmeras eleições não foram suficientes, por enquanto, para a sua verdadeira implementação (Carvalho, 2014).

A instabilidade é um problema crônico na Guiné-Bissau que existe desde a independência, motivada por uma panóplia de razões, muitas delas ainda por identificar. No entanto, nem sempre afetou o país da mesma forma ou com a mesma intensidade. Durante a vigência do regime de partido único, as contradições no seio do PAIGC foram apontadas como causa das inúmeras intentonas. Seguiu-se a abertura ao multipartidarismo, vista como solução ou garantia de alguma estabilidade interna. A realidade acabou por mostrar exatamente o contrário e, mais uma vez, vieram à baila «frissons» no seio do PAIGC como causa desse flagelo. Essa instabilidade foi algumas vezes abafada ou até controlada acabando por ter pouca relevância em termos de alteração do quotidiano do país (Carvalho, 2014, p. 72).

Nos últimos anos a história da Guiné-Bissau tornou-se totalmente diferente com sucessivos acontecimentos, alguns de extrema violência. De 1998 até aqui, destacam-se os assassinatos dos governantes em pleno exercício das suas funções, como no caso de Ansumane Mané, então General das Forças Armadas, assassinado em 2000; Veríssimo Seabra, também General das Forças Armadas, assassinado em 2003; Tagme Na Waie e João Bernardo Vieira, ambos Chefes de Estado Maior General das Forças Armadas, este último, presidente da república em pleno exercício. Com isso, o país e o mundo têm assistido à situação de sobressalto permanente.

A instabilidade política na Guiné-Bissau constitui hoje uma das causas dos graves problemas que o país atravessa em todos os níveis. E hoje são apontados como fator de instabilidade motivações de origem ideológica, política, externa, cultural e até pessoal (Carvalho, 2014).

A instabilidade da Guiné-Bissau prende-se com duas causas, uma mais longínqua e outra mais recente. A causa mais longínqua prende-se com a herança da luta colonial negativa, dos homens valentes e intolerantes, a chamada “cultura de matchundade”. Como indica o relatório de Voz-di-Paz, esta versão típica dos Guineenses de machismo é muito diferente da relação entre os sexos nas sociedades. Trata-se de um culto das leis dos mais fortes ou dos mais valentes, e uma cultura de violência pela violência ao passo que o diálogo é remetido para os fracos. Nesta visão cultural a cedência ou concessão numa dada disputa ou discussão é vista como um fracasso ou vergonha. Por isso, qualquer disputa por mais pequena que parece torna-se geradora de grande conflito (Da Costa, 2019, p. 21).

O golpe de 14 de novembro de 1980 foi apontado como fator que dá início à instabilidade política, enquanto que os sucessivos golpes e assassinatos acabaram por criar ódios na sociedade. E a causa mais recente da instabilidade se relaciona com a luta dentro da classe política guineense, num país pobre e subdesenvolvido em que todos os recursos estão concentrados no Estado.

Sendo assim, isso motiva conflitos pelo controle do poder do Estado, gerando dois efeitos importantes que precisam ser realçados: o primeiro tem a ver com o medo de perder a única fonte de recursos que é o Estado. E o medo de perder nos leva ao segundo efeito, que é a utilização de todos os tipos de habilidades políticas, mesmo sendo antidemocráticas, deste modo corrompendo as instituições ou pessoas ligadas a essas mesmas instituições, a fim de conseguir o único meio de subsistência de que o país dispõe. Permanecer fora do cenário por quatro anos torna-se um problema sério para os que têm o Estado como o seu único meio de subsistência do dia a dia (Da Costa, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vida pública na Guiné-Bissau é essencialmente marcada pela persistência da instabilidade política, pela fragilidade do Estado, bem como pelo descumprimento ou violação das normas do Estado de direito democrático, precisamente no que diz respeito à submissão do poder militar ao poder civil. Devido a isso, o país não consegue superar resultados ou danos políticos, sociais e econômicos

causados pelo conflito político-militar de 1998 a 1999.

E essa constante instabilidade política tem resultados em quedas de governos que, em média, não conseguem ultrapassar seis meses de governação. Posto isto, houve-se permanente intervenção militar nos assuntos políticos da Guiné-Bissau, pondo em causa todos os esforços com vista à reconstrução do país, que era urgente para consolidação da democracia do Estado de direito (Djú, 2019).

Desde que se tornou independente, a Guiné-Bissau já enfrentou enormes desafios com vista à consolidação do Estado. Assistiu-se a sucessivos atropelos logo nos períodos pós-independência, que culminaram com os assassinatos dos antigos guerrilheiros (Antigos Combatentes). Aliás, o próprio líder independentista Amílcar Lopes Cabral foi a primeira vítima de assassinato, na véspera da independência da Guiné-Bissau. De recordar que o problema do país é estrutural e não é de hoje, e vem se alastrando provocando atraso no desenvolvimento.

Algo surpreendente no fenómeno da instabilidade e da violência que caracterizam a antiga colônia lusófona é a regularidade e o caráter cíclico em que os eventos de convulsões aparecem. Como dito anteriormente, a cada eleição, sempre vista pela comunidade internacional como justa, livre e transparente, surge uma esperança de que o país irá arrancar. Esperança, no entanto, que se esvai na sequência, com a erupção de uma nova crise e consquente ingovernabilidade.

REFERÊNCIAS

BARROS, Miguel. A sociedade civil e o Estado na Guiné-Bissau: Dinâmicas, desafios e perspectivas. UE-PAANE. Edições Corubal. 1ª Edição: Outubro, 2014.

BEDETA, Garcia Biifa. Políticas Educativas na Guiné-Bissau. Faculdade de Letras, Universidade de Porto. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/71824>. Acesso em: 14 out 2024.

CARVALHO, Celisa dos Santos Pires de et al. Guiné-Bissau: a instabilidade como regra. 2014. Dissertação de Mestrado.

DA COSTA, Paulo António. Instabilidade política na Guiné-Bissau: Dimensões, causas e efeitos. 2019. Dissertação de Mestrado. ISCTE-Instituto Universitario de Lisboa (Portugal).

DA CRUZ, Maria do Carmo Rebouças; DOS SANTOS, Ferreira. A Recolonização da Guiné-Bissau por Meio das Representações Negativas Realizadas pelos Organismos Internacionais

de Desenvolvimento: de “Estado Frágil” a “Narco-Estado”. *Desenvolvimento em Questão*, v. 17, n. 47, p. 156-178, 2019.

DE CARVALHO, Amanda Sanches Daltro. *O Conceito De Estado Falhado Na Prática Discursiva Das Organizações Internaiconais: O Fundo Monetário Internacional Como Estudo De Caso*. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de Coimbra (Portugal).

DJÚ, Edgar. Estado guineense e o desenvolvimento nacional. IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís-MA, agosto, 2019.

FERREIRA, Magalhães Patrícia. Estados Frágeis” em África: A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding). Fevereiro, 2014.

JARJU, Abdou. A instabilidade crónica da Guiné-Bissau: do Golpe de Estado de 1980 a 2018. 2019. Tese de Doutorado. OECD, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/28133>. Acesso em: 14 out 2024.

RIZZI, Kamilla. A instabilidade contínua na Guiné-Bissau. *Meridiano 47-Journal of Global Studies*, v. 11, n. 117, p. 23-26, 2010.

SEMEDO, RuiJorge. O Estado de Guiné-Bissau e os desafios político-institucionais. *Tensões mundiais*, v. 7, n. 13, p. 95-136, 2011.

SEMEDO, Rui Jorge. PAIGC a face do monopartidarismo na Guiné-Bissau (1974 a 1990). 2021.

TEIXEIRA, Tamilton Gomes. Análise histórica e social do conflito e da instabilidade política na Guiné Bissau e suas configurações (1980-2019). 2021. Dissertação de Mestrado.

GUINÉ-BISSAU. Constituição da República de 27 de Novembro de 1996. Bissau: Assembleia Nacional Popular, 1996.

DJÚ, Edgar. Concurso público e desenvolvimento de capacidade na Guiné-Bissau. 2019. Tese de Doutorado.

A (IR)RESPONSABILIDADE ELEITORAL DOS INSTITUTOS DE PESQUISA

THE ELECTORAL (IR)RESPONSIBILITY OF RESEARCH INSTITUTES

José Wellington Bezerra da Costa Neto¹

Artigo recebido em 7 de novembro e aprovado em 11 de dezembro de 2024

RESUMO

O estudo inicia pela constatação, presente nas Eleições Gerais de 2022, mas sempre recorrente, das relevantes divergências entre as pesquisas de opinião e o resultado efetivo. Apresentado o problema, avalia-se o potencial das pesquisas de opinião em influenciarem as decisões dos eleitores, segundo conhecidas hipóteses do efeito manada (*bandwagon effect*) e do efeito azarão (*underdog effect*). Ao depois, é traçado um amplo panorama acerca do regime jurídico dos institutos de pesquisa no Brasil. Finalmente, chega-se ao coração do estudo: as possibilidades de responsabilização eleitoral dos próprios institutos, enquanto prestadores de serviço cuja natureza tangencia o interesse público. A questão é avaliada à luz das diversificadas figuras abusivas previstas na legislação eleitoral. Na conclusão, propõe-se reflexão acerca da necessidade de chegar-se à melhor forma de acomodar todos os valores que gravitam em torno do tema.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; direito à informação; legitimidade do processo eleitoral; pesquisas de opinião; responsabilidade eleitoral dos institutos de pesquisa.

ABSTRACT

The study begins with the finding, present in the 2022 General Elections, but always present, of the relevant divergences between opinion polls and the actual

¹ Graduado, Mestre e Doutor em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Direito Comparado pela Cumberland School of Law - Universidade de Samford/EUA. Professor colaborador dos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito da USP. Professor do Curso de Especialização em Direito Eleitoral da Escola Judiciária Eleitoral Paulista. Membro do IBDP. Ex-Promotor de Justiça no Estado de São Paulo. Juiz Assessor da Corregedoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo no biênio 2018-2019. Juiz Assessor da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo no biênio 2020-2021.

result. Once the problem is presented, the potential of opinion polls to influence voters' decisions is evaluated, according to the well-known hypotheses of the bandwagon effect and the underdog effect. Next, a broad overview of the legal regime of polls institutes in Brazil is outlined. Finally, we get to the heart of the study: the possibilities of electoral accountability of the institutes themselves, as service providers whose nature touches on the public interest. The issue is evaluated in the light of the various abusive figures provided for in the electoral legislation. In the conclusion, we proposed to reflect on the need to accommodate all the values that gravitate around the theme.

Keywords: Electoral Law; right to information; legitimacy of the electoral process; opinion polls; electoral responsibility of research institutes.

Sumário

1. Introdução; 2. O potencial das pesquisas de influenciarem o processo eleitoral; 3. Regime jurídico dos institutos de pesquisa no Direito Eleitoral brasileiro; 4. A responsabilidade eleitoral dos institutos de pesquisa; 5. Conclusões; Referências.

1 INTRODUÇÃO

No processo eleitoral brasileiro levado a cabo no ano de 2022 – diga-se de passagem um dos mais acirrados e polarizados de nossa história recente – um ponto polêmico voltou aos holofotes, tanto na mídia especializada em comentários políticos como até mesmo no próprio debate social ordinário e trivial: a confiabilidade das pesquisas eleitorais, sua repercussão sobre a formação da decisão do eleitorado e os possíveis caminhos de responsabilização no caso de atuações maléficas por parte de tais institutos.

E tal debate veio à tona com força porque as eleições gerais de 2022 também expuseram a fragilidade dos dados e resultados obtidos, com situações emblemáticas. Vejamos, por exemplo, a eleição para o cargo de Senador pelo Estado do Paraná. O Instituto Inteligência em Pesquisa e Consultoria (IPEC), divulgou pesquisas em 22 de agosto; 16 de setembro e finalmente em 1º de outubro. Na primeira delas, os três primeiros colocados estavam assim registrados, com respectivos percentuais: Álvaro Dias, com 35%; Sérgio Moro, com 24% e Paulo Martins, com 4%. Na segunda, Álvaro Dias, com 36%; Sérgio Moro, com 25% e Paulo Martins com 8%. Finalmente, a terceira pesquisa apontou Álvaro Dias com 33%; Sérgio Moro com 28% e Paulo Martins, com 13%. Ora, o resultado final

apontou a vitória de Sérgio Moro, com 33,50% dos votos, seguido por Paulo Martins, com 29,12% e Álvaro Dias, com 23,94%².

Sérgio Moro venceu a eleição registrando 5,5% a mais de votos que o melhor dos resultados estimados pelo IPEC. Álvaro Dias teve cerca de 10% a menos de votos que a última pesquisa antes das eleições; e Paulo Martins teve 16,92% a mais de votos que a última pesquisa antes das eleições indicara. Em relação a todos os candidatos o erro foi bastante significativo, e bem superior às margens de erro. Agrava-se a situação ao perceber-se que a última pesquisa fora realizada dois dias antes do processo eleitoral.

Na eleição para Governador do Estado do Piauí, outro exemplo, tem-se o registro da última pesquisa antes do pleito, em 30 de setembro, indicando-se Silvio Mendes em primeiro lugar, com 48% das intenções de votos; seguido por Rafael Fonteles, com 47% e Coronel Diego Melo, com 2%³. O resultado final apontou a vitória de Rafael Fonteles, com 57,17% votos válidos⁴, mais de 10% acima que o resultado da estimativa realizada poucos dias antes do processo eleitoral, bem além da margem de erro.

O fato é que a larga repercussão das disparidades verificadas das pesquisas pré-eleitorais em relação ao resultado final das urnas não foi fenômeno novo nas Eleições Gerais de 2022. Érico Ferrari Nogueira destaca que nas Eleições de 2010 referidas discrepâncias deixaram estarrecidos tanto especialistas como o próprio eleitorado, salientando reportagem na Revista Época que já aventava coro de suspeitas que surgiu logo após a divulgação do resultado final (Nogueira, 2012, p. 101).

Estudiosos têm se debruçado sobre as possíveis causas para tais inconsistências. Fernando Meireles e Guilherme Russo analisaram mais de duas mil pesquisas pré-eleitorais no período de 2012 a 2020, ao longo de cinco eleições municipais e gerais. A par de confirmarem a realidade das falhas de previsão, identificaram os estudiosos em questão uma realidade multi-estratificada, pontuando facetas metodológicas; operacionais, e mesmo características comportamentais do eleitorado.

Entre os fatores metodológicos, por exemplo, está a eleição de desenhos amostrais não probabilísticos, em que há seleção intencional de entrevistados, o que pode ocasionar tendenciosidade. Já entre aspectos operacionais, tem-se, por exemplo, o amplo emprego de pesquisas telefônicas, com baixos índices

2 relatório-resultado-totalizacao.pdf (tre-pr.jus.br), acesso em 22 de janeiro de 2023.

3 211414_3_ELEIÇÕES_2022_PI - release.pdf, consulta em 22 de janeiro de 2023.

4 Resultado - Votação - Eleitos.pdf (tre-pi.jus.br), consulta em 22 de janeiro de 2023.

de resposta, além das dificuldades particulares da realidade brasileira, como as zonas de difícil acesso, como condomínios fechados, áreas dominadas por milícias ou crime organizado, além das próprias regiões rurais (Meireles; Russo, 2022, p. 120-121).

E finalmente, também aspectos comportamentais, como o elevado nível de indecisão, os chamados *shy voters* (eleitores tímidos, que omitem sua preferência), e as próprias mudanças abruptas de opinião (Meireles; Russo, 2022, p. 118 a 127)⁵.

Na mesma toada, João Kamradt (2017, p. 18) igualmente aponta como fatores causadores das imprecisões, dentre outros, o emprego de amostragem por cotas, ao invés de amostragem aleatória e o alto número de indecisos nos dias anteriores ao pleito. Aliás, interessante destacar que mencionado autor frisa que o uso de uma margem de erro, costumeiramente declarada nas pesquisas nacionais, ostenta inclusive caráter controverso (Kamradt, 2017, p. 12).

E também não é nova a discussão sobre a constitucionalidade da divulgação das pesquisas, sob a ótica do direito constitucional à informação. Na ADI n. 3.741 de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, debateu-se a vedação introduzida pela Lei n. 11.300/06 por meio do art. 35-A acrescido à Lei n. 9.504/97, impedindo a divulgação de pesquisas desde o décimo quinto dia antes das eleições, até as 18 horas do dia do pleito. Naquela oportunidade a Corte Constitucional reafirmou que o direito à informação livre e plural é valor indissociável da democracia, e assim, reconheceu a inconstitucionalidade da norma.

Os fundamentos apresentados para considerar inconstitucional a restrição à divulgação de pesquisas na periodicidade prevista no já citado art. 35-A da Lei n. 9.504/97, servem para dar a exata dimensão do status das pesquisas em nosso processo político-eleitoral.

De fato, reconheceu-se-lhes caráter fundamental na conformação de nosso regime democrático, e a natureza essencial das informações que veiculam para a conscientização do eleitorado, a ensinar instrumental que permita seja proferido voto livre e esclarecido. Anotou-se, corretamente, um pretensão paternalismo que, sob pretexto de evitar engodo, priva o corpo eleitoral de informações que podem ser fundamentais em seu processo decisório, esquecendo-se que ao eleitor que se deve reservar o papel de escrutinador das informações conside-

⁵ Eis a conclusão dos autores: “resultados sugerem que, apesar de as pesquisas brasileiras cometerem mais erros do que o previsto pelas margens de erro tipicamente registradas, têm nível de acerto similar as de outros países – e mesmo melhores, caso de eleições majoritárias nacionais, especialmente em segundo turno” (Meireles; Russo, 2022, p. 119).

radas relevantes, e checador da consistência e veracidade do que lhe chega ao conhecimento.

Obviamente que o reverso do reconhecimento desta maiúscula relevância dos institutos no processo eleitoral é o imputar-lhes não menos maiúscula responsabilidade pelas informações que veiculam.

De outro lado, indiscutível que as pesquisas a respeito do comportamento do eleitor e de intenções de voto, notadamente quando preveem resultados eleitorais, ostentam um especial *status*, pois desempenham uma legítima função informativa, tornando conhecidas relevantes características de preferências e tendências do corpo eleitoral (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 2).

Com efeito, pesquisas eleitorais publicizadas ostentam uma autoridade epistêmica, provendo fundamento para um específico tipo heurístico baseado no cabedal de apoio político que um candidato parece ostentar, e teoricamente poderiam influenciar o comportamento eleitoral individual em uma variada gama de amplitude, com resultados variáveis (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 3).

Além disto, o direito fundamental à informação apresenta o mesmo propósito de todos os demais direitos fundamentais constitucionalmente augurados: limitar o poder arbitrário e garantir os pilares do sistema democrático. É daí que se justifica que para sua efetividade, deve-se assegurar uma informação segura, correta, sem manipulações (Nogueira, 2012, p. 112).

É bom que se destaque que a análise da questão sob a ótica do direito à informação obviamente não esgota os padrões de discussão, restringindo-o às pesquisas publicadas. Note-se, entretanto, que mesmo pesquisas não publicadas, ainda que indiretamente, também podem influenciar o comportamento do eleitor, já que moldam a comunicação política de candidatos e partidos, bem como o *marketing* eleitoral (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 3).

De todo modo, tenha-se presente que não é suficiente assegurar a legitimidade e correção das informações. Em adição, deve haver preocupação que o público-alvo ostente *competência cognitiva* para aferir as verdadeiras conclusões das pesquisas e comentários jornalísticos a respeito. Estes dois aspectos se enfeixam no propósito fundamental de proteger a *autonomia política* do eleitorado (Nogueira, 2012, p. 112).

Destaque-se também que a questão da regulação da publicidade de pesquisas eleitorais, dados seus possíveis efeitos sobre a disposição dos eleitores, não é típica nem restrita ao cenário brasileiro, apresentando-se até mesmo nas

Democracias de sociedades consideradas mais avançadas e dignas de respeitabilidade, como no caso da Dinamarca. E mesmo naquele contexto, os estudos científicos ainda relutam em estabelecer conclusões assertivas, afirmando ser pouco claro se de fato os eleitores são influenciados, e em que sentido o são, pelas pesquisas apresentadas, frisando-se que os estudos internacionais apontam direções diversas (Dahlgaard, p. 284).

Nas linhas que seguem, propomos algumas reflexões em torno das possibilidades de responsabilização eleitoral dos institutos de pesquisa. A linha lógica da exposição parte das considerações feitas em estudos diversos acerca da efetiva existência ou não de potencial influenciador por parte das pesquisas de opinião sobre o eleitorado; segue-se por uma visão panorâmica da legislação eleitoral brasileira acerca das pesquisas eleitorais e o regime jurídico dos institutos que as promovem; para finalmente chegar-se ao cerne do estudo, com a análise das possíveis formas de responsabilização eleitoral dos institutos e seus representantes, findando-se o texto com as mais relevantes conclusões hauridas.

2 O POTENCIAL DAS PESQUISAS DE INFLUENCIAREM O PROCESSO ELEITORAL

É fato que há incertezas e dúvidas sobre o tema em epígrafe, e os estudos tomados como referência nas linhas que seguem demonstram isto. Aliás, há até conclusões inusitadas, como a de Adriano Oliveira, Carlos Gadelha e Simara Costa, em estudo que adiante será trazido com mais detalhes. O levantamento dos pesquisadores apurou que dentre os eleitores que tomaram conhecimento dos resultados de pesquisas eleitorais, predomina a opinião – que é tanto maior quanto maior a renda – de que os resultados influenciaram no voto de *outros* eleitores. Curiosamente, entretanto, os mesmos eleitores não consideram, majoritariamente, que os resultados das pesquisas tenham influenciado *seu próprio voto*. Ou seja, acreditam que as pesquisas influenciaram apenas o voto dos demais eleitores, não o seu. É possível que até acreditem, embora sem admitir, talvez por vergonha, que os resultados das pesquisas influenciam seu voto (Oliveira; Gadelha; Costa, p. 20-22).

Em estudo realizado em 2016 tendo por objeto o eleitorado dinamarquês, Kasper M. Hansen, Jens Olav Dahlgaard, Jonas Hedegaard Hansen e Martin V. Larsen, do Departamento de Ciência Política da Universidade de Copenhagen, apresentaram como conclusão principal a de que realmente há um efeito positivo no índice de simpatia e apoio a um partido quando apresentado em pesquisas como em crescente (Dahlgaard *et. al.*, 2016, p. 284).

Existem, em geral, duas grandes hipóteses a respeito da influência que pesquisas podem ocasionar sobre o eleitorado. A primeira delas denominada *bandwagon effect*, que poderia ser traduzido como *efeito manada*, que em geral sintetiza o quadro em que o eleitor, identificando-se com dado grupo social e observando que tal grupo tende em certa direção eleitoral, intuitivamente o seguirá. Assim, o eleitorado tenderia a aglutinar-se junto ao segmento político que aparece em crescente, ou a “abandonar o navio que está afundando”, deixando de apoiar a corrente política que aparece em declínio⁶.

A segunda grande hipótese de influência das pesquisas de opinião sobre o voto do corpo de eleitores é o chamado *underdog effect*, isto é, o efeito azarão. Neste caso, a corrente política que se apresenta em declínio recebe simpatia do eleitorado que sente pena, ou mesmo uma reação oriunda do despeito que se sente em relação à corrente decadente, especialmente por aqueles que ostentavam alguma simpatia enrustida. Este efeito se apresenta tanto maior, se o partido em declínio, em razão da queda, perderá a própria composição política nos órgãos representativos (Dahlgard et. al., 2016, p. 286).

Giancarlo Gasperoni e Debora Mantovani anotam que mais recentemente um terceiro viés de influência se tem cogitado: o incentivo das pesquisas ao voto útil (*strategic voting*), ou seja, a alternância para o candidato de preferência secundária, com base na análise racional do quadro que denota que este ostenta chance de vitória, enquanto o candidato de preferência primária não a apresenta. Os autores igualmente pontuam que há também influência sobre a própria participação no processo eleitoral, mobilizando eleitores que, à míngua do cenário descrito, talvez não comparecessem às urnas (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 3)⁷.

Importante aspecto a ser sublinhado, ainda no contexto das repercussões das pesquisas sobre o processo eleitoral em sentido amplo, é que estas apresentam também o potencial de influenciar não apenas no corpo eleitoral, mas também nos próprios doadores de recursos (Nogueira, 2012, p. 113). Esta faceta envolve a formação de um círculo vicioso: o candidato que aparece avantajado nas pesquisas, é o que conquista maior aporte de doações, e tal maior suporte econômico

6 Esta tendência se explicaria pela sensação de satisfação que o pertencimento a um grupo social ocasiona, e ainda, pelas conclusões que o eleitor tende a tirar das informações contidas nas pesquisas no tocante à direção em que a popularidade de um partido se move (Dahlgard et. al., p. 285).

7 Érico Ferrari Nogueira também identificou que as pesquisas eleitorais influenciam a tomada de decisão do eleitor em prol do chamado “voto útil”. Ou seja, apercebendo-se que seu candidato teria, segundo as pesquisas, pouca chance de êxito, o eleitor migra para aquele candidato ou partido que considere menos ruim dentre os que se apresentam com chance de vitória. Cuida-se de um fator psicológico que pressiona o eleitor a não desperdiçar seu voto, o que implica reconhecer a atração exercida pelo candidato que se apresenta no topo das pesquisas (Nogueira, p. 110-111).

lhe permite uma campanha mais eficaz o que, a seu turno, também favorece que aumente ou mantenha sua vantagem, o que ainda mais atrai doadores, e assim sucessivamente.

É fato que pesquisas de opinião não são os únicos elementos de uma campanha eleitoral, o que também implica a conclusão de que no mundo real possivelmente as tendências aferidas teriam menor força (Dahlgaard *et. al.*, p. 297). Ademais, o voto é uma específica manifestação do julgamento político, que deve ser compreendido como atividade cognitiva com a mesma natureza que outros processos decisórios que ocorrem em domínios complexos e envolvem aspectos socialmente relevantes (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 1).

Vejamos, pois, alguns estudos específicos já realizados sobre o tema.

O estudo empírico levado a cabo por Kasper M. Hansen, Jens Olav Dahlgaard, Jonas Hedegaard Hansen e Martin V. Larsen, já antes citado, revelou que há mais suporte empírico para o efeito manada (*bandwagon effect*) do que para o efeito azarão (*underdog effect*) (Dahlgaard *et. al.*, p. 287).

Conforme referidos estudiosos destacam, os efeitos não são mutuamente excludentes, de modo que a constatação da tendência correspondente a um dos movimentos, não implica afirmar que o outro não exista ou não opere, de forma que o que se pode aferir, na média, é qual o efeito predominante (Dahlgaard *et. al.*, p. 287).

Os autores realizaram pesquisa empírica, formando cinco grupos, dos quais quatro receberam matérias jornalísticas fictícias, contendo resultados de pesquisas eleitorais, e respectiva interpretação e comentários. O grupo que não recebeu nenhum conteúdo foi denominado “grupo de controle”, cuja finalidade seria servir como fiel da balança, de modo a demonstrar a reação dos não influenciados por conteúdos jornalísticos e de pesquisas. Após o contato com a matéria fictícia, os eleitores foram submetidos a perguntas, desde aquelas indagando em quem depositariam seus votos nas eleições vindouras, até aquelas prescrutando mera simpatia por um dado partido ou a probabilidade de nele depositar voto.

Todos os resultados obtidos foram consistentes com a presença do efeito *bandwagon*, isto é, manada. Em síntese, o partido apontado em certa matéria como ascendente, recebeu mais apoio; aquele indicado como em decadência, perdeu suporte. As diferenças estatísticas entre os artigos apontando ascensão e aqueles apontando declínio foram significativas, levando os autores a concluir que, se o efeito azarão existe, é amplamente subjugado pelo efeito manada,

nas suas palavras: “*voters vote with the polls, not against them*” (Dahlgaard et. al., p. 293)⁸.

E mais, os resultados também indicaram o expressivo efeito que as matérias jornalísticas interpretativas em que veiculadas as pesquisas ostentam, demonstrando que o efeito manada foi mais forte e claro naqueles respondentes capazes de recordar a manchete da matéria, o que correspondeu a 89% dos participantes nos quatro grupos sob influência dos textos (Dahlgaard et. al., p. 293).

A tendência em favor do efeito manada também foi verificada com relação a perguntas mais tênues e menos diretas do que propriamente indagar-se acerca do voto, mas questionando-se a mera simpatia pelo partido ou a probabilidade de votar em seu favor. Mesmo com relação a tais questionamentos, constatou-se que o efeito azarão, se existente, é amplamente suplantado pelo *bandwagon effect* (Dahlgaard et. al., 2016, p. 294).

A despeito do quanto alinhavado, os autores admitem que existem aspectos problemáticos que tornam improvável que a dimensão dos efeitos empiricamente apurados seja a mesma no mundo real. O primeiro deles é o fato de que os indivíduos pesquisados foram perquiridos logo em seguida a terem contato com o artigo de suposta influência; em segundo lugar, ainda, o experimento foi levado a cabo num ambiente artificialmente criado, sem elementos de distração, quando se sabe que na dinâmica da vida real há grande competição pela atenção dos eleitores, com muitas e variadas pesquisas, e também, diversidade grande de matérias interpretativas. Estas dificuldades levaram os autores a concluir ser impossível dizer exatamente qual fração dos efeitos apurados no experimento seriam encontráveis no mundo real (Dahlgaard et. al., p. 296-197).

Outro problema diz respeito aos convidados que preferiram não tomar parte no experimento. De fato, segundo admitem os autores, é incerto o quanto se pode generalizar os resultados obtidos junto aos participantes, aos que se recusaram a participar (Dahlgaard et. al., 2016, p. 297).

Adriano Oliveira, Carlos Gadelha e Simara Costa também levaram a cabo experimento empírico, tendo por espaço amostral o eleitorado pernambucano, da capital de Recife, e as eleições presidenciais de 2016. O objeto da perquirição foi estabelecer o grau de credibilidade das pesquisas e, a partir deste dado, qual a influência e a percepção dos eleitores acerca de sua influência, nas definições dos próprios votos e dos demais eleitores (Oliveira; Gadelha; Costa, p. 16).

8 Em livre tradução: “eleitores votam com as pesquisas, não contra elas”.

Dentre o universo pesquisado, a primeira constatação feita foi a de que 47,6% dos eleitores confiam em algum instituto de pesquisa, apurando-se também que os eleitores com menor renda familiar são os que menos confiam, consequentemente, a maior confiabilidade foi encontrada entre os eleitores com maior renda (Oliveira; Gadelha; Costa, p. 17-18).

Constatou-se também que os eleitores com mais tempo de estudo – presumivelmente com maior grau de instrução portanto – são os que mais confiam nos institutos, contra menor grau de confiabilidade dentre os com menor grau de escolaridade, concluindo-se, pois, haver maior índice de credibilidade dos institutos no universo dos eleitores com maior renda e grau de instrução (Oliveira; Gadelha; Costa, p. 18)⁹.

Eis como se apresentou a conclusão dos autores: “quanto mais elevada a renda familiar e o nível de instrução dos eleitores, maior a informação sobre as pesquisas eleitorais e maior a confiança em algum instituto de pesquisa” (Oliveira; Gadelha; Costa, p. 19). Aliás, um aspecto interessante e contraditório foi constatado pelos pesquisadores: “quanto menor a crença nos resultados das pesquisas, maior o percentual de eleitores que acredita que elas influenciaram a escolha dos eleitores” (Oliveira; Gadelha; Costa, p. 23).

Calha anotar, até como forma de ilustrar a já mencionada dubiedade de muitas constatações e conclusões acerca do tema, que Dahlgaard, J. Hansen, K. Hansen e Larsen concluíram, acerca deste aspecto, que a influência das pesquisas não é distinta à vista do tipo dos eleitores questionados, isto é, o efeito verificado seria o mesmo entre eleitores altamente instruídos ou não (Dahlgaard et. al., 2016, p. 295)¹⁰.

Giancarlo Gasperoni e Debora Mantovani levaram a efeito pesquisa intitulada *Electoral Choice: Voter's Heuristic Strategies and Information Processing*, tendo como objeto o eleitorado italiano, a fim de tentar aferir a influência que as pes-

9 Em sentido contrário: DAHLGAARD, Jens Olav; HANSEN, Jonas Hedegaard; HANSEN, Kasper M.; LARSEN, Martin V. How are Voter Influenced by Opinion Polls? The Effect of Polls on Voting Behavior and Party Sympathy in World Polit Sci 12(2)/283, p. 295. A divergência é razoavelmente explicável a considerar que a pesquisa de Dahlgaard, Hansen, Hansen e Larsen, foi realizada no eleitorado dinamarquês.

10 Ao cabo, os autores resumiram suas conclusões assim: “If the underdog effect exists, it is weaker than the negative bandwagon effect. We find a consistent bandwagon effect. The voters go with the winning team no matter the size of the party and abandon the sinking ship when the party is declining” (Cit p. 296). Em livre tradução: “Se o efeito azarão existe, é mais fraco do que o efeito manada negativo. Encontramos um efeito manada consistente. Os eleitores vão com a equipe vencedora, não importa o tamanho do partido e abandonam o navio afundando quando o partido está em declínio”.

quisas eleitorais de opinião podem causar sobre a decisão dos eleitores.

A primeira grande constatação dos autores foi a de que a média de pontuação acerca da confiabilidade e utilidade das pesquisas indica que em geral o público as afirma não confiáveis e inúteis (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 7). Aferiu-se também que o público mais jovem revelou atitudes menos favoráveis em relação às pesquisas eleitorais (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 8). Outrossim, a percepção de confiabilidade é maior entre aqueles com maior grau de escolaridade. Paradoxalmente, entretanto, quando maior o grau de escolaridade menor credibilidade que se dá às pesquisas (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 8-9). Os pesquisadores também aferiram que eleitores com maior nível de conhecimento político são significativamente mais inclinados a crerem na confiabilidade das pesquisas (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 9).

Outro interessante aspecto constatado foi que dois em cada cinco participantes da pesquisa, ou seja, 43% dos avaliados, não se interessaram pelo conteúdo das pesquisas de opinião, isto é, expostos a diversos materiais de uma campanha fictícia, não recorreram aos resultados das pesquisas, o que intui que os eleitores sejam menos sensíveis ao conteúdo de pesquisas durante a campanha (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 10).

A conclusão de Gasperoni e Mantovani é de que eleitores homens, altamente interessados em política e com bom conhecimento acerca de política, ideologicamente posicionados como centro-esquerda, são os mais engajados no resultado das pesquisas eleitorais. Ainda, que a identificação por coalizão não apresenta significativa relação com a heurística das pesquisas. Finalmente, eleitores com diploma de pelo menos segundo grau e os mais velhos, igualmente recorrem com mais frequência às conclusões das pesquisas (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 12).

Interessante constatação também se fez a respeito de cenários em que aos eleitores são apresentadas pesquisas cujos resultados poderiam motivá-los a alterar seu voto para o candidato de preferência secundária (p.ex. apresentá-lo na dianteira em relação ao candidato de preferência principal; ou cenário em que o candidato preferido aparece sem chances de vitória, enquanto o candidato secundário com certa chance, e na dianteira, o último candidato na preferência do eleitor). O já mencionado “voto útil”.

Sintomaticamente, 86% dos pesquisados mantiveram a preferência inicial, destinando seu voto ao candidato preferido, a despeito da indicação de que perderia; enquanto apenas 10% alteraram seus votos para o segundo candidato

na preferência (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 13). Aliás, houve eleitores que alteraram seu voto para candidato diverso, nem o preferido, nem o segundo em preferência, resultado este que nem mesmo os pesquisadores puderam explicar à luz das teorias esboçadas¹¹.

A mais surpreendente das conclusões, entretanto, foi a de que os eleitores mais hostis às pesquisas eleitorais foram justamente aqueles que demonstraram maior probabilidade de ceder a elas (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 15)¹².

Um outro ponto a ser considerado é cogitar como este potencial de influência das pesquisas opera no processo de decisão do eleitor.

Há duas hipóteses acerca da forma que os eleitores utilizam as pesquisas eleitorais como fonte para seu conhecimento e decisão política: (i) uma *regra heurística*, de acordo com a qual eles não se valem das pesquisas para atualizar seu conhecimento sobre o cenário político; e (ii) uma regra segundo a qual o fazem de acordo com um processo racional explicável segundo o *teorema de Bayes*. A teorização segundo a regra (ii) explica a maior parte dos votos conforme experimento levado a cabo por Betsy Sinclair e Charles R. Plott, respectivamente do Departamento de Ciência Política da Universidade de Chicago e da Divisão de Humanidades e Ciências Sociais do Instituto de Tecnologia da Califórnia (Sinclair; Plott, 2012, p. 84)¹³.

11 Segundo os autores, em geral os eleitores demonstraram predisposição negativa em relação às pesquisas pré-eleitorais, e frequentemente as consideraram inúteis, perigosas e não-confiáveis, e não foram utilizadas como fonte de informação por mais de 40% dos eleitores. Além disso, as pesquisas demonstraram pouco potencial influenciador, já que apenas um décimo alterou sua decisão de voto. A advertência de Gasperoni e Mantovani, entretanto, é irretorquível: “it may not seem like much if one considers that all voters in this part of the study had a good incentive to switch; however, it is often more than enough to decide na election”. Em livre tradução: “pode não parecer muito se considerarmos que todos os eleitores nesta parte do estudo tiveram um bom incentivo para mudar; no entanto, muitas vezes é mais do que suficiente para decidir uma eleição” (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 16-17).

12 Vale a respeito transcrever palavras dos próprios autores: “Surprisingly, voters who are hostile towards polls (i.e. who feel that They are neither reliable nor useful), who should thus be substantially less receptive to their effects, were the most likely to yield to them”. Em livre tradução: “Surpreendentemente, os eleitores que são hostis em relação às pesquisas (ou seja, que sentem que não são confiáveis nem úteis), que deveriam ser substancialmente menos receptivos aos seus efeitos, foram os mais propensos a ceder a elas”.

13 A conclusão do trabalho examinado assim se põe: “We find strong support for the Bayesian model and are able to conclude that voters are indeed updating their beliefs consistently with this assumption. We are able to reject the idea that voters are using a heuristic voting rule from the critical tests comparisons” (Cit. p. 92). Em livre tradução: “Encontramos forte apoio ao modelo bayesiano e podemos concluir que os eleitores estão de fato atualizando suas crenças de acordo com essa suposição. Podemos rejeitar a ideia de que os eleitores estão usando uma regra de votação heurística a partir das comparações de testes críticos”.

A regra heurística de decisão eleitoral define-se como atalhos cognitivos usados pelos indivíduos para tomar decisões (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 4), e à semelhança de Betsy Sinclair e Charles R. Plott, Giancarlo Gasperoni e Debora Mantovani também chegaram à conclusão de que o eleitorado não se define de acordo com o referido paradigma heurístico, conforme expuseram: “*pre-election polls do not perform an important heuristic function for Italian voters*” (Gasperoni; Mantovani, 2015, p. 17)¹⁴.

Retomando o trabalho de Sinclair e Plott, tem-se que a taxa de previsibilidade do modelo bayesiano é tanto maior quanto maior a quantidade de pesquisas empregadas (Sinclair; Plott, 2012, p. 92). A mais importante contribuição do mencionado estudo é decifrar o mecanismo por meio do qual os eleitores atualizam suas crenças à vista de pesquisas eleitorais, conferindo-se validade às construções teóricas que afirmam que as pesquisas permitem que eleitores desinformados profiram votos como se fossem esclarecidos (Sinclair; Plott, 2012, p. 92).

Admite-se, entretanto, que a confiança em pesquisas pré-eleitorais implica o risco de expor os eleitores a trabalhos tendenciosos, suscitando questões relacionadas à precisão dos resultados obtidos. Por outro lado, o experimento demonstra que a aptidão dos indivíduos em agregar informações demonstra a tendência de, observando o comportamento de outros eleitores, proferirem votos coerentes mesmo sem informação acerca dos candidatos propriamente ditos. Seja como for, a conclusão que para finalidade do presente estudo mais releva é a de que “*polls have the potential to play a key role in providing information to voters*” (Sinclair; Plott, 2012, p. 92).

Um aspecto importante a ser frisado é de que frequentemente as pesquisas, por si e em estado bruto, não são o que potencialmente influencia o eleitor, mas sim quando acompanhadas da mediação jornalística, isto é, das interpretações e conclusões que dela extraem ou propõem a mídia especializada (Dahlgard et. al., 2016, p. 284).

3 REGIME JURÍDICO DOS INSTITUTOS DE PESQUISA NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

A despeito das dúvidas, vacilações e cogitações da Academia acerca do ponto, é bom vincar que a legislação eleitoral brasileira efetivamente admite que haja influência – ou quando nada grande potencial para tanto – das pesquisas sobre o ânimo do eleitorado.

14 Em livre tradução: “pesquisas eleitorais não desempenham uma importante função heurística para os eleitores italianos”.

Reconhece-se que as pesquisas eleitorais influenciam o processo político-eleitoral em duas frentes: (i) internamente, na órbita político-partidária, repercutindo na escolha de candidatos, orientação de campanhas, feitura de alianças e até mesmo investimento de recursos financeiros; (ii) externamente, sobre a postura e a decisão dos eleitores, que podem adotar a postura do chamado “voto útil”, ou ainda, migração para candidatos que apareçam mais bem posicionados (Gonçalves, 2018, p. 245).

Admitindo o potencial de distorcer o processo eleitoral que as pesquisas ostentam, a Lei n. 11.300/06 estipulou a vedação à sua divulgação por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 horas do dia do pleito, introduzindo o art. 35-A na Lei n. 9.504/97. Como já se disse, tal dispositivo foi submetido ao escrutínio do C. Supremo Tribunal Federal na ADI n. 3.741-2, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, quando a real dimensão de tais pesquisas foi assentada na perspectiva constitucional brasileira.

Com efeito, a restrição à divulgação do conteúdo das pesquisas foi analisada sob a ótica da liberdade de manifestação do pensamento; o direito fundamental à informação e a vedação à censura, conforme art. 5º, IV e IX, e art. 220, todos da CR/88. Afirmou-se, pois, como é intuitivo, que a liberdade de expressão do pensamento se complementa com o direito à informação livre e plural, valor indissociável da democracia. Ainda, que a vedação imposta apenas contribuiria para conspurcar a lisura do processo, ensejando a divulgação de boatos e dados apócrifos, concluindo que a restrição violaria os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, nas palavras do eminente relator: inadequada, desnecessária e desproporcional, reafirmando-se o ideal de que se permita ao eleitor formar sua convicção do modo mais amplo e livre possível.

O potencial de fraudes e manipulações a que sujeitas as pesquisas, aliado à influência sobre o eleitorado, justificam as exigências de registro e transparência contidas na legislação brasileira que as rege. Assim é que entidades e empresas que realizarem pesquisas de opinião pública são obrigadas, para cada pesquisa, a registrar, junto à Justiça Eleitoral, até cinco dias antes da divulgação, diversas informações sensíveis, entre elas, quem contratou a pesquisa; o valor e origem dos recursos despendidos no trabalho; metodologia e período de realização dos trabalhos; além do próprio questionário completo a ser aplicado, tudo conforme art. 33 da Lei n. 9.504/97.

Em termos infralegais a matéria é também regulamentada pela Resolução n. 23.600 do C. Tribunal Superior Eleitoral, de 12/12/2019, e que estipula que o mencionado registro será eletrônico, realizado junto ao Sistema de Registro de Pesquisas Eleitorais (PesqEle).

Conforme corretamente deduz Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, a exigência do interregno do prazo de 5 dias entre o registro e a divulgação dos resultados, impede que dados coletados no dia do pleito sejam antes dele divulgados (Gonçalves, 2018, p. 246). Ademais, as “pesquisas de boca de urna” igualmente somente podem ser divulgadas após o encerramento do pleito, conforme prescrição do art. 12 da Resolução n. 23.600/2019:

A divulgação de levantamento de intenção de voto efetivado no dia das eleições somente poderá ocorrer:

I - na eleição para a Presidência da República, após o horário previsto para encerramento da votação em todo o território nacional;

II - nos demais casos, a partir das 17 (dezessete) horas do horário local.

Frise-se que o Ministério Público, as candidatas e os candidatos, os partidos políticos, as coligações e as federações de partidos poderão ter acesso ao sistema PesqEle, e inclusive poderão, justamente no interregno de 5 dias entre o pedido de registro e a divulgação, oferecer impugnação ao pedido de registro ou à divulgação, indicando desatendimento às exigências do art. 33 da Lei n. 9.504/97 ou mesmo à Resolução n. 23.600/2019.

Admite-se a suspensão da divulgação da pesquisa, em espécie do gênero tutela provisória de urgência de natureza antecipada, conforme art. 16, § 1º, da Resolução n. 23.600/2019: “Considerando a relevância do direito invocado e a possibilidade de prejuízo de difícil reparação, poderá ser determinada a suspensão da divulgação dos resultados da pesquisa impugnada ou a inclusão de esclarecimento na divulgação de seus resultados”. Se ao final for julgada procedente a impugnação, a divulgação restará em definitivo proibida, confirmando-se a tutela provisória antecipada *initio litis*.

A divulgação de pesquisa sem o devido registro junto à Justiça Eleitoral constitui-se em ilícito administrativo que sujeita o infrator à multa de 50.000 a 100.000 UFIR's, conforme art. 33, § 3º, da Lei n. 9.504/97. O art. 17 da Resolução n. 23.600/2019 alude à multa no valor de R\$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais) a R\$ 106.410,00 (cento e seis mil, quatrocentos e dez reais). O ilícito apura-se em representação, que segue o rito geral previsto no art. 96 da Lei n. 9.504/97.

Uma fundamental distinção, bastante sedimentada em doutrina e jurisprudência, é entre as pesquisas eleitorais e as enquetes, estas definidas como as

sondagens de opinião sem rigor científico, sem atenção também aos requisitos do art. 33 da Lei n. 9.504/97. A Lei n. 12.891/2013 as proibiu durante o período de campanha, conforme § 5º do art. 33, da Lei n. 9.504/97.

A Resolução TSE n. 23.549/2017 previa no art. 23 o cabimento da aplicação da mesma multa cominada para a divulgação de pesquisas sem o devido registro junto à Justiça Eleitoral, para o caso de divulgação de enquetes. A Resolução n. 23.600/2019, não a previu de modo expresso, porém, o § 3º do art. 23 faz intuir seu cabimento: “O poder de polícia não autoriza a aplicação de ofício, pela juíza ou pelo juiz eleitoral, de multa processual ou *daquela prevista como sanção a ser aplicada em representação própria*” (grifamos a referência que sugere cuidar-se da multa prevista na representação fundada no art. 33, § 5º, da Lei das Eleições, conforme rito do art. 96 do mesmo diploma).

O caráter de interesse público envolvido na realização e divulgação de pesquisas eleitorais, entretanto, tem sua nota mais emblemática pelo fato de serem previstos crimes relacionados a tal atividade.

De fato, anotado o caráter fragmentário do Direito Penal, reservada sua intromissão apenas para a preservação dos bens jurídicos mais caros à sociedade, e na estrita medida do necessário e suficiente para a preservação da ordem pública, tem-se que a tipificação de condutas visando a garantia da transparência, lisura e correção das pesquisas evidencia o reconhecimento de que tal atividade é sensível ao regime democrático.

Assim que é tipificada como crime a divulgação de pesquisa fraudulenta, delito punível com detenção de seis meses a um ano e multa no valor de cinquenta mil a cem mil UFIR, conforme § 4º do art. 33, da Lei n. 9.504/97. Define-se como fraudulenta a pesquisa em que os dados são manipulados ou as informações sensíveis, referidas pelo citado art. 33, são falseadas (Gonçalves, 2018, p. 247).

Ainda foi previsto como crime impedir o acesso ao já citado sistema PesqEle por parte dos partidos, aliás, é tipificado como crime qualquer ato que vise a retardar, impedir ou dificultar a ação fiscalizadora dos partidos, punível com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo prazo, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIR (art. 34, §§ 1º e 2º, Lei n. 9.504/97).

Anote-se que são penalmente responsáveis pelos delitos em comento os representantes legais dos institutos de pesquisas, além dos representantes do órgão veiculador, conforme art. 35, da Lei n. 9.504/97.

Dúvida pode surgir com relação à aplicabilidade do crime previsto pelo § 3º do art. 34, assim previsto:

A comprovação de irregularidade nos dados publicados sujeita os responsáveis às penas mencionadas no parágrafo anterior, sem prejuízo da obrigatoriedade da veiculação dos dados corretos no mesmo espaço, local, horário, página, caracteres e outros elementos de destaque, de acordo com o veículo usado.

O parágrafo anterior é aquele que comina penas de detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo prazo, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIR, para a conduta de embaraçar o acesso da ação fiscalizadora de partidos sobre o sistema de registro de pesquisas.

Como corretamente anota Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, entretanto, a conduta tipificada pelo citado § 3º do art. 34 corresponde à mesma já tipificada pelo art. 33, § 4º, qual seja, a divulgação de pesquisa fraudulenta. Daí a conclusão do percuciente autor de que “esse trecho do artigo é inaplicável, pela desnecessidade de dois tipos penais descreverem a mesma conduta” (Gonçalves, 2018, p. 248).

Dúvida pode surgir, contudo, porque as penas previstas para o § 4º do art. 33 e o § 3º do art. 34, que preveem condutas coincidentes, são ligeiramente diversas, já que para o primeiro, há previsão da prestação de serviços à comunidade e a multa é inferior. A questão da prestação de serviços à comunidade é solucionável facilmente pela previsão geral do art. 44, CP, extensível a todos os delitos. Já no tocante à multa, há de prevalecer a previsão de menor valor – ou seja, a do § 3º do art. 34 – mais benéfica ao réu.

4 A RESPONSABILIDADE ELEITORAL DOS INSTITUTOS DE PESQUISA

É inviável qualquer sistema jurídico-social de controle baseado na irresponsabilidade (Gomes, 2020, p. 37). Isto se aplica com maior razão na atuação dos institutos de pesquisa, considerado o amplo potencial de influenciar o pleito e a clara possibilidade de captação de sua atuação pelo poder econômico, como já restou suficientemente exposto das observações precedentes.

O ilícito, enquanto categoria geral de Direito, caracteriza-se essencialmente não apenas pela lesão a bem ou interesse juridicamente reconhecido e protegi-

do, mas também pelo atentado contra valores e princípios em que assentado o sistema considerado (Gomes, 2020, p. 39).

No caso do Direito Eleitoral, tais valores e princípios caracterizam-se como interesses políticos coletivos, de natureza difusa, de essencial importância para o regime democrático, tais como a normalidade das eleições; a higidez e honestidade do pleito; a legitimidade do exercício do poder político; a veraz representatividade; a liberdade e sinceridade do voto; a confiança no sistema de votação e apuração de votos, entre outros (Gomes, 2020, p. 39).

No âmbito Eleitoral, o estabelecimento da responsabilidade faz-se à vista do ensejo de controlar-se o processo eleitoral e a investidura político-eleitoral, visando garantir eleições íntegras, legítimas, que tem como cerne o voto autêntico e sincero, assegurando a verdadeira representatividade dos eleitos (Gomes, 2020, p. 59).

Veja-se, por exemplo, a posição jurídica dos partidos políticos, aos quais se reconhece a natureza de direito privado¹⁵, mas com alta dose de publicização dado justamente seu envolvimento com altos valores da República.

Refere a doutrina um *Estado Representativo Partidário* para pontuar a inserção dos partidos políticos no modelo de representação (Mezzaroba, 2016, p. 265). A democracia partidária tem sua gênese na conformação dos clássicos princípios liberais da igualdade e da liberdade à conjuntura histórica do século XX, e, notadamente, a dois fatores: (i) a massificação dos direitos democráticos plasmada principalmente na ampliação do sufrágio e (ii) a característica da sociedade contemporânea como aquela em que para se haurir bens, serviços ou a realização de objetivos vitais, exige-se a mediação de alguma organização social, “quando esta realidade se projeta no campo político, os partidos se mostram como organizações imprescindíveis para realizar tal mediação” (Mezzaroba, 2016, p. 265).

As funções classicamente atribuídas aos partidos políticos especificam-se da seguinte forma: (i) integração e mobilização dos cidadãos no regime político, esta que se define como uma clássica função de natureza representativa, associada às democracias no início do século XX, e à conformação dos partidos de massas; (ii) também de natureza representativa, envolve a agregação e articulação dos interesses sociais e políticos apresentados pela sociedade em geral, função esta que contemporaneamente tem cada vez mais sido partilhada por outras associações e movimentos não-partidários, e até mesmo pelos meios de comunicação; (iii) a terceira função conjuga aspectos processuais ou

¹⁵ Art. 17, CR/88.

procedimentais e representativos, e consiste no protagonismo na formulação de políticas públicas. Também aqui cuida-se de função decadente, cada vez mais despolitizada e entregue a setores técnicos. De toda forma, afirma-se que os partidos são ainda necessários quando a formulação de políticas públicas dependa de tomadas de decisões partidárias; (iv) a quarta função é de índole marcadamente procedimental: recrutamento de líderes políticos e de servidores para os cargos públicos. Destaque-se à luz da específica realidade brasileira, que a filiação partidária obrigatória para as candidaturas torna esta função fundamental ao funcionamento do regime representativo; (v) a quinta função é potencialmente a mais importante na atualidade, e também ostenta caráter procedimental: organização do Parlamento e do próprio Governo. Especialmente nos regimes parlamentaristas, a dependência da capacidade organizativa dos partidos em distribuírem por si a responsabilidade do Governo é candente realidade: a organização dos procedimentos legislativos; o funcionamento de comissões legislativas; os acordos diários sobre a agenda legislativa; etc. Tais observações também ganham especial relevo diante do chamado “presidencialismo de coalizão” praticado no Brasil (Mair, p. 282-285)¹⁶.

Diz-se que a concretização da democracia tornou-se objeto programático intrínseco às organizações partidárias (Mezzaroba, 2016, p. 275), daí porque a ampla referência aos partidos políticos, especialmente à sua posição no sistema eleitoral e papel no regime democrático se justifica, na medida em que é este o plano de referência que pretendemos usar como analogia no tocante aos institutos de pesquisa.

Com efeito, evidenciado está que todo o regime de Direito Público a que sujeitos os partidos, a despeito de sua natureza privada, é decorrência direta de sua posição como ente intermediário entre o corpo eleitoral e o regime de

16 O autor destaca que de se reconhecer uma mudança no papel representativo dos partidos no sistema democrático. Com efeito, paralelamente à erosão de suas bases organizativas – isto é, uma incapacidade de funcionarem como agentes de representação, afirmando-se que o tempo dos partidos de massa acabou – verifica-se um fortalecimento de seu papel procedimental. Assim o autor explicita sua percepção e o realce do papel procedimental dos partidos: “depois de terem sido, em grande medida, associações ‘privadas’ de voluntários desenvolvidas no seio da sociedade, os partidos tornaram-se cada vez mais sujeitos a um quadro regulador que lhes atribui um estatuto (quase) oficial enquanto parte do Estado” (Cit. p. 281). Sinal emblemático desta realidade é sua dependência do financiamento público. Orides Mezzaroba assim define o mencionado papel procedimental: “a vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos partidos políticos, ficando o órgão de representação, no caso o Legislativo, relegado a segundo plano. O centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do Parlamento para o interior dos partidos políticos. As políticas públicas passariam a ser consequência da ação e da vontade dos partidos políticos” (MEZZAROBA, 2016, p. 266). O ponto, entretanto, não carece aqui de maior aprofundamento, de modo a não desvirtuar o estudo proposto, cujo foco é diverso.

governo, tanto mais potencializado pelo monopólio das candidaturas¹⁷.

Dito de outro modo: pode-se associar o regime de responsabilidade eleitoral dos partidos à sua intensa aptidão para influenciar o processo político eleitoral. E nesta conclusão não vai nenhuma grande novidade ou revelação. O binômio poder/responsabilidade permeia todo o Direito, Público e Privado, cuidando-se de sedimentadíssimo aforismo.

Ora, se poder - e no caso especificamente poder de influência no processo político-eleitoral - associa-se à responsabilidade, e se temos que os institutos de pesquisa ostentam tal aptidão, a conclusão inevitável que se segue é que não há como negar a tais institutos o sujeitarem-se a amplo regime de responsabilidade eleitoral pelos abusos eventualmente cometidos.

O sistema de responsabilidade vigorante no Direito Eleitoral é dualista. Por vezes exige dolo, na lídima expressão da responsabilidade subjetiva. Há situações em que prioriza a responsabilidade objetiva imprópria, ou seja, fundada numa presunção de culpa, que pode configurar-se como *in eligendo*; *in vigilando* ou mesmo *in re ipsa* (Gomes, 2020, p. 59-61).

Finalmente, em outras situações, como o abuso de poder, pouco importa saber o estado anímico do agente, bastante a comprovação da conduta e de sua potencialidade lesiva. Aliás, dispensa-se até mesmo a prova da efetiva influência sobre o processo eleitoral, que é presumida (Gomes, 2020, p. 61). Cuida-se, aí, de lídima expressão de responsabilidade objetiva.

É o caso então de avaliarem-se as perspectivas pelas quais se poderia cogitar a responsabilização dos institutos de pesquisa segundo o regime jurídico eleitoral. O primeiro grande fator de distinção é a aferição da existência de dolo.

Com efeito, havendo provas suficientes da intenção de malfazer o processo político-eleitoral por meio de pesquisas cujos dados foram fraudados tem-se, antes de mais nada, a caracterização de ilícito penal. Com efeito, tipifica o §4º do

17 “...15. As greis partidárias, à semelhança da União Brasileira de Compositores (UBC), podem ser qualificadas juridicamente como entidades integrantes do denominado espaço público, ainda que não estatal, o que se extrai da centralidade dispensada em nosso regime democrático aos partidos, essenciais que são ao processo decisório e à legitimidade na conformação do poder político. 16. O estatuto jurídico-constitucional dos partidos políticos ostenta peculiaridades e especificidades conferidas pela Carta de 1988 (e.g., filiação partidária como condição de elegibilidade, acesso ao fundo partidário e ao direito de antena, exigência de registro no TSE para perfectibilizar o ato constitutivo etc.) que o aparta do regime jurídico das associações civis (CRFB/88, art. 5º, XVII ao XXI), aplicado em caso de lacuna e subsidiariamente...” (TSE, Ac de 29.8.2017 no RESPE n. 10380, rel. Min. Luiz Fux.).

art. 33 da Lei n. 9.504/97: “A divulgação de pesquisa fraudulenta constitui crime, punível com detenção de seis meses a um ano e multa no valor de cinquenta mil a cem mil UFIR”. Como se sabe, tirante os casos de crimes ambientais que admitem responsabilidade das pessoas jurídicas, a responsabilidade penal é ínsita às pessoas naturais, e daí a disposição do art. 35: “Pelos crimes definidos nos arts. 33, § 4º e 34, §§ 2º e 3º, podem ser responsabilizados penalmente os representantes legais da empresa ou entidade de pesquisa e do órgão veiculador”.

A caracterização de infração penal traz consigo, a reboque, todas as consequências naturais da condenação, que não se resumem à sanção penal, valendo lembrar os efeitos secundários constantes do art. 91, CP, entre os quais está tornar certa a obrigação de indenização cível (art. 91, I, CP). Também poderá ser decretada a perda dos valores auferidos com a pesquisa fraudulenta, eis que produto do crime. Frise-se, entretanto, que tais consequências são restritas à pessoa do representante legal condenado. O instituto de pesquisa figura como verdadeiro instrumento do crime. Destarte, apenas os valores pertencentes à pessoa natural do representante condenado é que poderão ser confiscados. Os valores que tenham sido destinados ao instituto não poderiam ser alcançados, porque terceiro de boa-fé, expressamente ressalvado pelo art. 91, II, CP.

A responsabilização penal do agente - ainda que por crime eleitoral - não prejudica nem substitui a responsabilidade eleitoral propriamente dita, isto é, com a incidência de sanções que se contenham na esfera político-eleitoral. A conduta do representante do instituto de pesquisa responsável pela pesquisa fraudulenta deve também ser considerada à luz das figuras ilícitas eleitorais, notadamente aquelas que ensejam ajuizamento de investigação judicial eleitoral (AIJE). Com efeito, prevê o art. 22, LC 64/90 as seguintes espécies ilícitas: “uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social”.

José Jairo Gomes bem observa que o conceito de abuso de poder é indeterminado, e depende de uma conexão axiológica entre o conjunto normativo de dado sistema - no caso considerado o eleitoral - e a própria Constituição da República, e propõe defini-lo de forma ampla como o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas, visando exercer indevida e ilegítima influência em uma eleição, anotando que a ilegitimidade não decorre de uma simples contrariedade à lei, mas sim a desconformidade com o Direito (Gomes, 2020, p. 42-43).

O enquadramento dos institutos de pesquisa pode ser vislumbrado segundo o abuso do poder econômico. E tal se dará conforme raciocínio análogo àquele que embasou o enquadramento do abuso de poder religioso. Com efeito, tal figura não é prevista per si como ilícito eleitoral. Porém, diante de distorções na

realidade eleitoral que demandavam resposta, passou-se a enxergar a situação como espécie do gênero abuso do poder econômico, considerando que o líder religioso que, valendo-se de sua autoridade moral/espiritual, direciona o voto dos fiéis, na verdade nada mais faz que empregar toda a estrutura religiosa à frente da qual está - e que possui expressivo valor econômico consistente no custo de sua manutenção e gestão - em favor de dada candidatura. Uma forma de doação abusiva, desproporcional e sub-reptícia.

Aqui o raciocínio se repete: o instituto de pesquisa em si é estrutura com ingente aporte econômico, e além disto - diferentemente das organizações religiosas - exerce atividade econômica, altamente lucrativa, o que tanto mais justifica que a mesma ordem de razões aqui se apresente para entender que a pesquisa fraudulenta representa um aporte econômico indevido, porquanto seu objeto - a pesquisa cujos dados são falseados - é ilícito em favor do candidato que dela colhe vantagem.

Secundariamente, pode-se imaginar situação em que a pesquisa fraudulenta representará abuso do poder de autoridade. Tal sucederá se para falsear os dados divulgados o interessado se valha de posição que ocupe na própria estrutura do Estado. As hipóteses não são tão frequentes e fáceis de constatar, como no caso do abuso de poder econômico, mas podem suceder, por exemplo, se há acesso a informações confidenciais que permitam forjar os dados que integram a pesquisa fraudulenta. Ainda, pode suceder que haja manipulação de dados por ordem do agente, de modo a conferir credibilidade à pesquisa falsa. Evidentemente que o representante legal do instituto de pesquisa não será ele próprio a autoridade infratora, porque não ocupa cargo ou função pública. Neste caso, sua responsabilidade será derivada de coautoria no ilícito cometido pelo agente público.

Finalmente, a hipótese de abuso dos meios de comunicação social. Em geral, a pesquisa fraudulenta será - para cabal atingimento de seu propósito - objeto de alavancada e ampla divulgação em mídias sociais. Na verdade, a mencionada forma de abuso se caracteriza não tanto pelo conteúdo das publicações, mas pela sua forma e quantidade. Assim, por exemplo, uma propaganda de conteúdo lícito, se fará ilícita se divulgada por meio vedado ou com intensidade desproporcional. Obviamente que no caso de divulgação massiva da pesquisa viciada, serão responsabilizados pelo abuso dos meios de comunicação social os autores da pulverização indevida da informação, respondendo o representante do instituto sob este fundamento apenas se provado conluio com tais agentes¹⁸.

18 Sem prejuízo de sua responsabilização pela fraude em si, conforme cânones já expostos.

A conclusão a que se chega é que a fraude por meio de pesquisas eleitorais será enquadrável alternativamente, e a depender das circunstâncias do caso concreto, em mais de uma das figuras de abuso tipificadas pelo art. 22 da Lei Complementar n. 64/90, podendo eventualmente caracterizar-se até mesmo o concurso de infrações.

Eventualmente, o uso abusivo de pesquisa fraudulenta também poderia ser objeto de AIME, instrumento constitucional previsto para casos de abuso do poder econômico ou fraude, conforme § 10º do art. 14, CR/88: “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.

O fundamental a ter presente é que é inerente ao conceito de abuso a obtenção de resultados anormais ou ilícitos, distinguindo-se em espécies como o abuso do poder de autoridade; o político; o econômico; o ideológico e o midiático. Destaca-se, acerca deste último, o contexto dos meios de comunicação de massa, caracterizados pela conformação daquilo que se denomina indústria cultural, que se põe à base da formação – talvez melhor dizendo a própria manipulação – da opinião pública, que alcançou níveis superlativos com a globalização potencializada pela formação de redes comunicacionais, instrumentalizadas por novas tecnologias (Gomes, 2020, p. 43-44).

Destaque-se, também, que apenas pessoas naturais podem figurar no polo passivo da ação de investigação judicial eleitoral, já que as sanções cabíveis são incompatíveis com a natureza e condição das pessoas jurídicas¹⁹. Eis o teor do inciso XIV do art. 22:

judgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado.

Assim, tais sanções serão restritas ao representante do instituto de pesquisa, e tantos quantos hajam concorrido para o abuso, inclusive o candidato benefi-

¹⁹ A título exemplificativo, veja-se: “É pacífica a jurisprudência no sentido da impossibilidade de pessoas jurídicas figurarem no polo passivo da AIJE. Nos intensos debates desta Corte sobre o tema do litisconsórcio passivo necessário, essa premissa jamais foi alterada. O que se vem discutindo é se deve, ou não, ser exigida a inclusão, no polo passivo, dos responsáveis pela prática abusiva – portanto, de pessoas físicas passíveis de suportar inelegibilidade” (TSE, 0600814-85.2022.6.00.0000, Ac. de 13/12/2022, Rel Min Benedito Gonçalves).

ciado. No entanto, o instituto de pesquisa não será penalizado com fundamento neste dispositivo.

O que todas estas formas de responsabilização têm em comum é o fato de serem restritas à pessoa natural do representante do instituto de pesquisa e seus eventuais coautores ou partícipes, atreladas à figura dolosa dos ilícitos. A principal questão que resta é se saber da possibilidade de que o instituto, enquanto pessoa jurídica, seja passível de alguma sanção, e em caso de resposta positiva, qual e em quais circunstâncias.

O primeiro aspecto fundamental é divisar que institutos de pesquisa são prestadores de serviço. Com efeito, oferecem no mercado, de forma lucrativa - aliás, altamente lucrativa - utilidade que se enquadra perfeitamente à tipologia do § 2º do art. 3º, CDC, que define como serviço: “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração”.

Para além disso, tal atividade tangencia o interesse difuso por excelência, qual seja, a lisura e legitimidade do processo político-eleitoral, ponto nevrálgico ao Estado Democrático de Direito e à preservação das instituições republicanas. Assim sendo, não há razão que justifique a não incidência do art. 81, p. único, I, CDC, que define os interesses difusos: “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. À atividade dos institutos, pois, seria aplicável todo microssistema regulatório do processo coletivo, inclusive com a legitimação ativa dos entes indicados no art. 82 para as medidas judiciais cabíveis para coibir a atuação fraudulenta. Mesmo que afastada a incidência do microssistema de processo coletivo ou do sistema protetivo do consumidor, ainda assim, a responsabilidade dos institutos seria irrecusável a partir das normas ordinárias da própria responsabilidade civil comum. Com efeito, segundo se depreende dos arts. 932, III e 933 do Código Civil, os institutos ostentam responsabilidade civil objetiva pelos atos ilícitos de seus representantes.

Outrossim, mesmo que se recusasse a legitimidade ativa dos entes indicados no art. 82, CDC, para atuarem contra atividade fraudulenta dos mencionados institutos, quando nada a legitimidade ativa do Ministério Público é decorrência de imperativo constitucional, oriunda diretamente do art. 127, CR/88, independentemente de norma infraconstitucional que atribua legitimidade específica. A lisura do processo eleitoral se constitui em exemplo acadêmico do que se enquadra no § 1º do art. 127, que atribui ao Parquet a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Gama enorme de possibilidades se abre para coibir a atuação fraudulenta dos institutos, na esteira do permissivo do art. 84, CDC - para os que admitirem sua aplicação à hipótese - ou mesmo do art. 497, CPC, para os que defendam a incidência do sistema de responsabilidade civil comum. Pode-se admitir até mesmo a suspensão de atividades do próprio instituto, se demonstrada sua completa destinação a exclusivamente distorcer o processo eleitoral, beneficiando determinadas candidaturas em detrimento de outras, ou seja, a adoção de um claro viés político-partidário.

Ao contrário do que sucede com órgãos de imprensa que, dentro dos limites da liberdade de expressão e de imprensa, podem adotar vieses ideológicos editoriais, aos institutos não se permite tal liberdade, dado o caráter pretensamente científico de sua atuação. Dito de outro modo, é da consciência do público e da sociedade que ao adquirirem um produto dos órgãos de imprensa, são destinatários de dados objetivos e também de elementos opinativos e subjetivos, cabendo então ao espectador garimpar aquilo que lhe importa. Já os institutos de pesquisa apresentam-se como supostamente independentes, objetivos e científicos. Daí porque qualquer atuação que denote viés ideológico constitui abuso ou desvio ilícito, autorizando a intervenção estatal na sua coibição.

Resta, pois, uma única hipótese a se cogitar, de modo a averiguar a possibilidade de responsabilização dos institutos de pesquisa, e tal se trata dos casos em que os erros de estimativas decorrem de culpa.

Obviamente que aqui se cuida de imperícia, a culpa profissional, já que tais institutos desempenham sua atividade de estatística profissionalmente no mercado, com o correspondente auferimento de lucro.

Em princípio, o regime de responsabilidade civil não se distingue ante à qualidade do elemento subjetivo. É dizer: distinguem-se responsabilidade subjetiva da objetiva segundo a exigência de elemento subjetivo, seja ele o dolo ou a culpa. Entretanto, no seio dos regimes de responsabilidade civil subjetiva, não há relevante distinção entre os casos de dolo e culpa. É que a “a indenização mede-se pela extensão do dano” (art. 944, CC), e não pela intensidade do dolo ou grau de culpa. Apenas se admite repercussão da intensidade da culpa para fins de redução da indenização, segundo dicção do art. 944, p. único, CC, mas não para agravamento da sanção pecuniária. Assim sendo, a pesquisa que, embora não produzida fraudulentamente, contém erro técnico relevante, atrai a responsabilidade civil do instituto nos mesmos termos dos já citados arts. 932, III e 933, CC, como qualquer atuação culposa do preposto de qualquer outro prestador de serviço no mercado.

Muito embora o grau de culpa não interfira, em princípio, no caráter e extensão da responsabilidade civil, pode repercutir na liberdade de continuidade da atividade econômica. Erros graves, sucessivos e frequentes, podem indicar uma inépcia geral para a atividade – ainda que não haja um preordenado viés ideológico – a justificar a imposição da obrigação de abster-se, uma verdadeira interdição judicial, nos moldes em que sucede em outros ramos de atividade de repercussão coletiva e de interesse público.

Obviamente que aí se cuida de medida drástica, que por interferir na liberdade de iniciativa econômica e no livre exercício profissional, valores constitucionais²⁰, reclama também acalentada prova de imperícia grave, a beirar o dolo, além de exigir também risco premente ao interesse público na lisura do processo eleitoral. Medidas intermediárias, menos gravosas, deverão ter sido previamente intentadas, a justificar plenamente o extremismo em questão. Admitem-se aí expedientes como o acompanhamento da implementação de providências que tornem mais confiáveis os dados obtidos, a certificação da correção na forma de tratamento de tais dados, etc., enfim, medidas outras que permitam ao instituto sobreviver.

Uma última questão resta a ser apreciada. Cuida-se da aferição da competência da Justiça Eleitoral para apreciar as demandas em que se persiga a responsabilidade civil dos institutos de pesquisa, ou seja, para além dos casos da responsabilidade eleitoral dos representantes legais e eventuais partícipes ou coautores de pesquisas fraudulentas, hipóteses em que a competência de Justiça Eleitoral é inquestionável.

A dúvida é instigada por um ranço de raciocínio. Há uma tendência de se imaginar que a competência jurisdicional da Justiça Eleitoral é restrita às chamadas “ações eleitorais”. Isto se dá porque é comum que tais “ações” sejam estudadas quando se trata do processo eleitoral em sentido estrito. O fato é que há grave equívoco em tal pensamento. O primeiro e mais evidente, decorrente da superação de há muito da teoria imanentista, que associa o direito processual de ação ao direito material, contexto em que ação seria o próprio direito material reagindo, daí porque se faria sentido nominarem-se “ações” de acordo com o direito material ao qual imanente. Ora, desde o século passado já se sedimentou o entendimento de que somente por concessão ao didatismo podem ser as “ações” nominadas. Afinal, não há “ações”, mas sim o direito público, subjetivo e abstrato de ação, e aquilo que se utiliza para “dar nome” à ação representa características ou particularidades do procedimento ou do provimento invocado.

20 Art. 1º, IV; Art. 5º, XIII; Art. 170, “caput”, CR/88.

Em segundo lugar, a competência jurisdicional da Justiça Eleitoral é plena. Isto é: não é restrita às “ações eleitorais” de rito especial, mas abarca todas as medidas e providências que influenciem o processo político-eleitoral. Não vai aí nenhuma grande novidade. Veja-se, por exemplo, a compreensão acerca da competência da Justiça Eleitoral para apreciar as demandas que envolvam os conflitos internos dos partidos políticos. É pacífico o entendimento que sejam quais forem as naturezas de tais “ações” bem como dos provimentos postulados, a competência será da Justiça Eleitoral se houver potencial de influenciar o processo eleitoral²¹.

Ora, o raciocínio se reproduz com identidade de razões no tocante às ações que envolvam os institutos de pesquisa, mesmo que fundadas na legislação civil comum ou mesmo em cânones do processo coletivo. É que o critério que define a competência da Justiça Eleitoral é material: *a potencialidade de afetar o processo eleitoral*.

5 CONCLUSÕES

Desde o modelo ateniense, o sistema democrático esteve associado diretamente ao conceito de liberdade e alicerçado na participação ativa do sujeito na formação da vontade coletiva (Mezzaroba, 2016, p. 263). Este modelo, por óbvio, reclama que se proveja com vigor o direito à informação ampla e irrestrita acerca de todos os aspectos envolvidos no processo eleitoral, dentre os quais está, como dos mais relevantes, o trabalho dos institutos de pesquisa.

Entretanto, de se contrapor que o direito à informação, não sendo absoluto, comporta temperamentos quanto atentar contra a liberdade, o regime democrático e à soberania eleitoral, chegando-se mesmo a afirmar que “mesmo que a informação divulgada em pesquisas eleitorais seja correta e não tendenciosa, pode ser considerada antidemocrática, em face da influência no poder decisório do voto” (Nogueira, 2012, p. 115)²².

A propósito, evidenciou-se que, ressalvadas divergências quanto a aspectos pontuais ou circunstanciais, em geral as pesquisas empíricas denotaram que há

21 “A Justiça Eleitoral não detém competência para julgar conflitos intrapartidários, salvo quando demonstrado que a decisão sobre a matéria interna corporis produziria reflexos no processo eleitoral” (TSE, Ac. de 12.5.2020 no AgR-MS n. 060032786, rel. Min. Luís Roberto Barroso).

22 O autor defende que o direito à informação não representa simploriamente apenas o acesso a notícias, mas que seja instrumento ao Estado Democrático de Direito, a ser exercido sem distorções que ocasionem a violação da isonomia na disputa pelo voto, ameaçando a própria autodeterminação individual. Tais distorções se evidenciam por práticas como a subinformação (informação totalmente insuficiente) e a desinformação (notícias fraudulentas) (Nogueira, p. 105 e 109).

base científica para afirmar que pesquisas efetivamente afetam o resultado das eleições²³, o que é um forte argumento em prol de sua regulação, admitindo-se que algum tipo de limite deve ser estabelecido.

Destarte, a proposta de regulação da divulgação de pesquisas não seria propriamente censura, e que em se tratando do jogo democrático é essencial que os eleitores conheçam quem são os candidatos, sua vida pregressa, seus planos de governo. Porém, “não parece ser imprescindível saber em quem os outros vão votar ou já votaram”, de modo a preservar a autonomia política do cidadão (Nogueira, 2012, p. 113). De se concluir, pois: pesquisas eleitorais passíveis de viciar a decisão soberana do eleitor podem e devem ser restringidas, pois aí o direito à informação e a liberdade de expressão cedem espaço ao valor maior, qual seja, *preservar a legitimidade das eleições* (Nogueira, 2012, p. 113-114).

Mas mesmo uma decisão pró-regulação precisaria enfrentar problemas espinhosos. Primeiramente, estabelecer algum *standard* de qualidade a ser considerado como padrão aceitável; o desafio da transnacionalidade digital, considerando, por exemplo, a realidade já enfrentada na França, em que há forte regulação da publicidade de pesquisas, levando muitas a serem publicadas na Bélgica ou na Suíça (Dahlgaard et. al., 2016, p. 298).

É preciso também procurar aferir a quem beneficia ou prejudica a restrição ou eventual proibição à publicação. É que a ampla publicidade, bem ou mal, e com suas vicissitudes, ainda assim favorece maior igualdade no acesso à informação, o que pode significar uma vantagem democrática. Políticas restritivas podem prejudicar apenas os eleitores mais singelos e os menores partidos, já que os grandes conglomerados políticos, com avantajado poder econômico, seguirão contratando pesquisas particulares (Dahlgaard et. al., 2016, p. 298).

A democracia envolve uma faceta dinâmica, caracterizada pelo conjunto de atividades interligadas por meio das quais se desenvolve a vida pública da sociedade, aquilo que no jargão midiático se alcunha “jogo democrático” (Nogueira, 2012, p. 99). E neste cenário em constante ebulição, a atividade dos institutos desempenha papel protagonista. À sua volta gravitam valores, que são constitucionais, como o direito à informação; a lisura, transparência e legitimidade do processo eleitoral; a igualdade de oportunidades entre candidatos; a importância à repressão às práticas abusivas e fraudulentas; a proteção ao voto livre, consciente e esclarecido, além do respeito ao Estado Democrático de Direito.

23 Sinclair e Plott concluíram poder-se afirmar que pesquisas eleitorais influenciam os resultados das eleições provendo informações adicionais, e apresentam uma particular vantagem que é sua disponibilidade para todos eleitores de modo fácil e rápido (Sinclair; Plott, p. 84).

As reflexões aqui postas são apenas provocativas, sem pretensões ao dogmatismo, convidando-se a procurar o melhor caminho para equilibrar todas estas peças no complexo tabuleiro eleitoral.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Relatório Resultado da Totalização. Disponível em: https://www.tre-pr.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/resultado-da-totalizacao-eleicoes-gerais-estaduais-2022-2013-parana-2013-1o-turno-para-governador-vice-governador-senador-deputados-federais-e-estaduais-no-estado-do-parana/@@download/file/relatorio-resultado-totalizacao.pdf. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Resultado de votação Eleitos. Disponível em: https://www.tre-pi.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-pi.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/arquivos/resultado-das-eleicoes-votacao-eleitos/@@download/file/Resultado%20-%20Vota%C3%A7%C3%A3o%20-%20Eleitos.pdf. Acesso em: 22 jan. 2023.

DAHLGAARD, Jens Olav; HANSEN, Jonas Hedegaard; HANSEN, Kasper M.; LARSEN, Martin V. How are Voter Influenced by Opinion Polls? The Effect of Polls on Voting Behavior and Party Sympathy in World Political Science, vol. 12, no. 2, 2016.

GASPERONI, Giancarlo e MANTOVANI, Debora. The impact of exposure to pre-election polls on voting behavior in Italian Political Science Review 45/1. Cambridge University Press, 2015. Disponível em <https://doi.org/10.1017/ipo.2015.3>. Acesso em 13 dez. 2024.

GOMES, José Jairo. Responsabilidade eleitoral in LEAL MOREIRA, Eduardo *et. al.* (org.). Direito Eleitoral e Democracia – Estudos em homenagem ao Desembargador Cleones Carvalho Cunha. EDUFMA: São Luís, 2020.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral, 3º ed. São Paulo: Atlas, 2018.

KAMRADT, João. É possível confiar nas pesquisas eleitorais? Análise das intenções de votos nas eleições para governadores no Brasil em 2014 in Revista Compolítica, vol. 7(1), 2017.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia in Análise Social vol. XXXVIII (167).

MEIRELES, Fernando; RUSSO, Guilherme. Pesquisas eleitorais no Brasil: tendências e

desempenho in Estudos Avançados 36(106), 2022.

MEZZAROBÀ, Orides. Sustentabilidade política e cidadania: (Re)pensando o papel dos partidos e da representação política na contemporaneidade in Revista Jurídica 43/260 Curitiba, 2016. Disponível em <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1831>. Acesso em 13 dez. 2024.

NOGUEIRA, Érico Ferrari. As pesquisas eleitorais como condicionantes do jogo democrático in Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 60, p. 95 a 119, jan./jun. 2012. Disponível em <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v60p95/163>. Acesso em 13 dez. 2024.

OLIVEIRA, Adriano; GADELHA, Carlos; COSTA, Simara. Os resultados das pesquisas eleitorais influenciam as escolhas dos eleitores? In: 2016 em Debate – Opinião Pública e Conjuntura Política – Dossiê: Novo comportamento político e eleições presidenciais, v. 8, n.3.

SINCLAIR, Betsy; PLOTT, Charles R. From uninformed to informed choices: Voters, pre-election polls and updating in Electoral Studies 31/83, 2012. Disponível em <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2011.03.002>. Acesso em 13 dez. 2024.

SISTEMA ELEITORAL ALTERNATIVO: VOTO ÚNICO E TRANSFERÍVEL – ALTERNATIVAS E DESAFIOS NAS ELEIÇÕES BRASILEIRAS

ALTERNATIVE ELECTORAL SYSTEM: SINGLE TRANSFERABLE VOTE –
ALTERNATIVES AND CHALLENGES IN BRAZILIAN ELECTIONS

Álvaro Vinícius Paranhos Severo¹

Ricardo Alan Wias²

Artigo recebido em 19 de agosto e aprovado em 25 de outubro de 2024.

RESUMO

O presente artigo explora de forma breve o Sistema de Voto Transferível (STV) como uma alternativa ao sistema eleitoral brasileiro atual, enfatizando suas vantagens e desafios. O STV visa proporcionar uma representação mais proporcional e justa, refletindo melhor a diversidade de preferências dos eleitores em eleições com múltiplos cargos. O artigo compara o STV com o sistema eleitoral alemão, que combina representação proporcional e majoritária, e discute a possibilidade de adotar o STV para melhorar a eficiência eleitoral e reduzir os custos, especialmente no contexto do segundo turno eleitoral. Por fim, o artigo aborda como o STV pode oferecer uma solução mais econômica e direta para os problemas associados ao voto estratégico e à polarização política, propondo uma abordagem mais flexível e adaptável ao cenário eleitoral brasileiro.

Palavras-Chave: sistema eleitoral; voto transferível; democracia; eleição.

ABSTRACT

This article briefly explores the Single Transferable Vote (STV) system as an alternative to the current Brazilian electoral system, highlighting its advantages and challenges. STV aims to provide more proportional and fair representation,

1 Doutor em Direito. Professor da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

2 Advogado e mestrando em Direito na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

better reflecting the diversity of voter preferences in elections with multiple seats. The article compares STV with the German electoral system, which combines proportional and majoritarian representation, and discusses the potential for adopting STV to improve electoral efficiency and reduce costs, especially in the context of a second-round election. Finally, the article addresses how STV could offer a more economical and direct solution to issues related to strategic voting and political polarization, proposing a more flexible and adaptable approach to the Brazilian electoral landscape.

Keywords: Electoral system; transferable vote; democracy; election.

Sumário

1. Introdução; 2. O atual sistema brasileiro de votação; 3. O sistema do voto transferível 4. Comparativo com o sistema eleitoral alemão; 5. A alternativa na eleição do poder executivo; 6. Voto único transferível e segundo turno eleitoral; 7. Implementação gradual e críticas ao STV; 8. Conclusões; Referências.

1 INTRODUÇÃO

O Voto Único Transferível, também conhecido pela sigla STV (do inglês single transferable vote) (Tideman, 1995, p. 28), é um sistema de votação que tem como objetivo principal refletir de maneira mais proporcional e justa a diversidade de opiniões e preferências dos eleitores. Esse método é particularmente útil em eleições que envolvem múltiplos cargos em disputa, pois permite uma representação mais equitativa e reduz significativamente o desperdício de votos, oferecendo uma alternativa eficaz para captar as reais intenções dos eleitores.

O STV representa uma alternativa ao sistema eleitoral brasileiro, especialmente no que tange à possibilidade de sua aplicação em diversos cargos políticos. O sistema é projetado para possibilitar uma representação mais precisa das preferências eleitorais e poderia oferecer uma solução mais eficiente em comparação com os métodos atuais utilizados no Brasil.

Este artigo se debruça, ainda que de forma sucinta, sobre o funcionamento desse sistema alternativo de votação, fazendo uma comparação entre o modelo adotado pelo legislador brasileiro e o sistema eleitoral alemão. A análise procura elucidar como o STV pode se posicionar como uma alternativa viável e vantajosa

em relação ao sistema de votação em uso, considerando suas características e impactos.

A proposta apresentada visa promover um maior utilitarismo, tanto sob a perspectiva financeira quanto prática, ao analisar os custos da realização de um segundo turno nas eleições. Isso é particularmente relevante quando se observam os custos associados e os números da eleição presidencial de 2022, bem como a possibilidade de implementar um sistema que permita a realização de uma eleição em turno único. Essa abordagem não só poderia economizar recursos significativos, mas também valorizar o voto do cidadão brasileiro, garantindo que cada voto seja aproveitado de maneira mais direta e representativa no processo eleitoral.

2 O SISTEMA BRASILEIRO DE VOTAÇÃO ATUAL

O sistema de votação atualmente em vigor no Brasil está previsto e regulamentado pela Constituição Federal, que estabelece a democracia como o princípio fundamental no que tange à organização e ao funcionamento do processo eleitoral de forma pétrea (Moraes, 2021, p. 18) e explícita (Temer, 2010, p. 145). A restauração da democracia, após a promulgação da Constituição de 1988, foi efetivamente concretizada com o retorno do poder de voto direto à população brasileira. No entanto, é crucial não confundir o conceito de voto direto com o de sufrágio (Silva, 2010, p. 355).

No sistema de voto direto, o cidadão tem a capacidade de decidir diretamente qual candidato ou candidata irá escolher, sem intermediários. Para garantir que o voto direto atinja sua plena eficácia e integridade, era imperativo que existisse uma forma de proteção para o eleitor. A alternativa escolhida pelo legislador foi a implementação do voto obrigatório (De Pádua, 2022, p. 332) e secreto, que assegura que apenas o eleitor tenha conhecimento sobre em quem ele votou. O constituinte adotou essa medida com o objetivo de minimizar as possibilidades de violação da livre escolha e mediante coerção, garantindo assim que o processo eleitoral fosse o mais seguro e justo possível.

A universalidade do voto permite que qualquer cidadão brasileiro, respeitadas as restrições previstas em lei, tenha o direito de votar. Isso inclui até mesmo os cidadãos analfabetos, que têm a oportunidade de expressar sua vontade nas urnas, caso assim desejem.

A única restrição real para o exercício do voto é a idade. A partir dos 16 anos, o cidadão pode participar das eleições, mas o voto se torna uma obrigação legal

somente ao atingir a maioridade. Esta obrigação persiste até os 70 anos de idade, momento em que o voto se torna facultativo novamente.

O terceiro inciso do art. 60 da Constituição define a periodicidade das eleições, que devem ocorrer a cada quatro anos. Essa disposição estabelece que novas eleições serão realizadas a cada quatro anos, obrigando o cidadão a exercer seu direito de voto e a escolher seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo.

No entanto, o texto constitucional, embora claro e preciso, revela uma lacuna: o constituinte optou por não transformar o voto em uma obrigação permanente, mas sim em uma obrigação periódica. No sistema vigente, todos os cidadãos brasileiros são obrigados a votar, desde que cumpram os requisitos legais estabelecidos. Aqueles que não comparecem às urnas enfrentam consequências e restrições conforme previsto em lei.

A decisão do constituinte de tornar o voto obrigatório visou assegurar uma participação massiva e efetiva nas eleições, e, até o momento, essa obrigação tem mostrado resultados positivos. Na eleição presidencial de 2018, a taxa de participação foi de aproximadamente 80% (TSE, s/d), o que contrasta com os países vizinhos que adotam o voto facultativo e frequentemente enfrentam altas taxas de abstenção.

Com a obrigatoriedade do voto, o cidadão passa a ter direito a um voto para cada cargo (salvo a exceção prevista a cada oito anos para a eleição de senador, em que o cidadão pode eleger dois senadores da República), voto esse, que não é transferível, ou seja, o candidato que recebeu o determinado voto não poderá repassar seu voto para outrem (isso na esfera do Poder Executivo).

No que condiz à esfera legislativa, para as eleições da Câmara dos Deputados, que conta com 513 cadeiras, os eleitores escolhem candidatos diretamente dentro de seus respectivos estados.

Cada estado funciona como um distrito eleitoral, e o número de assentos que cada estado tem na Câmara é determinado pela sua população. Estados com mais habitantes têm direito a mais cadeiras. A distribuição dessas cadeiras é feita por um sistema proporcional que considera a quantidade de votos recebidos por cada partido.

O cálculo para a alocação das cadeiras é baseado em dois principais parâmetros: o quociente eleitoral e o quociente partidário. O quociente eleitoral é obtido dividindo-se o total de votos válidos em um estado pelo número total

de cadeiras disponíveis nesse estado. Esse cálculo define quantos votos são necessários para que um partido ou candidato conquiste uma cadeira. A partir desse cálculo, as cadeiras são distribuídas entre os partidos conforme o número de votos que cada um recebe. Dentro dos partidos, as cadeiras são preenchidas pelos candidatos mais votados.

Ou seja, é possível que um cidadão vote em candidato X, porém acabe elegendo candidato Y no mesmo partido.

Esse mesmo princípio de representação proporcional é aplicado nas assembleias legislativas dos estados e na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Nessas eleições, os eleitores também votam em candidatos individuais, e a distribuição das cadeiras segue a proporção dos votos obtidos pelos partidos e candidatos.

O sistema de votação utilizado é o do voto único não transferível, no qual o eleitor marca um único candidato e não há redistribuição de votos. Assim, os candidatos que obtêm mais votos em seus partidos são eleitos para as cadeiras disponíveis. Esse método procura refletir a diversidade de preferências eleitorais, embora o processo de contagem e cálculo possa ser detalhado e complexo.

3 O SISTEMA DO VOTO TRANSFERÍVEL

O sistema de voto transferível é um método de votação projetado para aprimorar a representação proporcional e garantir que os votos dos eleitores sejam mais bem aproveitados (Farvaque et al., 2009, p. 6). Em vez de simplesmente votar em um único candidato, os eleitores classificam os candidatos de acordo com suas preferências, permitindo uma representação mais fiel das escolhas eleitorais. Esse sistema é frequentemente utilizado em eleições para múltiplos cargos, como em alguns parlamentos e conselhos locais, e é conhecido por sua capacidade de minimizar o desperdício de votos e oferecer uma representação mais equitativa.

O funcionamento do voto transferível começa com os eleitores classificando os candidatos em ordem de preferência. Na contagem dos votos, o candidato que recebe a menor quantidade de votos é eliminado, e seus votos são transferidos para os candidatos restantes com base nas preferências subsequentes dos eleitores. Este processo continua até que todos os cargos disponíveis sejam preenchidos. A transferência de votos é feita de maneira a assegurar que cada voto tenha a maior influência possível na eleição dos candidatos, refletindo assim as verdadeiras intenções dos eleitores.

Desse modo, se o cidadão vota no candidato A como primeira alternativa de votação e o candidato B como sua segunda opção, o candidato B recebe o voto do candidato A, caso esse venha a ser eliminado no sistema de votação, que normalmente ocorre com o candidato ficando em último lugar e dando lugar para que a segunda opção do eleitor venha, de fato, a receber tais votos.

Uma das principais vantagens do sistema de voto transferível é a diminuição do número de votos desperdiçados. Em outros sistemas, uma quantidade elevada de votos, de fato, não contribui diretamente para a eleição de candidatos, especialmente se os eleitores votam em candidatos que são considerados “azarões”.

O voto único e transferível valoriza a utilização de cada voto, transferindo-o para candidatos que ainda estão na disputa e cujas posições podem alinhar-se com as preferências dos eleitores.

No momento que os eleitores passam a ter a possibilidade de expor suas preferências em ordem, o sistema reduz a polarização e incentiva candidatos a buscarem apoio de uma gama mais ampla de eleitores, não apenas daqueles que já estão firmemente alinhados com um partido ou grupo específico. Isso pode resultar em campanhas eleitorais mais positivas e na eleição de representantes que realmente refletem a diversidade de opiniões dentro da comunidade.

4 COMPARATIVO COM O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO

O sistema do voto transferível gera evidentes comparações com o sistema eleitoral alemão, mas é necessário expor que existem gritantes diferenças dentre os dois modelos.

O sistema eleitoral alemão é um modelo misto, que combina elementos de representação proporcional e majoritária, projetado para garantir uma representação equilibrada e justa no Bundestag, o parlamento federal (Gonçalves, 2023, p. 217). Na prática, isso significa que os eleitores têm dois votos em cada eleição: o primeiro voto (Erststimme) é usado para eleger um candidato em um distrito eleitoral específico, enquanto o segundo voto (Zweitstimme) é utilizado para escolher um partido político em nível nacional. Essa mistura visa proporcionar uma representação tanto direta quanto proporcional.

O primeiro voto é destinado à eleição de candidatos individuais que concorrem em 299 distritos eleitorais. O candidato que recebe o maior número de votos em cada distrito é eleito diretamente para o Bundestag. Este sistema majoritário uninominal assegura que cada região tenha um representante diretamente

eleito para o parlamento, garantindo uma conexão direta entre eleitores e seus representantes.

O segundo voto desempenha um papel fundamental na definição da composição do Bundestag, refletindo a proporcionalidade das representações. Nesse sistema, os eleitores votam em partidos políticos, e a proporção de votos que cada partido recebe é usada para determinar o número de assentos que lhe cabem no parlamento. Esse método assegura que a diversidade política dos eleitores seja adequadamente refletida na composição do Bundestag.

Por outro lado, o STV opera de maneira distinta, utilizando um modelo preferencial em que os eleitores classificam candidatos por ordem de preferência.

Inicialmente, os votos são atribuídos ao candidato mais preferido de cada eleitor. Se um candidato alcança a quantidade necessária de votos para ser eleito, qualquer excesso de votos é redistribuído para outros candidatos, baseando-se nas preferências subsequentes dos eleitores. Caso nenhum candidato atinja a quantidade necessária de votos, o candidato com menos votos é eliminado, e seus votos são transferidos para os candidatos restantes conforme as preferências seguintes. Esse processo continua até que todos os assentos sejam preenchidos.

Enquanto o sistema misto alemão busca equilibrar a representação direta e proporcional em um parlamento, o STV se concentra em oferecer uma representação mais precisa e detalhada das preferências dos eleitores.

O sistema misto é eficaz em garantir uma representação proporcional dos partidos e suas respectivas proporções de votos, enquanto o STV busca refletir mais diretamente a vontade dos eleitores através da redistribuição de votos.

Além disso, o STV pode proporcionar uma representação mais exata das preferências eleitorais em distritos com múltiplos assentos, ao passo que o sistema misto alemão pode levar a uma sobreposição de assentos devido à necessidade de ajustar a proporção da representação. Ambos os métodos visam refletir as preferências dos eleitores de forma justa, mas fazem isso de maneiras diferentes.

O sistema misto alemão é mais complexo, equilibrando a representação local e proporcional em um parlamento de uma única câmara, enquanto o STV oferece uma abordagem mais direta e flexível, particularmente em contextos de múltiplos assentos.

5 A ALTERNATIVA NA ELEIÇÃO DO PODER EXECUTIVO

Durante a última eleição brasileira (2022), observou-se um aumento extremamente significativo no índice de rejeição dos dois principais candidatos, a ponto de se tornar uma questão dominante no cenário político. Esse fenômeno gerou uma série de debates e discussões sobre a viabilidade de um candidato de terceira via, que, embora tenha sido considerado, acabou se revelando ineficaz na prática.

A dificuldade em implementar efetivamente uma candidatura de terceira via pode ser atribuída, em grande parte, ao fato de que muitos eleitores rejeitavam um candidato específico, mas não necessariamente apoiavam o outro candidato que se apresentava como alternativa.

No contexto das eleições, frequentemente surgiam situações em que eleitores demonstravam uma rejeição marcante a Jair Messias Bolsonaro. No entanto, essa rejeição não significava que esses eleitores eram, de fato, apoiadores fervorosos de Luiz Inácio Lula da Silva. Na verdade, muitos deles optavam por votar em Lula simplesmente porque ele era percebido como a alternativa com maior probabilidade de derrotar Bolsonaro, que representava tudo o que eles não desejavam na presidência.

Esse cenário se repetia em sentido oposto, com eleitores que eram críticos de Lula decidindo votar em Bolsonaro, considerando-o como “a opção menos ruim” em comparação com o outro candidato.

Esse fenômeno cria uma sensação de falsa democracia, na medida em que o voto do cidadão não é realmente uma expressão de apoio ou preferência por um candidato, mas sim uma estratégia para evitar a eleição de um oponente indesejado. Assim, o processo eleitoral parece girar em torno da escolha do “mal menor”, ao invés de refletir uma verdadeira escolha democrática baseada em políticas e propostas concretas.

Desse modo, surgem implicações profundas para a qualidade da democracia. O fato de que muitos eleitores se sentem compelidos a votar de forma estratégica, em vez de votar com base em convicções pessoais ou alinhamentos ideológicos, enfraquece a legitimidade do processo eleitoral e contribui para um sentimento crescente de desilusão e desengajamento com a política.

Quando a escolha dos eleitores é dominada pela necessidade de bloquear um candidato específico, a discussão política tende a se tornar superficial e focada em aspectos negativos, em vez de promover um debate construtivo sobre políticas públicas e futuro do país.

Desse modo, a rejeição extrema aos principais candidatos e a eficácia limitada das candidaturas de terceira via destacam uma dinâmica em que o voto se torna um mecanismo de bloqueio, em vez de uma verdadeira manifestação de preferências e ideologias. Essa prática reduz o debate político a um mero jogo de oposições, enfraquecendo a profundidade das discussões sobre políticas públicas e alternativas concretas. O resultado é um processo eleitoral que não reflete genuinamente as aspirações dos eleitores e alimenta uma crescente desilusão com a política, prejudicando a legitimidade democrática e a capacidade de promover mudanças substanciais.

Se o sistema de voto transferível fosse adotado como uma alternativa, isso poderia contribuir significativamente para a redução do fenômeno de desencorajamento político entre os eleitores, que muitas vezes se sentem compelidos a votar no que consideram o “mal menor”. No entanto, a frustração causada pela impossibilidade de certos candidatos alcançarem o segundo turno poderia levar parte do eleitorado a temer que um candidato que enfrenta grande rejeição por parte dos eleitores prevaleça já no primeiro turno.

Essa situação, por sua vez, fomenta a prática do “voto útil”, um fenômeno que distorce a expressão genuína da vontade popular. Assim, o voto torna-se cada vez mais desvinculado das verdadeiras intenções dos eleitores, uma vez que estes passam a escolher com base em estratégias para evitar resultados indesejados, em vez de manifestar suas preferências autênticas.

O cenário político atual sugere o sistema do voto transferível como alternativa para não enfraquecer a democracia e valorizar o voto, possibilitando a transferência do voto para outro candidato.

6 VOTO ÚNICO TRANSFERÍVEL E SEGUNDO TURNO ELEITORAL

Com a devida exposição realizada, surge o questionamento sobre qual seria o maior benefício da aplicação do sistema do voto transferível em comparação com a aplicação do modelo tradicional de eleição.

No contexto brasileiro, caso nenhum candidato ao cargo executivo nas esferas estadual, federal ou municipal, conforme previsto no art. 29, inciso II da Constituição Federal³, alcance a maioria absoluta de 50% mais 1 dos votos válidos, será necessário realizar um segundo turno entre os dois candidatos mais votados.

³ A constituição prevê a possibilidade de realização de segundo turno em esfera municipal quando o município tiver ao menos 200.000,00 (duzentos mil) habitantes.

Durante esse segundo turno, é bastante comum a formação de coligações partidárias, especialmente envolvendo partidos que foram derrotados no primeiro turno, o que pode influenciar os resultados eleitorais subsequentes.

Um exemplo recente disso foi o apoio oferecido pela candidata Simone Tebet ao então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições federais ao cargo de presidente da República, em 2022.

O apoio de Simone Tebet teve um impacto significativo conforme dito pela própria então candidata (Tebet, 2022, p. 1), fazendo com que uma parcela do seu eleitorado também passasse a apoiar o candidato que acabou sendo eleito. Assim, por meio de articulação política, Simone Tebet conseguiu assegurar um cargo ministerial para si após as eleições. De acordo com informações públicas (Quintino, 2022, p. 1), essa nomeação ocorreu de forma direta, resultado da atuação da então Senadora na campanha do segundo turno do candidato eleito.

Desse modo, há a criação de um efeito similar à transposição de votos, na medida em que uma parte considerável dos eleitores de Tebet optou por votar em Lula. Isso aconteceu porque a coligação de Tebet acabou alinhando os interesses dos eleitores que se sentiram melhor representados por ela com o candidato Lula. Assim, eleitores que inicialmente poderiam estar inclinados a votar em Jair Bolsonaro acabaram votando em Lula, influenciados pela intervenção política de Tebet.

Com a realização de um segundo turno, há o surgimento de um efeito similar ao da transferência de votos, porém, com um custo substancialmente elevado para o poder público e em especial, para os partidos políticos.

Com a manutenção de gastos em horários eleitorais obrigatórios, “santinhos” e eventos visando aumentar a popularidade de certo candidato, o segundo turno se torna substancialmente mais custoso do que uma eleição de turno único.

O eleitor que votou em candidato de partido X ou Y pode ter seu alinhamento político definido de maneira prévia, não há a necessidade de ouvir de determinado político originário sobre como votar de modo específico.

O utilitarismo torna-se um fator de significativa relevância quando consideramos a aplicação do sistema de voto transferível em comparação com o voto não transferível, principalmente devido ao impacto econômico associado. Especificamente, o investimento financeiro envolvido em uma eleição de caráter presidencial pode ser multiplicado pela realização desse segundo turno, o que levanta questões sobre a necessidade e a justificativa desse gasto adicional.

A análise se torna ainda mais pertinente quando olhamos para a eleição recente e a viabilidade da adoção do STV como uma alternativa ao segundo turno, o que poderia ter implicado em uma redução substancial nos custos eleitorais.

Nas eleições de 2022, os candidatos Luiz Inácio Lula da Silva e Jair Messias Bolsonaro somaram impressionantes 91% dos votos válidos totais, deixando apenas 9% dos votos em disputa para o segundo turno, que foi realizado em 30 de outubro de 2022 (Senado Federal, 2022, p. 1). Esse cenário demonstra que a grande maioria dos eleitores já havia se decidido entre os dois principais candidatos no primeiro turno.

Dada a totalidade de votos obtidos pelos dois candidatos predominantes, é um desafio significativo determinar exatamente quantos desses votos teriam sido alocados como primeira opção caso o sistema STV tivesse sido utilizado.

O STV, ao permitir que os eleitores classificassem seus candidatos em ordem de preferência, poderia ter alterado substancialmente a dinâmica eleitoral e, portanto, é difícil prever com precisão como esses votos teriam se redistribuído e qual seria o impacto nas preferências eleitorais finais.

Ao considerar os bilhões de reais gastos pela máquina pública em eleições (Vasconcellos, 2022, p. 1), especialmente quando apenas 9% dos votos estão em disputa, é evidente que esses votos poderiam ter sido redistribuídos já no primeiro turno, caso um sistema mais flexível, como o STV, tivesse sido utilizado.

Esse cenário é ainda mais agravado pelo fato de que o candidato que acabou sendo eleito no primeiro turno precisava de menos de 4% dos votos adicionais para garantir sua vitória. O custo associado à campanha de um segundo turno, somado à intensa competição e à pressão adicional enfrentada pelo candidato opositor, que contava com o apoio da máquina pública (Pereira; Marques, 2022, p. 1), aumentou consideravelmente os esforços e a necessidade de mobilização para conquistar votos. O segundo turno forçou uma reavaliação estratégica e um redobrar dos esforços de captação de votos, especialmente com a necessidade de reverter o resultado do primeiro turno. Nesse contexto, a adoção do STV poderia ter oferecido uma abordagem mais eficiente e direta para a captação de votos, permitindo que os candidatos ajustassem suas campanhas e estratégias de forma mais ágil e econômica desde o início, potencialmente reduzindo os gastos e simplificando o processo eleitoral e ainda possibilitando uma resolução na eleição de forma mais célere.

7 IMPLEMENTAÇÃO GRADUAL E CRÍTICAS AO STV

É evidente que o sistema de voto transferível é um sistema eleitoral notoriamente complexo e suscetível a diversas críticas, especialmente quando se considera sua adoção de forma brusca. Ou seja, para uma adoção eficaz do STV, é necessário que se estabeleça um período de transição e que se realizem testes com o modelo antes de sua implementação definitiva em uma escala maior.

A introdução do STV em território nacional pode e deve começar em uma esfera menor, como a municipal, para possibilitar uma avaliação mais detalhada e prática do sistema. Começar em uma escala menor permite uma implementação controlada e uma adaptação gradual, o que ajuda a população a compreender melhor o funcionamento do sistema.

Inicialmente, o STV pode parecer complexo para muitos eleitores, especialmente considerando que existem diferentes variantes dentro do próprio sistema. Por exemplo, pode-se optar por um modelo clássico onde o eleitor tem a opção de escolher entre três candidatos, ou até mesmo adaptar o sistema para refletir melhor os interesses e características regionais, ajustando o número de opções disponíveis conforme a necessidade e contexto local.

Essa abordagem gradual não apenas facilita a compreensão do modelo por parte dos eleitores, como também permite a realização de ajustes e adaptações baseados em feedback prático e observações durante a fase de testes. Assim, a implementação do STV deve ser vista como um processo contínuo e evolutivo, que exige debates aprofundados e avaliações constantes para garantir que o sistema atenda adequadamente aos interesses democráticos e às necessidades da população.

Portanto, a aplicação do STV deve ser um assunto de discussão e análise ao longo do tempo, começando por uma aplicação em menor escala e progredindo para uma implementação mais ampla conforme o modelo se prova eficaz e adaptável. Essa abordagem flexível e democrática permite que o sistema se ajuste progressivamente às expectativas e realidades eleitorais, garantindo uma integração mais harmoniosa e bem-sucedida do STV no processo eleitoral.

8 CONCLUSÕES

O que foi abordado ao longo deste artigo está voltado para a busca de uma alternativa eficaz para a redução dos gastos públicos, bem como para a melhor alocação dos recursos provenientes da máquina pública. O foco está em encon-

trar um sistema que não apenas economize recursos, mas também melhore a eficiência na utilização dos mesmos, oferecendo uma solução mais racional e econômica para a administração pública.

A polarização política e os desafios associados ao voto útil representam obstáculos significativos que comprometem a realização plena da democracia. Estes fatores criam um ambiente no qual os votos muitas vezes são distorcidos, mesmo que parcialmente, o que afeta a expressão genuína das preferências eleitorais e, consequentemente, o funcionamento adequado do sistema democrático.

Além disso, a proximidade entre os resultados e a necessidade de uma captação de votos de maneira mais eficiente e direcionada intensifica a demanda por um processo eleitoral que seja mais direto e menos oneroso. Isso requer um enfoque que permita realizar as eleições de forma mais simplificada e econômica, minimizando o impacto financeiro e maximizando a eficácia da campanha eleitoral.

Finalmente, é crucial observar que o sistema de voto transferível não está isento de falhas e pode necessitar de ajustes e melhorias ao longo do tempo. O mesmo se aplica ao sistema de segundo turno e a outros modelos de votação. Portanto, é fundamental que o sistema que melhor reflita a verdadeira vontade dos eleitores seja adotado e consolidado de forma democrática, garantindo que o modelo escolhido realmente corresponda às expectativas e necessidades do eleitorado, promovendo uma representação justa e precisa.

REFERÊNCIAS

DE PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares. Qualificação jurídica do voto e a controvérsia brasileira sobre sua obrigatoriedade. E-Legis-Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, 2022.

FARVAQUE, E., H. Jayet, and L. Ragot. 2009. A “Winner” Under Any Voting Rule ? an Experiment on the Single Transferable Vote. Documents de travail du Centre d’Economie de la Sorbonne 09067, Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), Centre d’Economie de la Sorbonne, 2009.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Eleições na Alemanha. Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP, São Paulo, v. 7, n. 2, jul./dez. 2023.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PEREIRA, Daniel; MARQUES, Hugo. Bolsonaro aposta alto no uso da máquina para ganhar fôlego na eleição. *Veja*, 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-aposta-alto-no-uso-da-maquina-para-ganhar-folego-na-eleicao>. Acesso em: 01 out. 2024.

QUINTINO, Larissa. Simone Tebet é confirmada como ministra do Planejamento de Lula. *Veja*, 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/simone-tebet-e-confirmada-como-ministra-do-planejamento-de-lula>. Acesso em: 01 out. 2024.

SENADO FEDERAL. Lula e Bolsonaro disputarão o segundo turno em 30 de outubro. Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/02/lula-e-bolsonaro-disputara-o-o-segundo-turno-em-30-de-outubro>. Acesso em: 01 out. 2024.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

Simone Tebet: “Apoio a Lula é meu movimento de maior custo político”. *Veja*, São Paulo, 27 maio 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/paginas-amarelas/simone-tebet-apoio-a-lula-e-meu-movimento-de-maior-custo-politico>. Acesso em: 3 out. 2024.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TIDEMAN, Nicolaus. The single transferable vote. *Journal of Economic Perspectives* 9.1, 1995.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Cruzamento de comparecimento e abstenção. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/cruzamento-de-comparecimento-absten%C3%A7%C3%A3o?session=310164848765799>. Acesso em: 3 out. 2024.

VASCONCELLOS, Fábio. Gasto com campanha de rua quase dobra nas eleições 2022; digital dispara entre presidenciáveis. *G1*, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/eleicao-em-numeros/noticia/2022/11/22/gasto-com-campanha-de-rua-quase-dobra-nas-eleicoes-2022-digital-dispara-entre-presidenciaveis.ghtml>. Acesso em: 1 out. 2024.

DAS COLIGAÇÕES ÀS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: A NOVA APOSTA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

FROM COALITIONS TO PARTY FEDERATIONS: THE NEW FOCUS OF POLITICAL
PARTIES

Thácila Xavier da Silva Ramos¹

Artigo recebido em 8 de outubro de 2024 e aprovado em 8 de novembro de 2024

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a trajetória histórica dos partidos políticos, bem como a evolução de sua legislação no decorrer dos anos, a fim de compreender os motivos que levaram à criação das federações partidárias, e as suas expectativas. Para isto, foram utilizados estudos comparativos das legislações referentes aos partidos políticos, bem como estudos de doutrinas e jornais, utilizando o método de revisão bibliográfica. Ao fim, concluiu-se que as federações foram uma alternativa para reduzir a quantidade de partidos políticos e fortalecer os seus traços ideológicos, para que, assim, formem maiorias representativas.

Palavras-chave: partidos políticos; coligações partidárias; federações partidárias; cláusulas de barreira; democracia.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the historical trajectory of political parties, as well as the evolution of their legislation over the years, in order to understand the reasons that led to the creation of party federations, as well as their expectations. For this, comparative studies of legislation relating to political parties were used, as well as studies of doctrines and newspapers. In the end, it was concluded that federations were an alternative to reduce the number of political parties and strengthen their ideological traits, so that they can form representative majorities.

Keywords: political parties; party coalitions; party federations; barrier clauses; democracy.

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UniCeUB. Advogada.

Sumário

1 Introdução; 2 Partidos políticos; 2.1 História dos partidos políticos no Brasil; 2.2 Organização jurídica dos partidos políticos; 3 Partidos políticos e coligações partidárias; 3.1 Surgimento das coligações; 3.2 Desafios das coligações; 4 Partidos políticos e federações partidárias; 4.1 Surgimento e expectativas das federações; 4.2 Efetividade no cenário atual; 5 Conclusão; Referências.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2021, os eleitores foram surpreendidos com uma grande inovação no cenário eleitoral brasileiro, as tão comentadas “Federações Partidárias”, que foram inauguradas nas eleições de 2022. Esse novo mecanismo de união entre partidos surgiu para ocupar o lugar das já conhecidas coligações partidárias.

Por se tratar de um tema muito novo, algumas indagações sobre as federações partidárias ainda não possuem respostas concretas. Justamente por esse motivo, o objeto deste artigo é analisar e compreender as razões que levaram à criação das federações e suas expectativas.

Para que cheguemos ao nosso objeto de pesquisa, será abordada uma breve evolução dos partidos políticos no cenário eleitoral brasileiro, para que, posteriormente, seja possível entender o funcionamento das coligações partidárias e seus propósitos, além dos motivos que levaram ao seu fim e, assim, compreender o processo de criação das federações e as supostas problemáticas que esse novo modelo veio solucionar. Além disso, será realizada uma distinção entre esses dois mecanismos, para que possa ser desenvolvido um raciocínio crítico acerca dos novos desafios e êxitos dessa inovação legislativa.

Esta pesquisa está inserida no campo do Direito Eleitoral e do Direito Constitucional, trazendo questões relacionadas ao campo da Ciência Política, tratando de uma análise do campo prático e jurídico das coligações e federações partidárias. Levando em consideração a limitação bibliográfica e a deficiência, em alguns pontos, na matéria da lei que deu origem às federações, este trabalho ganha relevância por despertar em todos os eleitores, não apenas no meio acadêmico, a curiosidade e necessidade de se compreender o assunto.

O texto foi estruturado de tal maneira que permita a compreensão sistematizada acerca da trajetória dos partidos políticos como unidade até as federações

partidárias, que são o objeto principal de estudo deste artigo. A seguir, o texto trata sobre os partidos políticos, retratando sua história no Brasil e organização no ordenamento jurídico, avançando para o surgimento das coligações partidárias e os seus desafios enfrentados, e por fim, dedica-se a mostrar o surgimento e as expectativas das federações partidárias, mostrando como elas estão funcionando no cenário atual.

2 PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos, grupos fundamentais na estrutura política e exercício da democracia, tiveram seu surgimento na Inglaterra em 1558, no reinado da rainha Isabel, no entanto, estes se apresentavam como centros de polarização. Assim, somente no século XVII, os partidos começaram a se organizar e a se definir como tal, dividindo-se entre “conservadores” e “liberais” (Ferreira, 1992).

Somente a partir do século XIX foi vista a necessidade de se positivar os partidos políticos, bem como regulamentá-los, em decorrência das ideologias políticas e a primordialidade desses grupos no sistema político. Desde então, os partidos foram se organizando dentro do ordenamento jurídico e tomando formas e características próprias.

Tratando-se do cenário brasileiro, em decorrência da primordialidade desses grupos políticos no sistema eleitoral, houve a criação do primeiro Código Eleitoral em 1932.

Conceituar os partidos políticos não é uma tarefa fácil, principalmente quando temos, na realidade, as peculiaridades e os aspectos genéricos que lhes acompanham. Segundo Max Weber (1961, p. 241-242, *apud* Oppo, 1998, p. 898), o partido político é

uma associação... que visa a um fim deliberado, seja ele ‘objetivo’ como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja ‘pessoal’, isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente

Logo, são classificados como pessoa jurídica de direito privado, de caráter nacional, e devem ser registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Assim, o sistema jurídico brasileiro percebeu a imprescindibilidade de organizar e estabelecer normas para regulamentar os partidos. Como meios basilares

de regulamentação e diretrizes, temos a Constituição Federal de 1988, o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95).

Considerando a abstratividade dos partidos, a Lei 9.096 de 1995 define os partidos políticos, em seu art. 1º, como uma “pessoa jurídica de direito privado”, e lhe atribui o objetivo de “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (Brasil, 1995). Por sua vez, a Constituição Brasileira também buscou positivar os partidos políticos em seu capítulo V.

A seguir, serão tratados mais detalhadamente os aspectos referentes à história dos partidos políticos no Brasil, bem como sua organização e estruturação na legislação e ordenamento brasileiro.

2.1 HISTÓRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Ao adentrar na história dos partidos políticos no Brasil, acredita-se que seu surgimento se deu antes mesmo da independência brasileira, porém é possível dizer que foram precisamente percebidos no período Imperial, durante o regime da monarquia. Nesse período, começaram a surgir importantes agrupamentos políticos ainda não institucionalizados, nem estruturados como tal, havendo apenas uma “expectativa de partidos políticos”. O objetivo principal desses agrupamentos era a formação de coletivos cujos membros faziam oposição ou estavam em conformidade com o governo do período referido, em busca dos interesses de seus respectivos grupos sociais (Ferreira, 1992).

Em 1823, algumas bases políticas foram formadas com a finalidade de defender interesses sociais, com a convocação da Assembleia Constituinte, porém essas bases foram vistas com maior clareza em torno dos anos de 1837 e 1838 (Silva, 2003, p. 58). Tais bases políticas eram divididas entre dois grandes grupos, os conservadores e os liberais, refletindo a opinião do povo e da elite.

Após 1860, eclodiram novos agrupamentos políticos, sendo eles o Partido Progressista, o Partido Republicano, o Novo Partido Liberal e o Partido Liberal Radical, em resposta à diferença de ideias e interesses em relação aos partidos basilares que assumiram a frente. Apesar de se constituírem novos grupos, estes seguiam correntes liberais e conservadoras, porém em um cenário diferente. O principal intuito do Partido Republicano, por exemplo, era acabar com a monarquia e instituir a República (Silva, 2003).

O que se observa é que, no período de 1837 a 1889, ocorria uma recorrente

alternância de poder entre os partidos. Considerando o fato de que existiam somente dois grupos políticos, enquanto um estava no poder o outro fazia oposição (Silva, 2003). Assim, com a proclamação da República, no ano de 1889, esses partidos deixaram de existir, dando início a uma nova fase, em que a intenção era criar partidos federais, o que, a propósito, é de grande importância para o estudo das federações partidárias.

Com o advento da República, cujo período inicial ficou conhecido como “Velha República”, o único partido existente era o Partido Republicano Federal, que defendia os interesses daquele regime, enquanto os partidos que existiam anteriormente foram dissolvidos. Logo mais, afirmando a independência dos Estados, foi definido que cada Estado do Brasil teria seu próprio partido republicano e que, pela lógica, serviriam de suporte para os governadores, os quais, por sua vez, seriam a ligação entre o Estado e o Governo Federal. Essa nova estrutura de partidos políticos, de seu turno, gerou uma regionalização da política, o que influenciou, também, nas articulações políticas (Silva, 2003, p. 67).

Logo mais, o Estado do Rio Grande do Sul, ao discordar dos ideais republicanos, criou o Partido Libertador, de ideias liberais e parlamentaristas, difundindo-se para outros Estados, como Minas Gerais e São Paulo, por exemplo. O principal intuito desse novo partido era fazer oposição ao Governo Federal no período de sucessão presidencial (Ferreira, 1992, p. 14-15).

Em 1933, Getúlio Vargas foi eleito indiretamente como presidente. Para a sucessão presidencial de 1937, os demais candidatos constituíram partidos pertencentes à clássica estrutura partidária brasileira. Porém, o golpe de 1937 extinguiu as chances de sucessão.

Após a destituição de Getúlio, em 1945, foram constituídos vários partidos políticos, que foram agrupados em “macropartidos” e em “micropartidos”. Os “macropartidos” eram aqueles que detinham maior força e concentração política, sendo eles o Partido Social Democrático, União Democrática Nacional e Partido Trabalhista Brasileiro (Ferreira, 1992, p. 15). Já os “micropartidos” eram aqueles de menor expressividade, acomodando-se nesse grupo todos aqueles que não se enquadravam nos “macropartidos”.

A partir dessa ideia de “macro” e “micro” partidos, é possível extrair, desde muito cedo, a vontade e preocupação de fortalecer os partidos políticos de maior expressividade, como forma, até mesmo, de limitar a proliferação de agremiações partidárias sem relevância. A essência dessa ideia pode ser observada até o momento atual.

Em 1967, fica muito clara a ideia de partidos macros com o surgimento dos partidos ARENA e MDB, em que o primeiro apoiava o governo e o segundo buscava uma reforma constitucional. Com a alteração da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), através da Lei 6.676 de 1979, os partidos ARENA e MDB foram extintos, aglutinando suas forças políticas em outros partidos que foram criados, transformando-se, respectivamente, em PMDB e PDS, além do surgimento de inúmeros outros partidos.

Após essa alteração na Lei Orgânica de Partidos Políticos e a criação da Constituição de 1988, reflexo do período militar, houve uma significativa flexibilização para a criação de partidos políticos e, conseqüentemente, um grande volume de partidos políticos. O jurista e professor Inocêncio Coelho, expressando sua inquietação, à época já dizia sobre a proliferação de partidos inexpressivos, criados apenas para satisfação de interesses pessoais (Coelho, 1992, p. 67-76). Após tal evento, os legisladores buscaram meios de restringir e limitar as fundações partidárias.

2.2 ORGANIZAÇÃO JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

No que tange à organização jurídica e constitucional dos partidos políticos, no decurso dos anos, ocorreram inúmeras mudanças quanto ao papel que os partidos exerciam politicamente e socialmente. Pode-se dizer que foi no Código Eleitoral de 1932 que houve a primeira menção legal feita aos partidos políticos, que dispunha da sua personalidade jurídica, de seu registro e regras para tal ato, e alguns deveres e direitos. Porém, o que se percebe é que poderia haver candidaturas avulsas, mesmo com a previsão dos partidos (Brasil, 1932). Analisando o conteúdo do Código de 1932 referente aos partidos políticos, é possível observar que algumas questões ainda ficavam vagas e apresentavam lacunas, justamente pelo fato de os partidos políticos ainda serem pouco comuns.

Em nível constitucional, a Constituição Federal de 1946 foi a primeira a positivá-los, devido às preocupações com o surgimento dos partidos comunistas, com tendência à expansão partidária e às ideias contrárias aos preceitos democráticos, fatos esses vivenciados no período da República. Nessa Constituição, foi instituído o pluralismo partidário, em seu §13 do art. 141, como pilar para o exercício democrático, além de algumas vedações aos partidos (Brasil, 1946).

Em 1965, exatamente no mesmo dia 15 de julho, foi sancionado o novo Código Eleitoral, apresentando mais dispositivos referentes aos partidos, quando comparado ao Código de 1932, e também, a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, buscando sanar as principais e mais recorrentes dúvidas quanto

aos partidos, além de estabelecer algumas limitações. Vale ressaltar que, após essa Lei dos Partidos de 1965, houve inúmeras reformas partidárias, algumas, inclusive, em decorrência do restabelecimento do pluripartidarismo partidário, que havia sido suprimido no regime militar. Isto posto, após as modificações realizadas, a atual Lei dos Partidos Políticos é a Lei n. 9.096, de 1995.

Logo após, com o regime militar e a Constituição Federal de 1967, o pluralismo partidário foi suprimido, fato comum e já esperado em regimes ditatoriais. Nesse novo texto constitucional, uma inovação foi a preocupação em dispor de um capítulo exclusivo para tratar sobre os partidos políticos, mesmo com as restrições partidárias impostas pelos Atos Institucionais, através do Capítulo III, art. 149 (Brasil, 1967).

No decorrer desse período, houve inúmeros fatos e mudanças na organização político-partidária brasileira. De forma a se aproximar mais do período atual, trazendo para a Constituição Federal de 1988, é possível dizer que grande parte dos direitos políticos assegurados neste texto constitucional decorreram do excesso de restrições e ausência de direitos durante o regime militar.

Trazendo para a legislação atual, a Constituição de 1988 gerou relevantes mudanças eleitorais para a nova realidade social brasileira. Devido ao histórico de restrição de direitos durante o governo militar, o novo texto constitucional buscou pela abundância de direitos fundamentais, bem como dos partidos políticos. Uma das garantias que mais ganhou evidência foi a referente ao pluripartidarismo, como forma de exercício da democracia.

Sobre a estrutura dos partidos políticos, é necessário entender o seu processo de criação. Dessa forma, os partidos políticos, regulamentados, principalmente, como dito anteriormente, pela Constituição Federal e pela Lei n. 9.069/1995, estabelecem as formas como devem ser criados e estruturados. Falando-se da criação de partidos políticos, no âmbito de sua organização, lembra-se, também, da fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, como processos de transformação que podem acontecer em decorrência da criação destes (Aieta; Frota, 2014, p. 127-137).

Seguindo a Lei dos Partidos Políticos e a Resolução n. 23.571, de 29 de maio de 2022, do TSE, há dois registros cruciais para os partidos políticos. O primeiro registro é feito em cartório de registros civis, por meio do qual o partido se torna uma pessoa jurídica de direito privado, segundo o art. 8º da Lei dos Partidos Políticos. O segundo, é o registro no Tribunal Superior Eleitoral, após ter obtido o apoio nos últimos dois anos, por meio de assinaturas de listas com base em cada zona eleitoral, de 0,5% de eleitores não filiados a partido político, dos votos

dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, onde efetivamente esse partido se torna registrado, conforme determina o art. 7º, §1º da Lei dos Partidos Políticos (Brasil, 1995 e TSE, 2018).

É possível dizer que a estrutura básica de um partido político é definida em lei e estatuto. A Lei dos Partidos Políticos irá criar parâmetros e dizer o que deve conter no estatuto, e o estatuto, por sua vez, cria sua organização e estrutura interna, seguindo a lei. Essa base de entendimento é primordial para compreensão do motivo pelo qual cada partido político adota características peculiares, uma vez que também possuem autonomia para definirem seus objetivos políticos.

Ao adentrar nos objetivos políticos dos partidos, pode-se perceber que a lei não definiu quais são, mas é razoável compreendê-los voltados à aproximação entre cidadão e partido, pelo estímulo à filiação partidária em razão da comunhão de ideologias. Além disso, no que tange aos objetivos dos partidos, é necessário dizer que pode ser considerada, também, a própria união e aproximação entre os partidos como forma de unirem forças. Esta união deu ensejo ao fenômeno das coligações partidárias, como uma forma encontrada de aproximação entre os partidos políticos, o que será abordado no próximo capítulo.

3 PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

No Brasil, as coligações partidárias são regulamentadas pela legislação eleitoral, que define as regras para sua formação, funcionamento e dissolução, podendo variar de acordo com o tipo de eleição. São, ainda, uma ferramenta de extrema importância para o sistema político, na dinâmica das eleições e na representação política dos partidos envolvidos.

A Constituição Federal, em seu art. 17, §1º, assegura o direito de os partidos políticos se coligarem em eleições majoritárias, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecerem normas de disciplina e fidelidade partidária (Brasil, 1988). Por sua vez, o Código Eleitoral também dispõe sobre a faculdade da coligação, em seu art. 91, §3º.

Com a Emenda Constitucional n. 97/2017, foram vedadas as coligações para eleições proporcionais, sendo aplicadas a partir das eleições de 2020, e permitida a realização somente em eleições majoritárias. Esta mudança teve o objetivo de fortalecer os partidos políticos e tornar mais claras as escolhas dos eleitores, uma vez que os votos agora são diretamente atribuídos aos candidatos e aos partidos pelos quais concorrem.

As coligações partidárias, segundo doutrinas e alguns julgados do TSE, são detentoras de personalidade jurídica *pro tempore* (TSE, 2005, p. 122), ou seja, a união temporária de dois ou mais partidos, responsável por representar a vontade comum dos partidos que a integram, e não dos seus candidatos (Gomes, 2019, p. 131). São criadas com o objetivo de viabilizar a participação política dos partidos nas eleições e ampliar suas chances de êxito eleitoral. Dessa forma, trata-se a coligação como uma unidade partidária, tendo como pressupostos o interesse e a finalidade, em que a falta de qualquer um destes acarreta a extinção da coligação.

As finalidades e interesses dessas alianças dependem do cenário político, podendo se dar para: ampliar o apoio político, aumentando as chances de eleger candidatos; aumentar a base política de partidos que não possuem base eleitoral majoritária; fortalecer a governabilidade, criando maior estabilidade e viabilizando governos de coalizão; negociação de políticas e agendas legislativas; enfraquecimentos dos desafios eleitorais como uma competição acirrada de outros partidos ou candidatos; e maximização de recursos e visibilidade, unindo recursos financeiros, humanos e de campanha para ampliar a mobilização de recursos e alcance da campanha. Logo, é possível sintetizar as finalidades como formas de atingir objetivos eleitorais e políticos comuns, formando alianças estratégicas para maximizar seu impacto e influência no sistema político.

No processo de formação das coligações, seu nascimento se dá através da manifestação de vontades das agremiações e devem ser observadas as normas previstas no art. 6º, §3º da Lei das Eleições. Os líderes ou representantes dos partidos interessados em formar a coligação discutem, inicialmente, sobre os termos e condições da aliança, como estratégias da campanha, plataforma política, entre outros. Em seguida, os partidos formalizam um acordo de coligação, sendo denominado como Ata de Convenção, o qual seguirá para registro na Justiça Eleitoral, juntamente com o registro legal da aliança.

A nomenclatura adotada pela coligação é de escolha da agremiação, podendo ser uma expressão política que sintetize o projeto político, ou a junção de todas as siglas dos partidos que a integram. A restrição estabelecida na Lei das Eleições, em seu art. 6º, §1º-A, é que a designação não coincida, inclua, ou faça referência a nome ou número de candidato, nem contenha pedido de voto para partido político (Gomes, 2019, p. 131).

Durante as campanhas eleitorais, os partidos permanecem unidos em coligação e a campanha eleitoral segue as estratégias e acordos firmados no período de negociação das alianças. Ao final da eleição, no que tange à distribuição dos votos em eleições majoritárias, o apoio da coligação ajudará a fortalecer a

candidatura do seu representante, financeiramente e politicamente, em que o candidato que obtiver a maioria dos votos válidos é declarado vencedor.

É importante destacar que com a atribuição de obrigações e prerrogativas durante o processo eleitoral, no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses partidários, os partidos funcionam como se fossem um único partido. Consequentemente, escolhem um representante que assumirá atribuições de presidente da coligação. A esse representante é facultada a legitimidade de ajuizar ações, impugnações, representações, interpor recursos, contestar, ingressar no feito como assistente, integrar litisconsórcio, defender os interesses da coligação, entre outras atribuições. Dessa forma, os partidos integrantes da coligação não podem praticar atos isolados durante o processo eleitoral, exceto quando o partido coligado questione a validade da própria coligação (Gomes, 2019, p. 131).

Quanto à extinção das coligações, é possível destacar quatro motivos: o desfazimento do pacto firmado por seus integrantes, a extinção de um dos partidos que a compõem (quando formada por dois partidos), a desistência dos candidatos de disputar o pleito, sem que haja a indicação de substitutos, e o fim das eleições para as quais foi formada, ou seja, com a diplomação (Gomes, 2019, p. 132). A última hipótese de extinção, portanto, é considerada como o ciclo natural da coligação, pois significa que ela cumpriu o seu objetivo, em função de seu caráter temporário.

3.1 SURGIMENTO DAS COLIGAÇÕES

Como parte da essência da democracia e do jogo político, as alianças entre partidos sempre foram vistas de maneira natural e inerente ao exercício do poder. As coligações partidárias se formam da união de dois ou mais partidos com objetivo exclusivo de unir forças para participar apenas daquela determinada eleição. Dessa forma, sua natureza jurídica está voltada para pessoa jurídica formal (Silva, 2003, p. 108). Nas eleições proporcionais, que são aquelas que elegem deputados federais e estaduais, e vereadores, as coligações possuem significativa importância, uma vez que os votos são computados para o partido ou legenda, e não para o candidato.

No primeiro Código Eleitoral já havia a previsão das alianças entre partidos, porém, somente no período da Quarta República, ao final do ano de 1945, é que houve um grande volume de alianças partidárias, ensejando uma crise no sistema partidário. Assim, somente no ano de 1946 as coligações foram positivadas e definidas no ordenamento jurídico (Silva, 2003, p. 104).

A partir de 1965, com a ditadura militar, os partidos políticos foram extintos e, conseqüentemente, as coligações foram proibidas. Logo em seguida, em 1966, com a instituição dos partidos MDB e o ARENA para dividirem o cenário político, surgiu o bipartidarismo, que se perpetuou até 1979 (Câmara dos Deputados, 2022). Neste mesmo ano, as alianças foram proibidas, com a alteração da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, para as eleições dos cargos de deputados (federais e estaduais) e vereadores, e a partir de então, as coligações só foram permitidas para as eleições majoritárias, ou seja, para presidente da República, governadores, senadores e prefeitos (Silva, 2003, p. 105).

Considera-se 1979 como um ano de importante reforma eleitoral e partidária, que embora significasse um grande passo do regime militar para o regime democrático, a estratégia do governo era tentar dissolver a oposição, pois com a existência de mais partidos, a oposição se tornaria menos unida e, conseqüentemente, dividiria sua força política. A reforma também deixava claro que os novos partidos não poderiam participar das eleições presidenciais de 1985, uma vez que o calendário eleitoral tinha sido mantido (Garcia; Carmo, 2020, p. 49-66). Com a criação de novos partidos, o ARENA e o MDB foram extintos, aglutinando suas forças políticas em outros partidos que foram criados, se transformando, respectivamente, em PMDB e PDS. Além disso, a partir dessa reforma, as coligações retornaram para o cenário eleitoral.

Apesar do retorno das coligações partidárias, as eleições de 1982 foram marcadas pela simultaneidade, ou seja, foram eleitos governador, senador, deputados federal e estadual, prefeito e vereador, sendo denominado como voto vinculado, em que não era possível escolher candidatos de partidos diferentes, sob pena de nulidade do voto. Além disso, os partidos que não indicassem candidatos para preencher todos os cargos seriam impugnados (Mizuca, 2007). A partir de 1986, com a lei que deu fim ao voto vinculado, é possível dizer que as coligações partidárias adquiriram maior flexibilidade na formação de alianças.

Em 1988, com a nova Constituição Federal, foi assegurado, em seu art. 1º, inciso V, o pluralismo político. Assim, nas eleições municipais de 1992, foi previsto em lei que as coligações poderiam ser formadas para eleições majoritárias, proporcionais ou para ambas, porém, os partidos não poderiam realizar coligações diferentes nas eleições majoritárias e nas proporcionais. Em 1998, entrou em vigor a Lei n. 9.504/1997, estabelecendo regras para proporcionar maior segurança na realização das eleições (Mizuca, 2007). A intenção era tornar as legendas partidárias livres para se coligarem e incentivar a formação de mais coligações.

A partir disso, no ano de 2002 através da Resolução n. 20.993 do TSE, com o intuito de deixar o cenário político mais bem definido e manter uma relação paralela entre as casas legislativas, surgiu o fenômeno da verticalização partidária, sendo alvo de muita polêmica desde o seu início (Silva, 2003, p. 110-111). Sua função era orientar os comportamentos dos partidos nos estados de acordo com o comportamento federal, ou seja, os partidos não poderiam formar uma coligação nos estados, diferente do nível federal.

Em 2006, através da Emenda Constitucional n. 52/2006, o Congresso Nacional derrubou a norma que assegurava a verticalização, e delegou aos partidos políticos total autonomia para se coligarem. Devido a sua repercussão, alguns partidos políticos, como o PT, PDT, entre outros, ajuizaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF (ADI 3685), relatada pela Ministra Ellen Gracie, na qual restou reconhecida a violação do princípio da anualidade e invasão da competência do Congresso, restando determinado que a verticalização teria sua última aplicação nas eleições de 2006 (Silva, 2003, p. 122). Assim, a possibilidade de um partido formar uma aliança com partidos diferentes e em diferentes regiões, seria uma forma de garantir que os partidos menores tivessem mais chances de eleger um candidato.

Diversas outras mudanças e reformas eleitorais ocorreram desde a Emenda Constitucional n. 52/2006, influenciando de forma direta e determinante na organização das coligações.

Após esse breve histórico das coligações no Brasil, serão apresentadas as mais recentes reformas eleitorais, que auxiliarão no entendimento da formação do objeto principal de estudo, que são as federações partidárias.

Em decorrência da liberdade e autonomia delegada aos partidos para se coligarem, tanto em eleições majoritárias, quanto em eleições proporcionais, a única vedação constante na Emenda Constitucional n. 52/2006 era a impossibilidade de existir, em uma mesma coligação, partidos adversários de outra coligação. Essa organização perdurou até as reformas eleitorais dos anos de 2017, que resultou na Lei n. 13.488, e 2019, resultando nas leis n. 13.877 e n. 13.878.

Essas reformas mantiveram o viés de limitar tempo de propaganda eleitoral e gastos de campanhas e fundo partidário, a proibição de candidatura avulsa, autofinanciamento, além de incentivos à participação política de mulheres e negros, alterações quanto à prestação de contas do partido, entre outras. As medidas adotadas tiveram por objetivo limitar a formação de coligações e a fragmentação dos partidos, estabelecendo cláusulas de barreira, com a tendência de se afunilarem cada vez mais até o ano de 2030 (Agência Senado, 2017).

A vedação das coligações em eleições proporcionais no ano de 2017, através da promulgação da Emenda Constitucional n. 97, trouxe modificações nas eleições de 2020 (Agência Senado, 2017). Assim, observou-se uma preocupação para se evitar os famosos “puxadores de votos”. Essa denominação se refere àqueles candidatos que, devido a sua fama, são utilizados pelos partidos para obter o quociente eleitoral. Além disso, foram criadas normas limitando os recursos dos fundos partidários e o tempo de propaganda eleitoral em rádio e TV.

Logo nas eleições de 2020, já seguindo o que determina a EC 97/2017, observa-se que houve um maior número de alianças entre os partidos MDB e PP, do que entre partidos com menor expressividade (Caesar, 2020). Por consequência, os partidos que mais elegeram prefeitos foram o MDB, PP, PSD, PSDB, DEM e PL (TSE, 2020).

Já nas eleições de 2022, foram registradas 146 coligações, com alianças inusitadas do ponto de vista político, como, por exemplo, a agremiação entre PL, PSB e PDT (Mariani; Yutaka; Martins, 2022). Esses dados revelam que, apesar da inovação por meio das federações e das alterações legais, vedando as coligações em eleições proporcionais, as alianças permanecem com potencial político e eleitoral de eleger candidatos.

3.2 DESAFIOS DAS COLIGAÇÕES

As coligações partidárias se apresentaram no cenário eleitoral como uma alternativa para enfrentar as cláusulas de barreiras, aprovadas pelo Congresso Nacional em 1995, com efeitos a partir de 2006 para que houvesse um período de adaptação. O objetivo principal dessas cláusulas foi restringir o exercício parlamentar daquele partido que não atingisse o percentual determinado de votos (Melo, 2019, p. 92 - 112).

Historicamente, observa-se uma preocupação com a manutenção de partidos que possuem pouca ou quase nenhuma expressividade e representatividade política. Dessa forma, desde o Código Eleitoral de 1950, houve diversas tentativas de instituir as cláusulas de desempenho, seja por meio de PEC, seja por meio de alterações na Lei das Eleições. Essas medidas, porém, sempre foram questionadas pela sua inconstitucionalidade no STF.

Em decorrência do aumento significativo da quantidade de partidos políticos inexpressivos, a legislação eleitoral buscou mecanismos para reduzir e conter esse crescimento. Para exemplificar, no ano de 2016, havia 35 partidos políticos registrados no TSE (2022), passando para 33 partidos registrados em 2019 (TSE,

2022) e, em 2024, contamos com o total de 29 registros partidários (TSE, [2024]). É possível dizer que esse fenômeno se deve à implementação das cláusulas de desempenho, que serão abordadas a seguir.

As cláusulas de desempenho estiveram presentes na legislação eleitoral desde o Código Eleitoral de 1950, sendo prevista em seu art. 148, parágrafo único, a hipótese de cancelamento do registro para o partido que, em eleições gerais, não satisfizesse uma dessas duas condições: eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinquenta mil votos sob legenda (Brasil, 1950). No ano de 1965, com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, foram previstas condições de cancelamento dos partidos caso não elessem 12 deputados federais, distribuídos por 7 Estados, ou não satisfizessem a votação de legenda, em eleições gerais para a Câmara dos Deputados, correspondente, no mínimo, a 3% do eleitorado no país, conforme expresso no art. 47 da lei.

A partir dessas previsões, estabelecendo condições de desempenho, as legislações seguintes preservaram essa ideia. Porém, a Constituição de 1988 não fez remissão às cláusulas de barreira, gerando inúmeras críticas. Assim, em 1995, através da criação da Lei dos Partidos Políticos n. 9.096, o legislador ordinário estabeleceu que os partidos que obtivessem o apoio de, no mínimo, 5% dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles, teriam direito ao funcionamento parlamentar. Para que esses parâmetros legais fossem aplicados efetivamente, estabeleceu-se o período de transição com eficácia até o ano de 2006 (Melo, 2019, p. 92 - 112).

Os dispositivos estabelecidos na Lei n. 9.096/95 acerca das cláusulas de desempenho foram alvo de duas ADIs perante o Supremo Tribunal Federal. A ADI 1351-3 ajuizada pelo PCdoB, PDT, entre outros, e a ADI 1354-8 ajuizada pelo PCdoB, PDT e PSC, impugnando: o art. 13; expressão contida no art. 41, inciso II; o art. 48; expressão contida no *caput* do art. 49; e os arts. 56 e 57.

As restrições contidas nos dispositivos impugnados evidenciavam as cláusulas de barreira, sendo que, no art. 13, o texto fez menção ao partido político que não obtivesse tais percentuais de votação e sua restrição de funcionamento parlamentar. Relacionado a essa disposição, no art. 41, inciso II, estabeleceu-se o fundo partidário de 1% quando o partido não houvesse alcançado o percentual mínimo, e limitou-se, no art. 48, a realização de apresentação em um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de apenas dois minutos (STF, 2006).

O art. 48, por sua vez, foi impugnado devido à expressão utilizada em seu *caput*, enquanto os arts. 56 e 57 tratavam do período de transição para a adaptação dos partidos referente às cláusulas de desempenho, sendo questionado o STF a respeito de sua eficácia *ex tunc*, sob o argumento de que geraria um vácuo legislativo.

Dessa forma, em 7 de dezembro de 2006, o STF julgou procedentes as ADIs, relatadas pelo Ministro Marco Aurélio, e declarou a inconstitucionalidade das cláusulas de barreira, sob o fundamento de que anularia a efetividade da atuação do partido como bancada específica, mediante a fusão com outras agremiações partidárias que consigam atingir os percentuais de votação exigidos pela lei, e que acentuaria o desvirtuamento da fidelidade partidária, com a integração dos parlamentares eleitos a partidos detentores do direito de funcionamento parlamentar, sem qualquer respeito ou preocupação com as intenções programáticas de cada agremiação. Em consonância, ainda foi argumentado que houve uma violação ao princípio da igualdade de chances (STF, 2006).

Após a decisão da Corte Superior, foi apresentado no Senado Federal um Projeto de Emenda à Constituição, enumerado como PEC n. 02/2007, com o objetivo de instituir uma cláusula de desempenho para os partidos políticos com base em seu desempenho eleitoral. Em decorrência de entraves políticos, o Projeto foi arquivado ao final da legislatura, com base no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal no ano de 2014. Vale destacar que a proposição sequer tramitou na Câmara dos Deputados (Congresso Nacional, 2007).

Não obstante, em 2016, foi protocolado, no Senado Federal a PEC n. 36/2016, projeto com o mesmo objeto de instituir a cláusula de barreira, dando origem à Emenda Constitucional n. 97 de 2017. A norma jurídica gerada teve seus efeitos projetados para as eleições de 2018, através de cláusulas de desempenho eleitoral, para que os partidos políticos tivessem acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão, com exigências gradativas até o ano de 2030, além de acabar com as coligações para eleições proporcionais, para deputados e vereadores, nesse caso a partir de 2020 (Melo, 2019, p. 92 - 112).

No ano de 2022, os partidos que tiveram, pelo menos, 2% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, superando 1% em, pelo menos, nove Estados, ou que tiveram eleitos 11 parlamentares por nove ou mais Estados, superaram as cláusulas de barreira (Zahar, 2022). Já nas eleições de 2026 terão acesso ao fundo e ao tempo de TV aqueles partidos que receberem 2,5% dos votos válidos obtidos nacionalmente, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% dos votos válidos em cada uma delas, ou que tiverem eleito pelo menos 13 deputados federais distribuídos em, pelo menos, nove Estados

da Federação. Desta forma, considera-se que essas exigências gradativas não afetam o princípio da proporcionalidade.

Diante de todo o exposto, através das tentativas de idas e vindas das cláusulas de barreira, é possível apontar algumas consequências e desafios enfrentados pelas coligações partidárias. Apesar das inúmeras vantagens advindas das coligações, como, por exemplo, maior tempo para realizarem propagandas eleitorais, influência expressiva no quociente eleitoral, facilidade de sobreviver a transferência de votos das lideranças dos partidos e maior número de militantes realizando campanhas em prol de um candidato, algumas questões necessitavam de atenção.

Através das coligações partidárias, os partidos se uniram por mera conveniência para disputarem as eleições, com o interesse dos candidatos de se manterem no poder. Este, por sinal, foi um dos motivos pelos quais a verticalização das coligações em níveis estadual e municipal não foi bem aceita (Silva, 2016, p. 136 -157). Portanto, pode-se dizer que a ausência de coerência ideológica e de agendas políticas, decorrente da grande quantidade de partidos políticos sem expressividade, foi o maior desafio enfrentado pelas coligações, e o que motivou a criação do instituto das federações partidárias.

4 PARTIDOS POLÍTICOS E FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

A ideia de criar as federações partidárias, abolindo as coligações, não é recente, considerando que, desde 2007, levando em consideração o Projeto de Lei n. 1.210/2007 apresentado na Câmara dos Deputados, estipulava-se o período mínimo de 3 anos para a duração da federação.

Em 2017, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 97, foram vedadas as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecidas as normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão e definidas as regras de transição (Congresso Nacional, 2016).

Por outro lado, no ano de 2021, foi aprovado o Projeto de Lei n. 477, de 2015, oriundo da Comissão de Reforma Política do Senado Federal. Assim, o PLS que teve sua tramitação iniciada no Senado em julho de 2015, sendo enviado à Câmara em agosto do mesmo ano, somente teve sua aprovação final em setembro de 2021. Porém, apesar da aprovação do Congresso Nacional, ao ser encaminhado para o Presidente da República, o texto foi integralmente vetado. O veto presidencial, através da deliberação do Congresso, foi derrubado e deu origem à Lei

n. 14.208, de 2021 (Congresso Nacional, 2015).

Devido ao longo período em que esteve em tramitação, entende-se que o projeto enfrentou diversos entraves políticos até concluir a sua aprovação. Esses obstáculos podem ser justificados pelo teor do seu texto e das supostas consequências advindas de sua aplicação.

O objetivo principal dessa lei foi a implementação das federações partidárias no sistema eleitoral brasileiro, estabelecendo suas principais regras a partir da alteração da Lei n. 9.096 de 1995, denominada Lei dos Partidos Políticos, e da Lei n. 9.504 de 1997, conhecida como Lei das Eleições. Pode-se dizer que, com a promulgação dessa lei, os efeitos da vedação das coligações em eleições proporcionais são consolidados e atenuados.

Em breve síntese, a principal diferença entre o instituto da coligação e da federação partidária diz respeito ao período em que os partidos devem permanecer unidos. Assim, enquanto nas coligações partidárias os partidos devem se manter unidos até o final das eleições, no caso das federações, os partidos devem permanecer unidos por, no mínimo, 4 anos e, para a federação continuar em funcionamento até a eleição seguinte, devem permanecer nela dois ou mais partidos, por afinidade ideológica e programática.

O instituto das federações partidárias pode ser remetido à ideia do sistema político adotado na Velha República, através da instituição de um partido federal, com representação em cada estado, servindo de apoio, considerando que a disposição das federações se baseia na vinculação de candidatos em todos os níveis. Essa ideia de partidos que sigam uma linha ideológica é interessante ao passo em que se solidifica a base do Governo, trazendo transparência e clareza ideológica para a população.

Pode-se dizer, ainda, que as federações foram inspiradas na ideia tradicional parlamentarista de coalizão política e partidária, uma vez que a coalizão consiste na união de partidos políticos para apoiar certo governante durante seu mandato. Para isso, os partidos dialogam para a aprovação de medidas que fortaleçam e favoreçam a continuidade do Governo.

Dessa forma, a importância das federações partidárias é o fortalecimento do ideário político, através da redução significativa dos partidos, uma vez que aqueles que tiverem pouca expressividade deverão se juntar com partidos de mesma afinidade ideológica para seguirem o mandato unidos.

4.1 SURGIMENTO E EXPECTATIVAS DAS FEDERAÇÕES

O surgimento das federações partidárias através do intuito de fortalecer os traços ideológicos por meio da redução da quantidade de partidos políticos, além de uma alteração na legislação federal, por meio da Lei n. 14.208, de 2021, exigiu uma adaptação normativa infralegal com o objetivo de nortear o entendimento e sua plena aplicação. Assim, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução n. 23.670, de 2021, dispôs sobre regras mais específicas acerca de seu funcionamento (TSE, 2021).

No que diz respeito às alterações da Lei dos Partidos Políticos realizadas através da Lei n. 14.208, de 2021, o texto abrange questões pertinentes à sua criação, registro, atuação e aplicação por meio de todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária, garantindo a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes da federação. Outro ponto relevante estabelecido é sobre a composição das federações através da reunião de dois ou mais partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral, com abrangência nacional, e requisição do respectivo registro junto ao mesmo Tribunal.

A norma ainda dispõe sobre as hipóteses de descumprimento em casos de desfiliação e desligamento de partidos, estabelecendo como sanção a vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas duas eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário, e determina que a federação deverá continuar em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam dois ou mais partidos. Também prevê aos candidatos, que se desfilarem sem justa causa de partido que integra a federação, a perda do cargo eletivo que se desfiliaram (Brasil, 2021).

Quanto à alteração promovida na Lei das Eleições pela Lei n. 14.208/2021, previu-se somente a aplicação das normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições e a vedação de formação das federações após o prazo de realização das convenções partidárias.

A Resolução n.º. 23.670/2021 do TSE, com o objetivo de trazer regras mais específicas, detalhou: os procedimentos necessários para o registro das federações, em seu art. 1º; a maneira como será realizada a aferição da cláusula de desempenho, conforme o art. 4º, §2º; sobre as autonomias mantidas e concedidas aos partidos integrantes da federação, como a conservação de seu nome, sigla e número próprios, inexistindo atribuição de número à federação, seu quadro de filiados, o direito ao recebimento direto dos repasses do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e o direito de acesso gratuito

ao rádio e à televisão para a veiculação de propaganda partidária, o dever de prestar contas, e a responsabilidade pelos recolhimentos e sanções que lhes sejam imputados por decisão judicial, positivados em seu art. 5º (Tribunal Superior Eleitoral, 2021).

Outras disposições abordadas se referem: à estipulação de prazo indeterminado para a vigência das federações, reforçando apenas o período mínimo de 4 anos; à possibilidade de extinção ou alteração de sua composição por requisição da própria federação, de forma a incluir ou excluir partidos, bem como demais regras sobre seu estatuto. Quanto às hipóteses de desligamento do partido político com a federação, a resolução do TSE buscou consolidar o que já foi previsto em lei, abarcando outras perspectivas, como a exceção para os casos em que esse desligamento foi fruto de uma fusão ou incorporação de partidos, e situações em que partido político se desliga da federação até 6 meses antes da eleição, podendo participar dela isoladamente, sem prejuízo da aplicação de sanções.

Ao tratar do processo de registro das federações no TSE, a resolução estabelece, basicamente, os mesmos atos necessários para o registro de um partido político, apresentando distinções mínimas e inerentes por se tratar de um outro instituto. Assim, desde o registro das federações, os partidos não podem atuar isoladamente, de forma que as autonomias asseguradas aos partidos políticos passam a ser mitigadas, de forma unificada, ou seja, em todos os níveis - estadual, distrital e municipal.

Quanto ao Parlamento, as federações serão equiparadas aos partidos, tendo bancada própria e lideranças escolhidas com base no seu estatuto e nos regimentos das casas legislativas. Todavia, os regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e Comum do Congresso Nacional não preveem dispositivos acerca do tema. Justamente por esse motivo, podem ser objetos de discussão questões relacionadas com os votos de bancada, tempo de fala por partido, composição das mesas, entre outras questões regimentais, apesar de também poderem ser dispostas nos estatutos.

Considerando as normas estabelecidas na Lei n. 14.208, de 2021 e na Resolução n. 23.670, de 2021 do TSE acerca das federações partidárias, entende-se que a essência das federações partidárias consiste na aproximação dos partidos que possuem semelhanças ideológicas e que, ao final do período de agremiações, a expectativa é de que os partidos realizem uma fusão ou que se fortaleçam a ponto de conseguirem se sustentar politicamente independentes.

Um aspecto importante abarcado pelas legislações que dispõem sobre as federações se refere à autonomia depositada aos partidos, mesmo estando unidos em federações, de forma a preservar a democracia através da liberdade constitucional de organização dos partidos. As autonomias conferidas se referem: à autonomia para definir sua estrutura interna; à autonomia para estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios; à autonomia para estabelecer regras sobre sua organização e funcionamento; e à autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias (Brasil, 1988). No entanto, apesar da previsão dessas liberdades, entende-se que elas não são absolutas, pelo fato de que os partidos reunidos em federação terem que atuar em conjunto.

Assim, diante das disposições e estrutura que deram origem às federações, juntamente com a conjuntura política do momento em que foram criadas, em que a democracia e o sistema político se encontravam em descrédito, resta evidente que as expectativas para este instituto buscaram fortalecer os traços ideológicos, a partir da redução dos partidos políticos, além de favorecerem possíveis estratégias eleitorais.

Cabe, ainda, ponderar a possibilidade de que essas federações foram criadas para fortalecer os partidos de maior representatividade política, considerando o cenário de fusão partidária. Dessa forma, a partir das primeiras federações, é possível entender se os objetivos que motivaram sua criação foram atingidos e quais aspectos necessitam de aprimoramento, apesar de não concluído o período demandado.

4.2 EFETIVIDADE NO CENÁRIO ATUAL

Com a criação das federações partidárias, estabeleceu-se que sua aplicação ocorreria já nas eleições do ano de 2022. Assim, conforme o disposto na Resolução n. 23.670/2021 do TSE, as federações deveriam ser registradas até 31 maio de 2022, com o objetivo de já disputarem as eleições desse mesmo ano em um novo formato.

Os partidos políticos pioneiros que se interessaram em formar federações foram os seguintes: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV), compondo a Federação Brasil da Esperança (Fé Brasil); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Cidadania (CIDADANIA), culminando com a Federação PSDB/CIDADANIA; Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (REDE), dando ensejo à Federação PSOL/REDE (TSE, [2022?]).

Pode-se entender que o motivo de esses partidos terem optado pela formação de federações estava além da intenção de alcance das cláusulas de desempenho, apesar de sua pequena expressividade política. Partindo das informações demonstradas no quadro acima, denota-se que a conjuntura política em que os partidos estavam inseridos corroborou para que optassem pela formação das federações.

Analizando a Federação Brasil da Esperança, composta pelos partidos PT, PCdoB e PV, presume-se que, apesar de compartilharem pautas relacionadas com questões sociais, é inteligível que buscaram unir forças em favor das pautas defendidas pelos partidos reunidos e, por consequência, salvaguardar o PCdoB e o PV para atingirem as cláusulas de desempenho. No que envolve as linhas ideológicas, esses partidos podem ser considerados afins ideologicamente, o que favorece o funcionamento eficiente e conectado dos partidos durante o período de coalizão.

Em relação à Federação PSDB/CIDADANIA, formada pelos partidos que deram origem ao próprio nome da agremiação, compreende-se o PSDB como um partido historicamente com espectro político centro-direita, apesar de seu nome remeter ao socialismo, promove a defesa da liberdade econômica e a redução da intervenção estatal. Por outro lado, o CIDADANIA tem origem claramente socialista, buscando atuar na defesa dos direitos humanos, conforme definido em seu próprio estatuto nos arts. 1º e 2º (Cidadania, 2023). Por meio desses aspectos, pode-se considerar a ideia de que esta união teve o objetivo de atrair dois grupos de eleitores distintos para aumentarem suas influências através do equilíbrio ideológico.

No caso da Federação PSOL/REDE, composta pelos partidos presentes na nomenclatura da agremiação, entende-se que estes comungam basicamente dos mesmos ideais e pautas. A grande chave dessa união está na intenção de se fortalecerem, tendo em vista que possuem pouquíssima representatividade política e eleitoral. De todo modo, apesar das semelhanças de pautas, atraem eleitores diversos, o que, em conjunto, resultam na soma de forças.

Nas eleições de 2022, no que se refere ao cumprimento das cláusulas de barreira, foi registrada na Federação PT/PCdoB/PV a quantidade de 80 deputados eleitos, enquanto a Federação PSDB/CIDADANIA registrou 18 deputados eleitos, e a Federação PSOL/REDE elegeu 14 deputados (Mali; Maia, 2022). Vale ressaltar que esses números, ao serem analisados, devem levar em consideração o cenário político do momento.

Como não é possível analisar os resultados conclusos das primeiras federações, considerando que ainda não se completou o período mínimo de 4 anos, alguns acontecimentos entre as federações são preciosos para a observação de funcionamento e desafios enfrentados.

Devido ao caráter nacional das federações partidárias, em Minas Gerais, a Federação PT/PCdoB/PV enfrentou alguns desafios na tentativa de definir os eleitos para a Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte, em razão de disputas internas entre os candidatos dos partidos federados (Ragazzi, 2023). Isso demonstra que, apesar da afinidade ideológica entre os partidos, o interesse dos partidos em elegerem seus representantes e formarem maioria pode gerar conflitos entre os candidatos.

O mesmo aconteceu com a Federação PSOL/REDE, em que disputas internas entre os partidos ocorreram devido à escolha dos nomes que iriam concorrer às eleições municipais de 2024 no Recife (Cavalcanti, 2023). Essa competição demonstrou falta de comunicação e sincronia entre os candidatos, o que pode prejudicar o funcionamento da federação ao longo do tempo.

A Federação PSDB/CIDADANIA, por sua vez, vem sendo especulada pelo MDB, que visa aderir à Federação, com o objetivo de unir forças tanto nas eleições, quanto no Congresso Nacional, considerando sua considerável perda de representatividade em decorrência da polarização política (Abreu; Zaremba, 2023). Há notícias, ainda, que a Federação está caminhando para um acordo com o PDT, mas que essa união será decidida somente após as eleições municipais do ano de 2024 (Carmo, 2024). Essa movimentação demonstra uma tendência à aderência das federações, que estão sendo vistas como grande oportunidade de os partidos se fortalecerem politicamente.

Além dos desafios políticos enfrentados pelas federações, mostra-se necessário destacar as implicações jurídicas dessas agremiações decorrentes de sua legislação. Assim, os Tribunais Eleitorais foram provocados a dirimir algumas questões, como a que envolveu alterações dos estatutos, por meio do julgado recente do TSE, na ação em que a Federação PT/PCdoB/PV peticionou para acrescentar no estatuto a previsão de instrumentos que possibilitassem o exercício das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (Tribunal Superior Eleitoral. Registro De Federação Partidária 060022848/DF, Relator(a) Min. Floriano De Azevedo Marques, Acórdão de 19/03/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 48, data 03/04/2024).

Outro julgado que merece atenção diz respeito ao ajuizamento de Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED) n. 060003574, Acórdão Min. Isabel Gallotti,

por diretório estadual de partido político que integra uma federação partidária. A decisão que extinguiu o processo sem resolução do mérito se baseou no fundamento de que os partidos políticos integrantes de uma federação devem atuar como se fossem uma única agremiação partidária (Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Contra Expedição De Diploma 060003574/ES, Relator(a) Min. Isabel Gallotti, Acórdão de 02/04/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 54, data 11/04/2024).

Diante o exposto, cabe mencionar que os casos mencionados acima são apenas alguns dos questionamentos judiciais sobre as federações partidárias. Ao analisá-los, é possível perceber que, apesar de a legislação referente à matéria não ser ampla o suficiente para prever e direcionar os julgamentos, os Tribunais, através da aplicação baseada na essência do instituto das federações, em consonância com a Lei dos Partidos Políticos, estão sendo eficientes ao decidir os casos com coerência e preciosismo.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo foi escrito para apresentar os principais motivos que levaram à criação das federações partidárias, bem como para entendimento sobre a organização dos partidos políticos sob uma análise jurídica e política, visto que são indissociáveis ao se tratar desta temática.

Diante do exposto, considerando as abordagens referentes à história dos partidos políticos e suas formas de se organizarem ao longo dos anos, é possível perceber, claramente, a evolução da legislação, de forma a proteger a autonomia dos partidos e manter seu poder político. Assim, com a grande proliferação de partidos políticos, a perda da ideologia se tornou algo natural e já esperado, em razão da criação de partidos voltados para a defesa de grupos específicos da sociedade.

A construção histórica demonstra que, com a tentativa de frear a criação dos partidos políticos, de criar meios de sobrevivência para os partidos com menos representatividade, fortalecer as ideologias e de formar maiorias, as federações se tornaram a grande aposta eleitoral e política. Desse modo, as coligações começaram a perder espaço para uma coalizão mais duradoura, com expectativas de resultar na fusão dos partidos ou extinção daqueles que não conseguirem pujança para encararem as eleições sozinhos.

Além dessas razões, as federações surgiram em um cenário político bastante polarizado, o que favorece a formação de maiorias, tanto eleitorais, quanto po-

líticas. Isso se demonstra ao analisar a atual conjuntura do Congresso Nacional, onde os partidos estão buscando alianças e acordos como forma de unirem forças.

Dessa forma, a análise ideológica e política dos partidos integrados na federação são essenciais para compreender o motivo pelo qual os partidos optaram pela coalizão. Ainda, para vislumbrar eventuais reações políticas e eleitorais das federações, o estudo sobre o funcionamento das federações existentes permite a compreensão das tendências da agremiação, além da possibilidade de se avaliar os pontos de conflito para a promoção do aprimoramento desse instituto como maneira de preservar a sua aplicabilidade.

A Constituição Brasileira, através de seus dispositivos que condicionam o Poder Executivo às importantes decisões do Poder Legislativo, criou o que chamamos de “Presidencialismo de Coalizão”. Por meio desta dependência do Executivo ao Legislativo, além dos inúmeros debates parlamentaristas durante a criação da Constituição, pode-se dizer que foi construída e preparada para um sistema parlamentarista.

Através dessa reflexão, observa-se uma forte onda de empoderamento do Poder Legislativo. Em consonância, relacionando com as federações partidárias, apesar de ainda não haverem concluído o período mínimo de 4 anos, para que seja possível uma análise mais assertiva, é válido o questionamento se através da redução de partidos e, conseqüentemente, do fortalecimento ideológico, talvez seja um caminho natural para a instituição de um regime parlamentarista.

No que diz respeito à legislação e suas implicações no Judiciário, percebe-se que, apesar das normas referentes aos partidos políticos serem recentes e, portanto, ainda possuírem lacunas, as legislações pertinentes aos partidos políticos podem ser aplicadas, a depender do caso, para sanar eventuais questões que não estiverem previstas. Porém, com a aderência dos partidos a este instituto, é necessário, e esperado, que sejam realizadas alterações acerca das federações partidárias capazes de solucionar futuros litígios e casos complexos que poderão surgir.

Por fim, ao concluir o presente estudo, dada a sua relevância para o aprimoramento das normas eleitorais e compreensão do cenário político, foi observado que, apesar de não ser possível vislumbrar os resultados das federações, a sua criação, indubitavelmente, foi de extrema importância para a consolidação e promoção de uma democracia mais forte e inabalável. Assim, a expectativa é a de que, no futuro, este trabalho seja um suporte para o estudo acerca das federações, de modo a permitir a análise dos elementos que se mostram mais

eficazes e dos que necessitam de aperfeiçoamento, para que as federações se tornem instrumentos sólidos e passíveis de aplicação, tanto do ponto de vista legal, quanto político.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ricardo. ZAREMBA, Júlia. De olho em 2024, conversas por federação MDB-PSDB-Cidadania voltam a esquentar. G1 - Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/julia-duailibi/post/2023/05/18/de-olho-em-2024-conversas-por-federacao-mdb-psdb-cidadania-voltam-a-esquentar.ghtml>.

Agência Câmara de Notícias. Anos 60 e 70: ditadura e bipartidarismo. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/143270-anos-60-e-70-ditadura-e-bipartidarismo/>.

Agência Senado. Congresso promulga emenda que veda coligações e estabelece cláusula de barreira. Senado Notícias. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/04/congresso-promulga-emenda-que-veda-coligacoes-e-estabelece-clausula-de-barreira>.

AIETA, V. S.; FROTA, L. M. O Novo Direito Eleitoral Brasileiro: Manual de Direito Eleitoral. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

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

BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, DF: 146º da Independência e 79º da República. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei do Senado nº 477, de 2015. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-477-2015>.

BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2007. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-2-2007-sf>. Acesso em: 21 de abril de 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 2016. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-36-2016-sf>.

BRASIL. Decreto Nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o seguinte: CÓDIGO ELEITORAL. Rio de Janeiro, RJ: 111º da Independência 44º da República. Diário Oficial da União - Seção 1, 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Lei Nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1164.htm.

BRASIL. Lei Nº 14.208, de 28 de setembro de 2021. Altera a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.208%2C%20DE%2028%20DE%20SETEMBRO%20DE%202021&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%209.096,as%20federa%C3%A7%C3%B5es%20de%20partidos%20pol%C3%ADticos.

BRASIL. Lei Nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF [2006]. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%203685%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília (STF), DF [2006]. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/VotoGilmarADI1351.pdf>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Brasil tem 77 partidos em processo de formação. 11 agosto 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Dezembro/brasil-tem-77-partidos-em-processo-de-formacao>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Federações partidárias registradas no TSE. [2022?] Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). MDB, PP, PSD, PSDB e DEM são os partidos que

mais elegeram candidatos no 1º turno das Eleições 2020. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/mdb-pp-psd-psdb-e-dem-sao-os-partidos-que-mais-elegeram-candidatos-no-1-turno-das-eleicoes-2020>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Partidos políticos registrados no TSE. [2024?] Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Recurso Contra Expedição De Diploma 060003574/ES, Relator(a) Min. Isabel Gallotti, Acórdão de 02/04/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 54, data 11/04/2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Registro De Federação Partidária 060022848/DF, Relator(a) Min. Floriano De Azevedo Marques, Acórdão de 19/03/2024, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 48, data 03/04/2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Resolução n. 23.670, de 14 de dezembro de 2021. 2021. Dispõe sobre as federações de partidos políticos. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Todos os partidos registrados no TSE apresentaram as contas referentes a 2016. 11 agosto 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Maio/todos-os-partidos-registrados-no-tse-apresentaram-as-contas-referentes-a-2016>.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Vol. I. 11º Ed. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://edisiplinas.usp.br/pluginfile.php/2938561/mod_resource/content/1/BOBBIO.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADtica.pdf.

CAESAR, Gabriela. MDB e PP fazem a principal dobradinha nas coligações para prefeito nas eleições de 2020. G1 - Globo. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/09/29/mdb-e-pp-fazem-a-principal-dobradinha-nas-coligacoes-para-prefeito-nas-eleicoes-de-2020.ghtml>.

CARMO, Wendal. Negociação para federação entre PSDB, PDT e Podemos está em 'nível avançado'. Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/negociacao-para-federacao-entre-psdb-pdt-e-podemos-esta-em-nivel-avancado/>.

CAVALCANTI, Jorge. Dani ou Túlio? Federação PSOL-REDE vive disputa interna com foco na eleição de 2024 no Recife. Marco Zero Conteúdo. Disponível em: <https://marcozero.org/dani-ou-tulio-federacao-psol-rede-vive-disputa-interna-com-foco-na-eleicao-de-2024-no-recife/>.

CIDADANIA. Estatuto do Cidadania. 2023. Disponível em: <https://cloud.cidadania23.org.br/index.php/s/4Zrln6ZqrJcb5D6>.

COELHO, Inocêncio Mártires. Os limites da revisão constitucional. Revista de Informação Legislativa, v. 29, n. 113, jan./mar. 1992.

FERREIRA, Pinto. Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos. São Paulo. Saraiva. 1992.

GARCIA, Miguel Angelo Aranega; CARMO, Valter Moura do. O fim das coligações partidárias a partir da emenda constitucional n. 97/2017: análise sobre as suas consequências nas eleições proporcionais. Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 11, n. 19, jul./dez. 2020, Disponível em: <https://suffragium.tre-ce.jus.br/suffragium/article/download/80/48>.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo, Atlas, 2019.

MALI, Tiago. MAIA, Mateus. Só 12 partidos cumprem cláusula de desempenho em 2022. Poder 360. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/partidos-politicos/so-12-partidos-cumprem-clausula-de-desempenho-em-2022/>.

MARIANI, Daniel. YUKARI, Diana. MARTINS, Cristiano. Partidos se aliam até a rivais e formam mais de cem coligações nas eleições 2022. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/09/partidos-se-aliam-ate-a-rivais-e-formam-mais-de-cem-coligacoes-nas-eleicoes-2022.shtml>.

MELO, Ines da Trindade Chaves de. Cláusula de Barreira: do Aspecto Histórico, Constitucional e Atual. Revista Emerj. Rio de Janeiro. vol. 21. n. 1. Janeiro-Abril. 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v21_n1/revista_v21_n1_92.pdf.

MIZUCA, Humberto Dantas de. Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004. Orientadora: Profa. A Dra. Maria D'Alva Kinzo. 2007. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2007. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26022008-141714/publico/TESE_HUMBERTO_DANTAS_MIZUCA.pdf.

RAGAZZI, Lucas. A preocupação de petistas com a chapa de vereadores da federação PT-PCdoB-PV. O Fator. Disponível em: <https://ofator.com.br/a-preocupacao-de-petistas-com-a-chapa-de-vereadores-da-federacao-pt-pcdob-pv/>.

SILVA, Bruno Rangel Avelino da. Sistemas eleitorais e partidários: Duverger, Sartori e Nohlen. Revista Ballot. Rio de Janeiro, V. 2 N. 1, Janeiro/Abril 2016. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2692/2016_rangel_sistemas_eleitorais_partidarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

SILVA, José Nepomuceno da. As alianças e coligações partidárias. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Ag-REspe no 24.531/BA – DJ, v. 1, 30-9-2005.

ZAHAR, André. Novas regras do jogo democrático. Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/especial/?noticia=460575>.

UM BREVE ENSAIO ACERCA DO MANICÔMIO JURÍDICO ELEITORAL: A TERAPÊUTICA DE ALFREDO AUGUSTO BECKER APLICADA AO DIREITO ELEITORAL

A SHORT ESSAY ON THE LEGAL ELECTORAL MADHOUSE: ALFREDO AUGUSTO
BECKER'S THERAPEUTIC APPROACH APPLIED TO ELECTORAL LAW

Vinicius Dourado Loula Salum¹

Artigo recebido em 10 de junho e aceito em 23 de setembro de 2024.

RESUMO

O presente ensaio está fundamentado na obra de Alfredo Augusto Becker. A irreverência do jurista gaúcho, em seu Teoria Geral do Direito Tributário, é aqui invocada para ilustrar o estado de coisas manicomial vigente no âmbito do Direito Eleitoral brasileiro. O trabalho sugere o uso da terapêutica proposta por Becker para resgate da atitude mental jurídica nos domínios do Direito Eleitoral, sobretudo mediante a investigação da estrutura lógica da regra jurídica e da sua atuação dinâmica. Ancorado na metodologia desenvolvida por outro tributarista, Paulo de Barros Carvalho, o ensaio destaca a importância do esquema lógico-semântico da regra matriz de incidência como meio para o aperfeiçoamento da ciência do Direito Eleitoral. Com base nisso, construímos a norma jurídica que temos apresentado como regra matriz de elegibilidade.

Palavras-Chave: Manicômio jurídico eleitoral; teoria da elegibilidade; regra matriz de elegibilidade.

ABSTRACT

¹ Advogado e professor. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Especialista em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Procuradoria Jurídica pelas Faculdades Integradas Ipitanga (FACIIP) em parceria com a Fundação César Montes (FUNDACEM). Especialista em Docência Universitária pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

The present essay draws inspiration from Alfredo Augusto Becker's work. Leveraging the unconventional perspective of this Rio Grande do Sul academic writer, as expounded in his General Theory of Tax Law, we shed light on the current chaotic state of affairs within Brazilian Electoral Law. Our aim is to propose Becker's therapeutic approach as a means to restore a more reasoned legal mindset within the realm of Electoral Law. This entails delving into the logical framework of legal rules and their dynamic application. Grounded in the methodology pioneered by another eminent tax law scholar, Paulo de Barros Carvalho, our essay underscores the significance of the logical-semantic structure of the incidence matrix-rule in refining the study of Electoral Law. Through this lens, we constructed the legal framework, presented herein as the eligibility matrix-rule.

Keywords: Legal-electoral madhouse; eligibility theory; eligibility matrix-rule.

Sumário:

1. Introdução; 2. O manicômio jurídico eleitoral; 2.1. Diagnóstico da demência; 3. O fato jurídico eleitoral e o esquema metodológico da regra matriz de elegibilidade (RME); 4. A relação jurídica eleitoral; 5. Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

A obra de Alfredo Augusto Becker é amplamente reconhecida – e assaz relevante – no âmbito da ciência do direito tributário. Pensador sagaz, é dele a expressão “manicômio jurídico tributário” que serviu de inspiração ao título e ao conteúdo deste texto que, a propósito, se propõe ancorado na inquietação, investigação e irreverência manifestada pelo jurista gaúcho em seu Teoria Geral do Direito Tributário (1963).

O objetivo deste breve ensaio consiste em percorrer a mesma linha de raciocínio de Becker, que aludira à necessidade de uma *reeducação* da atitude mental jurídica nos estudos de Direito Tributário do seu tempo, para transportá-la ao âmbito do Direito Eleitoral pátrio. É que, no que concerne ao tema da elegibilidade, as teorias que se propuseram a investigar esta matéria fundamental ainda permanecem sobremodo carentes de uma adequada *atitude mental jurídica*, razão pela qual a *terapêutica* proposta pelo autor aos tributaristas de antanho é igualmente pertinente para o eleitoralismo contemporâneo.

Faremos, então, uma incursão em matérias basilares da ciência jurídica aplicáveis ao Direito Eleitoral, especialmente no que tange à estrutura da norma jurídica, sua incidência e produção de efeitos, com destaque para o *fato jurídico* que faz nascer o direito de candidatura, e a respectiva *relação jurídica* que se instaura com a ocorrência daquele fato. Nesta matéria, em que pese a relevantíssima contribuição de Adriano Soares da Costa – seja por sua pertinente crítica à chamada teoria clássica da elegibilidade, seja pelo desenvolvimento de uma nova dogmática acerca do assunto –, nossas reflexões nos conduzem a concluir que o modelo teórico defendido pelo eleitoralista alagoano igualmente necessita de aperfeiçoamento.

Seguiremos, pois, a proposta teórico-metodológica desenvolvida por outro tributarista de escol, o professor Paulo de Barros Carvalho. São dele os estudos relacionados à chamada *regra matriz de incidência*, como norma-modelo que possibilita estruturar não apenas o esquema lógico-semântico de cada uma das normas de incidência tributária, mas de quaisquer outras normas pertinentes às demais disciplinas ou ramos do Direito.

As constatações de Becker, aliadas à metodologia carvalhiana, constituem nosso material de trabalho com vistas a propor um aperfeiçoamento da doutrina da elegibilidade no Direito Eleitoral brasileiro. Com isto, reafirmaremos a importância de novas formas de abordagem do fenômeno jurídico-eleitoral, e destacaremos, por fim, a relevância da norma jurídica que apelidamos de *regra matriz de elegibilidade* – objeto de nossas considerações anteriormente publicadas na *Revista Populus* da Escola Judiciária Eleitoral do Estado da Bahia (Salum, 2020) e na *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul* (Salum, 2021).

2 O MANICÔMIO JURÍDICO ELEITORAL

2.1 DIAGNÓSTICO DA DEMÊNCIA

Entre tributaristas, a expressão “manicômio jurídico tributário” tornou-se aforismo corrente, notadamente para ilustrar nosso confuso sistema tributário nacional. Ela nos remete ao clássico *Teoria Geral do Direito Tributário* de Alfredo Augusto Becker (1963), quando o autor invoca as palavras do professor Lello Gangemi acerca das leis tributárias na Itália, onde haveria “um caos de leis contraditórias e em antítese aos mais elementares princípios de racionalidade, justiça e socialidade”. Daí, conclui Becker:

No Brasil, como em qualquer outro país, ocorre o mesmo fenômeno patológico-tributário. E mais testemunhas são desnecessárias, porque todos os juristas que vivem a época atual – se refletirem sem orgulho e preconceito – dar-se-ão conta que circulam nos corredores dum manicômio jurídico tributário (Becker, 1963, p. 6).

Do catedrático da Universidade de Nápoles para o jurista gaúcho, o adágio agora carece de ser novamente exportado. Contudo, desta vez propomos uma migração interna: trazê-lo do Direito Tributário para o Direito Eleitoral pátrio, pois tanto lá como cá circulamos nos corredores de um *manicômio jurídico*.

Alguns exemplos corroboram essa assertiva.

Em matéria de propaganda eleitoral, o que explica a norma que fixa uma metragem máxima permitida de “0,5 m² (meio metro quadrado)” para os adesivos plásticos em veículos e janelas residenciais (cf. art. 37, §2º, II, Lei 9.504/97), ou aquele dispositivo que distingue o carro de som, o minitrio e o trio elétrico segundo a potência nominal dos amplificadores (cf. art. 39, §12, Lei 9.504/97), senão a carência de racionalidade de seus idealizadores? São prescrições desta natureza que levaram Erasmo de Roterdã, com seu peculiar sarcasmo, a mencionar os operadores do direito dentre aqueles que igualmente prestam louvores à loucura, visto que “fazem uma porção de leis que não chegam a conclusão alguma”².

E o que dizer a respeito da norma de (in)elegibilidade – inserida pela EC n. 16/1997 e respaldada pela autoridade hermenêutica do Supremo Tribunal Federal (Cf. ADI 1805) – que exige a desincompatibilização do chefe do Poder Executivo para disputar outros cargos (visando preservar a isonomia na disputa e a normalidade do pleito) e não impõe o afastamento para que o titular possa concorrer ao mesmo cargo (reeleição)?! A situação posta é de tamanha incongruência que, do erudito ao mais incauto, suscita estranheza³. Não por outro

2 Publicada no Século XVI, eis a bem-humorada análise do teólogo holandês acerca do ofício dos juristas: “Que são o digesto, as pandectas, o código? Um amontoado de comentários, de glosas, de citações. Com toda essa mixórdia, [os juristas] fazem crer ao vulgo que, de todas as ciências, a sua é a que requer o mais sublime e laborioso engenho. E, como sempre se acha mais belo o que é mais difícil, resulta que os tolos têm em alto conceito essa ciência” (Rotterdam, 2002. p. 122).

3 A solução, inclusive, causou espécie ao então Min. Marco Aurélio que, em seu voto vencido, fez questão de destacar a absoluta inviabilidade lógica da “tentativa de conciliar, sob o mesmo parâmetro constitucional, a permanência considerada reeleição e a necessidade de afastamento se pretendida a concorrência a cargo diverso”. E, logo adiante, transcrevendo ensinamento de Jacob Bazarrian, arremata: “[...] quando não se respeitam as leis ou princípios lógicos, o pensamento perde sua precisão, sua coerência e consequência, e torna-se incoerente e contraditório (O problema da verdade. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1985. p. 117). [...] Ou bem se tem a previsão de desincompatibilização, considerado exercício de cargo, ou não se tem. É impróprio conceber a existência de terceiro grupo, no qual viabilizada a permanência de candidato à eleição ao mesmo cargo ocupado, mas não a diverso” (Brasil, 2020).

motivo, José Jairo Gomes alude a este julgado como “um dos mais expressivos casuísmos do Direito pátrio” (Gomes, 2023, p. 200)⁴.

Por derradeiro, nada representa tanto nossa irracionalidade jurídico-eleitoral do que a inversão da hierarquia de normas do ordenamento, amiúde provocada pelo famigerado “poder regulamentar do TSE”. O raciocínio aqui pode ser bastante singelo: Se considerarmos que a função normativa da Justiça Eleitoral não fora outorgada pela Constituição – consoante defende, corretamente, parcela importante da doutrina especializada⁵ –, então é possível supor que teria sido legitimada por elevada autoridade (um preceito divino, talvez). Isto explicaria a circunstância de um ato normativo do TSE eventualmente afastar o texto constitucional a pretexto do “enfrentamento à desinformação atentatória à integridade do processo eleitoral”, a exemplo do que ocorrera com a polêmica Resolução TSE n. 23.714, de 20 de outubro de 2022⁶.

Porventura estamos fazendo uma leitura preconceituosa e apressada do mundo eleitoralista? É possível. Inclusive, é o que sugere a interessante observação de José Jairo Gomes:

Quem lançar um olhar apressado sobre o Direito Eleitoral talvez se sinta impelido a dar razão ao alienista Simão Bacamarte, personagem do inexcelável Machado de Assis. Quiçá fique tentado a compreender esse ramo do Direito como uma grande concha em que reina o ilógico, o não racional, na qual, todavia, jaz uma pequeníssima pérola de racionalidade, organização e método (Gomes, 2023).

4 Também nesta matéria, destacamos o comentário coerente de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, quando propôs solução diversa daquela adotada por nossa Suprema Corte: “A interpretação sistemática dos artigos constitucionais leva à conclusão de que a mesma restrição deve ser imposta: ubi eaden legis ratio, ibi ipsa lex (onde a razão que leva à lei é idêntica, a lei deve ser a mesma). O titular do Poder Executivo que poderia favorecer-se de seu cargo na disputa por outro cargo qualquer certamente procederá da mesma forma se pretender reocupar o mesmo cargo” (Gonçalves, 2018, p. 133).

5 Eneida Desiree Salgado é peremptória em afirmar que “[...] não há competência normativa reconhecida constitucionalmente à Justiça Eleitoral. Tampouco poder regulamentar” (Salgado, 2018, p. 26). Em idêntica linha, adverte Ruy Samuel Espíndola: “O poder regulamentar do TSE está positivado no Código Eleitoral de 1965 e na Lei 9.504/97, e não na Constituição da República. A Constituição de 1988 não o recepcionou” (Espíndola, 2018, p. 41-42).

6 Registre-se que o legislador, atendendo a clamores recorrentes, tem buscado restringir esta ilegítima competência normativa do TSE. Neste sentido, por exemplo, a Lei n. 12.034/2009 alterou a redação do art. 105 da Lei de Eleições, consignando expressamente que o exercício da função normativa deve atender ao caráter regulamentar “e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei”. Todavia, um “poder” que já nasceu à margem da Lei Maior, e muitas vezes respaldado pela Suprema Corte (v.g., no julgamento da ADI 7261), certamente não terá dificuldade alguma para ignorar o reles legislador ordinário.

Realmente é preciso acautelar-se da insensatez do *Alienista*, evitando lançar a todos, apressadamente, no interior do manicômio jurídico eleitoral – tanto mais porque, ao final do conto machadiano, o doutor Simão Bacamarte é quem termina diagnosticando sua própria loucura, recolhendo-se à Casa Verde em busca da cura de si mesmo⁷.

Nosso intuito neste singelo texto, ao invocarmos a crítica de Becker, consiste em sublinhar algo que o próprio José Jairo Gomes admite, isto é, que o Direito Eleitoral ainda está “empenhado na construção de sua própria racionalidade, no desenvolvimento de sua lógica interna, de seus conceitos fundamentais e de suas categorias” (Gomes, 2023). Contudo, enquanto não finda a construção dos edifícios conceituais basilares da disciplina eleitoralista, é preciso reconhecer – sem orgulho e preconceito – que tem imperado a desordem típica dos canteiros de obra.

A percepção de Adriano Soares da Costa acerca de um dos conceitos mais capitais do Direito Eleitoral, a elegibilidade, igualmente não nos deixa errar em nosso diagnóstico:

Não raro, vemos graves confusões na interpretação de textos do direito positivo porque não se precisam, de antemão e com o rigor necessário, conceitos de teoria geral do Direito, aplicáveis também ao Direito Eleitoral.

Há, aqui e ali, por desconhecimento ou simples ajustamento de casuísmos, afirmações de que seria, o Direito Eleitoral, uma seara diferente da dogmática jurídica, em que os conceitos cunhados por longa tradição em ramos mais longevos da dogmática jurídica não lhe seriam aplicados. Aqui, reinaria uma certa flacidez dos rigores teóricos, de modo que a própria interpretação dos diplomas legais ganharia uma maior liberdade na construção dos sentidos normativos. Ora, essa visão deformante tem prestado os piores e mais lastimáveis serviços à evolução do Direito Eleitoral, que pouco constrói teoricamente, deixando a própria jurisprudência órfã de critérios seguros de calibração (Costa, 2016, p. 73).

7 No difundido conto de Machado de Assis (*O Alienista*), a Casa Verde é o nome do hospital da pequena Vila de Itaguaí onde Simão Bacamarte internava a todos os que considerava “dementes” ou “loucos”. Após certo tempo eram tantos os recolhidos ao hospício que houve grande rebelião contra o funcionamento do estabelecimento. Ao cabo da crônica machadiana, o *Alienista* chegou à conclusão científica de que não havia doidos em Itaguaí, exceto ele próprio, motivo pelo qual, por dever de coerência, internara a si mesmo no controverso manicômio.

Segundo Alfredo Augusto Becker, a terapêutica contra este verdadeiro estado de coisas manicomial perpassa sobretudo por uma *reeducação da atitude mental do jurista*. E a tarefa primordial do jurista – resume ele – consiste em investigar e analisar:

- a) no plano estático, a *estrutura lógica* de cada regra jurídica (a regra de conduta e sua respectiva hipótese de incidência, também chamada fato gerador, suporte fático, ‘*Tatbestand*’, ‘*fattispecie*’); depois, distinguir uma das outras; reagrupá-las; classificá-las por grupos e harmonizá-las na totalidade de um único sistema jurídico;
- b) no plano dinâmico, a *atuação dinâmica* da regra jurídica singular (incidência da regra jurídica, irradiação dos efeitos jurídicos e respeitabilidade a estes efeitos) (Becker, 1963, p. 48).

De fato, a ciência do Direito Eleitoral andou há tanto longe de suas raízes jurídicas – em especial, dos conceitos de teoria geral do direito – que demorou muito até que uma vivalma se propusesse a investigar a estrutura lógica e a aplicação dinâmica da norma de elegibilidade, bem como a enfrentar questões basilares como estas: qual o fato jurídico que faz nascer o direito de ser votado (*jus honorum*)? Qual o conteúdo da relação jurídica que surge com a ocorrência deste fato jurídico? A tais interrogações acudira Adriano Soares da Costa, obtemperando que:

[...] o direito de ser votado é efeito do fato jurídico do registro (FJ), nascido da incidência da norma sobre o seu suporte fático (pedido de registro). Deste fato jurídico surge uma relação jurídica (RJ) entre sujeito ativo (SA), que é o titular da elegibilidade, e o sujeito passivo total (SP), que são todos os outros cidadãos. Ao sujeito ativo é concedido o direito subjetivo de ser votado (elegibilidade), consistindo na faculdade de concorrer a cargos eletivos, que tem de ser suportado por toda a coletividade, não podendo ela opor qualquer tipo de embaraço ao seu exercício (dever de abstenção) (Costa, 2016, p. 47).

Passados mais de vinte e oito anos desde a primeira edição do *Instituições* (1996), o livro do jurista alagoano ainda se propõe como “um espaço de diálogo jurídico” – conforme o autor afirma em nota à nona edição (2013), igualmente repetida na décima (2016). Nada obstante, não me recordo que, entrementes, outro eleitoralista tenha dialogado com Adriano em busca de respostas adequadas aos temas do fato jurídico e da relação jurídica de Direito Eleitoral⁸.

8 Caso o leitor me apresente um outro doutrinador do Direito Eleitoral que tenha abordado a questão, de antemão suplico que perdoe a ignorância deste articulista ou seu eventual lapso de memória.

São interrogações ainda abertas à comunidade científica do Direito Eleitoral. A quem se arvorar em respondê-las *juridicamente*, adverte Kelsen, é imperioso “evitar um sincretismo metodológico que obscurece a essência da ciência jurídica e dilui os limites que lhe são impostos pela natureza do seu objeto” (Kelsen, 2009, p. 2). A propósito, a demência referida por Becker tinha uma causa evidente: a contaminação do raciocínio do jurista pela aceitação e uso de conceitos *pré-jurídicos* (econômicos, financeiros, políticos, sociais, etc.) desvestidos do seu conteúdo (significado) propriamente jurídico. É o que de igual modo ocorre no tocante ao tema da elegibilidade, por vezes estudado e aplicado segundo as categorias da Ciência Política, da Sociologia e/ou de outras disciplinas *pré-jurídicas*, enquanto a investigação propriamente *jurídica* do instituto tem sido relegada ao desprezo.

De resto, o caminho que propomos neste trabalho para a temática da elegibilidade transita pela terapêutica de Becker. Para tanto, precisamos “saltar os muros” da “Casa Verde” em que nos encontramos, a fim de buscar nos arredores da teoria geral do direito algumas respostas adequadas às citadas indagações fundamentais acima propostas.

3 O FATO JURÍDICO ELEITORAL E O ESQUEMA METODOLÓGICO DA REGRA MATRIZ DE ELEGIBILIDADE (RME)

A centralidade da teoria do fato jurídico para o Direito é algo incontestável. Afinal, “É dessa espécie de fato, ou fato juridicamente qualificado (Miguel Reale) que o Direito nasce: *ex facto jus oritur*” (Nogueira, 1996, p. 115-116). Como parte do tratamento proposto por Becker com vistas a uma *reeducação da atitude mental do jurista*, urge, portanto, encarmos nossa primeira questão: qual o fato jurídico que faz nascer o direito de ser votado?

É cediço que os fatos sociais adentram o *mundo jurídico*, tornando-se, assim, *fatos jurídicos*, por meio de um complexo processo que envolve momentos diversos e interdependentes, segundo a análise meticulosa de Marcos Bernardes de Mello⁹. Mas tudo certamente principia na definição e previsão da hipótese normativa, consoante assere Lourival Vilanova: “O fato se torna fato jurídico

9 A saber: “a) a definição pela norma jurídica da hipótese fática (definição normativa hipotética do fato jurídico); b) a concreção dessa hipótese no mundo dos fatos; c) a sua conseqüente juridicização por força da incidência da norma e sua entrada como fato jurídico no plano da existência do mundo do direito; d) a passagem dos fatos jurídicos lícitos, fundados na vontade humana (ato jurídico stricto sensu e negócio jurídico), pelo plano da validade, onde se verificará se são válidos, nulos ou anuláveis; e) a chegada do fato jurídico ao plano da eficácia onde nascem as situações jurídicas, simples ou complexas (relações jurídicas), os direitos/deveres, pretensões/obrigações, ações/situações de acionado, exceções/situações de exceptuado, que constituem o conteúdo eficaz específico de cada fato jurídico” (Mello, 1988, p. 27).

porque ingressa no universo do direito através da porta aberta que é a hipótese” (Vilanova, 1977, p. 46).

No que diz respeito ao direito de ser votado, a doutrina clássica do Direito Eleitoral sempre trabalhou com uma hipótese normativa um tanto quanto confusa, que envolve a presença de certos *requisitos positivos* (condições de elegibilidade) e a ausência de *requisitos negativos* (causas de inelegibilidade). Em suma, de acordo com Rodrigo López Zilio, para adquirir a capacidade eleitoral passiva, “em um primeiro momento, deve-se preencher as condições de elegibilidade (requisito positivo) e, após, não incidir em nenhuma hipótese de inelegibilidade (requisito negativo)” (Zilio, 2020, p. 229-230).

Há uma diferença de tratamento jurídico dispensada aos requisitos positivos e aos negativos que decorre “não de uma profunda reflexão teórica, mas de um embate pontual, de uma controvérsia sobre a constitucionalidade de uma norma elaborada no auge da ditadura civil-militar” (Neves e Oliveira, 2023)¹⁰. Outrossim, esta distinção despertou a justificada inquietação do professor Jaime Barreiros Neto, na medida em que realmente “Não faz sentido, no plano jurídico, a existência de dois institutos para determinar uma mesma consequência jurídica, com tratamento jurídico diferenciado” (Barreiros Neto, 2024, p. 217).

Sucede que esta clássica diferenciação terminou conduzindo a doutrina e a jurisprudência pátrias a uma *interpretação enviesada* do termo “inelegibilidade”, produzindo, pois, a seguinte aporia: somente haveria inelegibilidade com a incidência dos requisitos negativos (“causas de inelegibilidade”), ao passo que o não preenchimento dos requisitos positivos (“condições de elegibilidade”) não geraria, propriamente, uma inelegibilidade (em sentido estrito) do indivíduo, a despeito da sua... “não elegibilidade”¹¹. Temos aí, portanto, mais uma oportunidade de invocar a pilhéria de Alfredo Augusto Becker, pois esta seria decerto mais uma daquelas “cacofonias doutrinárias que dilaceram os tímpanos do jurista”

10 Em investigação histórica a respeito desta temática, os professores André Luiz Batista Neves e João Glicério de Oliveira aludem a um reconhecido artigo do ex-Ministro José Carlos Moreira Alves, publicado originalmente na coletânea denominada Estudos de direito público em homenagem a Aliomar Baleeiro (1976), e que é comumente apontado como o “fundador do conceito posteriormente rotulado como ‘teoria clássica’ da inelegibilidade” (Neves e Oliveira, 2023).

11 Exemplo concreto desta situação encontramos na análise do cabimento da ação rescisória. O Código Eleitoral expressamente prevê a competência do Tribunal Superior para processar e julgar originalmente a ação rescisória nos casos de “inelegibilidade” (cf. art. 22, I, “j”, da Lei 4.737/65). Como o vocábulo tem sido interpretado de forma enviesada (ou restrita), o próprio TSE firmou compreensão no sentido de que “Somente é cabível ação rescisória de decisões do Tribunal Superior Eleitoral que versem sobre a incidência de causa de inelegibilidade” (Súmula n. 33 do TSE), o que afasta o cabimento da medida na hipótese de decisão que verse sobre as “condições de elegibilidade” (requisitos positivos).

(1963, p. 14).

Após tecer severas críticas à doutrina clássica, Adriano Soares da Costa formulou uma teoria da elegibilidade diversa, segundo a qual o fato jurídico do qual dimana o *jus honorum* seria o fato do registro de candidatura. Esta é a tese central da sua obra: “Assim, o registro de candidato não é apenas mais um pressuposto legal para a candidatura, entre outros exigidos, senão que, em substância, é o ato jurídico que faz nascer a elegibilidade” (Costa, 2016, p. 51). A diferença entre elegibilidade e inelegibilidade estaria assentada na obtenção ou não do registro de candidatura. Mas o eleitoralista ainda segue adiante em suas análises para distinguir a *inelegibilidade inata* (que estaria no campo da licitude, decorrente da simples ausência de elegibilidade) da chamada *inelegibilidade cominada* (que seria a perda da elegibilidade como efeito de um fato jurídico ilícito).

Ocorre, entretanto, que o *fato jurígeno*¹² da elegibilidade não é um fato simples e instantâneo (o registro), consoante propõe o Adriano Soares da Costa; trata-se, na verdade, de um *fato complexo ou complexo*, tão bem conhecido nos domínios do Direito Tributário, e “cujo ciclo de formação se completa dentro de um determinado período de tempo e que consiste num conjunto de fatos, circunstâncias ou acontecimentos globalmente considerados” (Falcão, 1999, p. 71).

E aqui adentraremos à nossa proposta teórica – seguindo a terapêutica de Becker (ou seja, investigando a estrutura lógica da regra jurídica) e o esquema metodológico criado pelo professor Paulo de Barros Carvalho. Nesta linha investigativa, os requisitos exigidos pelo sistema jurídico para que o sujeito dotado de capacidade eleitoral ativa adquira a capacidade eleitoral passiva (*jus honorum*), nada mais são do que situações previstas na hipótese, antecedente ou descritor da norma jurídico-eleitoral, que apelidamos de *regra matriz de elegibilidade* (RME)¹³. A locução “regra matriz” nós a importamos, conforme dito, da doutrina tributarista, que há muito tempo trabalha com as noções da chamada “regra matriz de incidência tributária” (RMIT). Engana-se quem acredita que sua utilidade se circunscreve ao âmbito do Direito Tributário, pois estamos a tratar de “um esquema lógico-semântico, revelador do conteúdo normativo, que pode ser utilizado na construção de qualquer norma jurídica (em sentido estrito)” (Carvalho, 2010, p. 372).

12 “A denominação tradicional fato jurídico é combatida, tendo proposto Edmond Picard, com relativa aceitação, o substitutivo fato jurígeno, que melhor lhe parece dar ideia da capacidade criadora de relações jurídicas” (Pereira, 2020, p. 388)

13 A rigor, trata-se da regra matriz de incidência da norma de elegibilidade, abreviada à expressão “regra matriz de elegibilidade” ou à sigla “RME” apenas para fins didáticos.

Pois bem. Eis os critérios da hipótese da regra matriz de elegibilidade (RME) –, e que possuem fundamento de validade na Constituição:

1) critério pessoal: qualidade de *eleitor* (o que já pressupõe a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos e o alistamento eleitoral) – art. 14, §3º, I, II e III, CF/88;

2) critério material:

2.1) *idade mínima* (aspecto etário) – art. 14, §3º, VI, CF/88;

2.2) *escolaridade mínima* (aspecto de instrução) – art. 14, §4º, CF/88;

2.3) *representatividade mínima* (aspecto partidário) – art. 14, §3º, V, CF/88 c/c arts. 7º e 8º, Lei 9.504/97; e

2.4) *moralidade mínima* (aspecto ético) – art. 14, §§ 5º, 6º, 7º e 9º c/c LC 64/1990.

3) critério espacial: numa determinada circunscrição eleitoral – art. 14, §3º, VI, CF/88; e

4) critério temporal: no momento da formalização do requerimento de candidatura – art. 11, §10, Lei 9.504/97.

É a ocorrência destas circunstâncias globalmente consideradas (vale dizer, deste *fato complexo*) que faz nascer a *elegibilidade*. Se o cidadão ou eleitor (isto é, o nacional, alistado e no pleno gozo dos direitos políticos) possui a *idade mínima* constitucionalmente prevista; a *escolaridade mínima* exigida pelo texto constitucional; a *representatividade mínima* requerida pelo ordenamento pátrio (está filiado a um partido político e fora escolhido no processo de eleição interna da agremiação); e a *moralidade mínima* que a Carta Magna e a legislação complementar impõem a quaisquer pretensos candidatos a cargo político-eletivo (ou seja, não há incidência das *situações jurídicas* que a doutrina clássica se refere como inelegibilidades constitucionais ou legais)¹⁴; numa específica circunstância de tempo (no momento do requerimento de registro de candidatura) e de espaço (numa determinada circunscrição eleitoral); então assiste-lhe o direito subjetivo fundamental de ser votado (Cf. Salum, 2021).

14 A rigor, trata-se do que o STF, no julgamento conjunto das ADCs 29 e 30, e ADI 4578, definiu como “adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral” (Brasil, 2012).

Em outros termos, ocorrendo o *fato descrito* na hipótese, *antecedente* ou *descriptor* da RME, deve ser o *efeito prescrito* na tese, *consequente* ou *prescritor* da referida norma. Não ocorrendo o fato jurígeno, não se produz o efeito prescrito. Dentro desta proposta teórica, portanto, elegibilidade (A) e inelegibilidade (não-A) são como verso e reverso da mesma moeda. Temos aí uma *lógica binária*¹⁵.

Importante salientar que o registro de candidatura continua sendo algo fundamental, porém não como “ato que faz nascer a elegibilidade” (tal como advoga Adriano Soares da Costa), mas porque o registro ostenta a qualidade de

[...] ato da Justiça Eleitoral necessário para *atestar que quem pretende certo cargo eletivo é elegível*, e porque o é tem o direito de ser candidato. Esse ato, inalterado o quadro que o propiciou, *transporta a elegibilidade potencial ao plano da participação concreta em determinada eleição* (Niess, 2000, p. 27).

Esta precisa constatação de Távora Niess corresponde – no plano lógico-jurídico – à exigência do chamado *ciclo de positivação do Direito*, tão bem destacado por Paulo de Barros Carvalho e todos os que adotam sua percutiente *teoria da incidência da norma jurídica*:

Em rigor, não é o texto normativo que incide sobre o fato social, tornando-o jurídico. É o ser humano que, buscando fundamento de validade em norma geral e abstrata, constrói a norma jurídica individual e concreta, na sua bimembridade constitutiva, empregando, para tanto, a linguagem competente. Instaura, desse modo, o fato e relata seus efeitos prescritivos, consubstanciados no laço obrigacional que vai atrelar os sujeitos da relação. E tal atividade, que consiste na expedição de norma individual e concreta, somente será possível se houver outra norma, geral e abstrata, servindo-lhe de fundamento de validade. (Carvalho, 2009, p. 660).

Vale dizer, pois, que a RME é aplicada (incidida) pela autoridade competente (juiz eleitoral) no procedimento de registro de candidatura, oportunidade em que, por meio deste ato humano (sentença), a referida norma geral e abstrata ganha concretude e individualidade: daí a passagem da “elegibilidade potencial” (isto é, *abstrata*) ao “plano da participação concreta em determinada eleição”

15 Nesta linha, oportuno o voto proferido pelo Ministro Nelson Jobim no julgamento do Recurso Especial Eleitoral (REspe) n. 20.162/MT: “[...] não encontro distinção entre a inelegibilidade e a ausência de condição de elegibilidade. Somente duas são as hipóteses possíveis. Elegível ou não elegível. Em outras palavras, elegível e inelegível. A e não-A. A lógica que aqui temos é binária. A operação lógica A “ou” não-A sempre é igual ao universo (1). Da mesma forma que a operação A “e” não-A é sempre igual ao conjunto vazio (0). É a hipótese do terceiro excluído” (Brasil, 2002).

(Niess, 2000, p. 27). Isto igualmente explica a exigência dos *documentos de instrução* do registro de candidatura (previstos no art. 11, §1º, da Lei 9.504/97), comumente chamados de “condições de registrabilidade”, visto que é por meio da *linguagem das provas* que se afere, concretamente, a incidência ou não da RME (Cf. Salum, 2020).

Neste ponto, é importante sublinhar que seguimos a proposta de rompimento com a tradicional teoria da incidência *automática e infalível* das normas jurídicas, preconizada entre nós pelo gênio de Pontes de Miranda¹⁶. Aliás, o próprio Alfredo Augusto Becker – que nos inspirou a escrever estas linhas – encampa a diretriz teórica pontesiana, chegando ao ponto de descrever a incidência da regra jurídica como algo que se projeta sobre o fato social de modo automático e instantâneo, tal como uma “*descarga eletromagnética*” (Becker, 1963, p. 278)¹⁷.

Aqui, ao revés, defendemos a teoria da incidência da norma jurídica sustentada pelo professor paulista, para quem as normas jurídicas não incidem por conta própria (ou seja, a incidência não se dá como um fenômeno da natureza), elas “requerem o homem, como elemento intercalar, movimentando as estruturas do direito, extraíndo de normas gerais e abstratas outras gerais e abstratas ou individuais e concretas...” até chegar ao direcionamento efetivo e concreto da conduta humana (Carvalho, 2010, p. 31-32).

Em nosso esforço de reeducação da atitude mental jurídica nos arredores do Direito Eleitoral, ilustramos até aqui a *estrutura da regra matriz de elegibilidade* – esta norma jurídica em sentido estrito cuja incidência (aplicação) tem o condão de atribuir ao eleitor o direito subjetivo de candidatura. Resta-nos, ainda, investigar a *atuação dinâmica* desta regra de direito.

4 A RELAÇÃO JURÍDICA ELEITORAL

Para Miguel Reale, a relação jurídica é a “pedra angular do edifício conceitual do direito” (Reale, 1972, p. 613). Este postulado termina por elucidar, em parte, o fato de o instituto da elegibilidade ser tão frequentemente assolado pelas legislaturas de ocasião e casuísmos jurisprudenciais de toda sorte, visto que erigido sobre *areia movediça* invés da referida *pedra angular*. Esta é uma das facetas

16 É o que igualmente defende Adriano Soares da Costa (2016, p. 32-43) que, inclusive, rejeita categoricamente a teoria da incidência de Paulo de Barros Carvalho (Cf. Costa, 2009).

17 A propósito, talvez seja por concepções como esta que Miguel Reale se refere a Pontes de Miranda como pensador do chamado naturalismo jurídico, vale dizer, um daqueles “autores que se colocam numa atitude naturalística, sustentando que o fato jurídico é um fato da mesma natureza e estrutura dos chamados fatos físico-naturais” (Reale, 1972, p. 165).

do nosso manicômio jurídico eleitoral: a falta de segurança jurídica no trato do direito fundamental de candidatura.

É preciso, portanto, enfrentar esta matéria a partir de fundamento jurídico mais sólido. Neste sentido, começemos, então, pela síntese lapidar de Lourival Vilanova: “Ao jurista nenhuma ideia é mais familiar: a norma ao incidir num fato (no fato jurídico) vincula a esse fato um relacionamento entre sujeitos-de-direito” (Vilanova, 1977, p. 34). A despeito desta noção não ser tão íntima ao eleitoralismo – que pouca ou nenhuma importância tem dado aos temas do fato jurídico e da relação jurídica –, Adriano Soares da Costa é dos poucos (senão, o único) que abordou a temática, aduzindo que, com a ocorrência do fato jurídico do registro de candidatura, surge uma relação jurídica entre o indivíduo (sujeito ativo) e a coletividade (sujeito passivo total), por meio da qual aquele adquire o direito de ser votado, que deve ser suportado por esta (“dever de abstenção”) (Costa, 2016, p. 47).

Linhas atrás, ousamos dissentir do ilustre eleitoralista na identificação do fato jurídico que faz nascer a elegibilidade. Da mesma maneira, esta estrutura relacional apresentada por Adriano Soares da Costa carece de maiores reflexões.

Primeiramente, é oportuno enfatizar que o direito de ser votado se insere na categoria dos direitos políticos e, nesta condição, “estão ligados à formação do Estado democrático representativo e implicam uma *liberdade ativa*, uma participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado” (Bobbio, et al, 1998, p. 354). A elegibilidade consiste deveras em um *direito fundamental de participação* – correspondente ao *status activus* na teoria de Jellinek¹⁸.

Isto posto, é oportuno relembrar que os direitos políticos “foram desenvolvidos com o *objetivo primeiro* de reconhecimento e proteção do indivíduo em face das ingerências do Estado” (Gresta e Santos, 2016, p. 216), de modo que “A História aponta o Poder Público como o *destinatário precípua* das obrigações decorrentes dos direitos fundamentais” (Mendes, et al, 2009, p. 309). Portanto, estamos tratando de um *direito humano* do cidadão, oponível não apenas a toda a coletividade (a quem seria atribuído o “dever de abstenção” a que alude Costa), mas principalmente ao próprio Estado.

Ocorre que, ao tratar das relações típicas de direito público, a doutrina só atribui ao Estado a qualidade de sujeito ativo, ingressando na equação rela-

18 “A última categoria dos direitos fundamentais refere-se aos direitos de participação – correspondendo ao último status da teoria de Jellinek, ou seja, ao status activus. Possuindo as características de direitos de defesa e direitos a prestações, visam garantir a participação dos cidadãos na vida política do país, na formação da vontade política da Nação” (Pereira de Farias, 1996, p. 92).

cional com uma posição institucional proeminente. Um dos critérios formais de distinção entre a relação jurídica de direito privado e a relação jurídica de direito público – destacada por Miguel Reale (2002, p. 240-241) e igualmente aceita por Lourival Vilanova (2015, pp. 207-209) – reside justamente na ideia de subordinação: Enquanto nas relações de direito privado haveria *coordenação* (em que os sujeitos da equação estariam num mesmo plano ou patamar), as relações jurídicas de direito público seriam regidas pela *subordinação* (um sujeito subordinante e outro subordinado), com o Estado, de regra, atuando como o ente subordinante em relação ao particular.

Num *Estado Democrático de Direito*, entretanto, em que garantido em favor dos cidadãos um extensivo rol de direitos fundamentais oponíveis ao próprio Ente Estatal, este na verdade ingressa na relação jurídica individual de direito fundamental não com o seu costumeiro “poder de império” (*ius imperii*), mas ocupando a sujeição passiva da equação. Deste modo, com a ocorrência do *fato jurígeno* da elegibilidade não se estabelece um liame obrigacional entre o titular (sujeito ativo) e uma coletividade indeterminada (sujeito passivo total), mas sobretudo uma relação jurídica fundamental entre o *Cidadão*, na qualidade de sujeito ativo, e o *estado*, enquanto sujeito passivo¹⁹. Em suma: com a ocorrência dos critérios previstos no antecedente da regra matriz de elegibilidade, ao sujeito ativo (Cidadão-eleitor) deve ser concedido o *direito* subjetivo de ser votado para um determinado cargo numa circunscrição (elegibilidade), enquanto o sujeito passivo (o estado) tem o *dever* de conceder este direito de participação (prestação) e protegê-lo contra eventuais violações (defesa).

Logo abaixo, enunciaremos os critérios da tese, consequente ou prescritor da nossa RME:

1) critério pessoal:

1.1) sujeito ativo: Cidadão-Eleitor.

1.2) sujeito passivo: estado.

2) critério prestacional: direito subjetivo de concorrer a um cargo específico numa determinada eleição.

Em resumo, o núcleo lógico-estrutural da RME consiste no seguinte: na hipótese (descritor), temos a conjugação de um *critério pessoal* (identificador do sujeito de direitos), um *critério material* (que diz respeito ao estado deste

¹⁹ Daí porque optamos pela grafia de Cidadão com letra maiúscula, e do estado com minúscula – ao contrário do que comumente ocorre.

sujeito), um *critério espacial* (relativo a uma circunstância de espaço) e um *critério temporal* (identificador de uma circunstância de tempo). Já na consequência (prescritor), haveremos de ter um *critério pessoal intersubjetivo* (um sujeito ativo e um sujeito passivo) e um *critério prestacional* (delimitador do *direito subjetivo* do sujeito ativo em face do sujeito passivo e, por conseguinte, dos *deveres* deste último para com aquele).

Registre-se que a estrutura lógica da regra matriz de elegibilidade aqui apresentada, na esteira da tese carvalhiana, consiste num poderoso instrumento a serviço do jurista, mas obviamente não tem o condão de esgotar todo o seu trabalho investigativo. Afinal, “Há um *quantum* de Lógica no Direito positivo, mas o Direito é mais que lógica” – adverte Lourival Vilanova na introdução do seu livro (Vilanova, 1977). Nada obstante, trata-se de um ótimo ponto de partida, na medida em que

[...] a adequada utilização dessa teoria, como método, aperfeiçoa a produção da Ciência do Direito, em face da redução de suas incoerências, vaguidades, ambiguidades e, por conseguinte, possibilita uma melhor compreensão do fenômeno jurídico em qualquer ramo do Direito (Alcoforado, 2020, p. 53).

Por fim, convém trazer a lume mais um questionamento: *quid juris* na hipótese de inobservância, pelo sujeito passivo, dos deveres de concessão e proteção ao direito subjetivo fundamental de candidatura do sujeito ativo? Mais uma vez nos ancoramos em Lourival Vilanova, quando alude à *estrutura dual* da norma jurídica: uma vez desrespeitada a obrigação definida no prescritor da *norma primária*, incide, pois, a *norma secundária*, na qual “preceituam-se as consequências sancionadoras, no pressuposto do não-cumprimento do estatuído na norma determinante da conduta juridicamente devida” (Vilanova, 1977, p. 64).

Portanto, caso o estado (sujeito passivo) não cumpra com o dever estatuído na *norma primária* da regra matriz de elegibilidade, as consequências sancionadoras dispostas na *norma secundária* se impõem. E quais seriam estas consequências, afinal? A matéria requer adequada disciplina normativa (*de lege ferenda*) e um maior aprofundamento. Mas é possível apresentar algumas perspectivas.

Em interessante caso concreto, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região condenou a União a ressarcir um cidadão por danos morais em razão da violação ao seu direito fundamental de candidatura em decorrência de um erro estatal ocorrido no exercício da sua *função administrativa*: “uma vez que restou comprovado que o autor não pôde candidatar-se ao cargo de prefeito municipal, por ter tido seu título eleitoral cancelado por erro do Tribunal Regional Eleitoral

de Sergipe” (Brasil, 2012). A consequência sancionatória pelo descumprimento dos deveres de concessão e proteção do direito à elegibilidade consistiu numa obrigação de reparação por danos extrapatrimoniais.

No exercício da *função legislativa*, o estado também pode criar obstáculos ilegítimos ao direito de candidatura, forjando, por exemplo, “hipóteses de inelegibilidade” formal ou materialmente contrárias às normas constitucionais ou até mesmo ao estatuto supralegal da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Esta conduta, segundo o modelo teórico que temos proposto, equivale a emprestar ao aspecto ético da regra matriz de elegibilidade um conteúdo para além da moldura lógica e semântica estabelecida pela Carta Magna. É o que grande parte da doutrina eleitoralista identificou em relação à famigerada “Lei da Ficha Limpa” – cuja constitucionalidade, entretanto, terminou sendo reconhecida pelo STF.

O poder público também pode violar o direito subjetivo do cidadão brasileiro até mesmo no exercício da sua *função jurisdicional*, notadamente quando os tribunais adotam uma interpretação restritiva dos direitos políticos, obstaculizando o *jus honorum* à revelia da Lei Maior ou da melhor hermenêutica constitucional. A nosso juízo, é o que ocorre com o enunciado da Súmula n. 42 da jurisprudência dominante do TSE, que, na prática, termina impondo – pela via transversa da negativa de quitação eleitoral – uma inelegibilidade de no mínimo quatro anos (período equivalente a uma legislatura) ao candidato que tiver suas contas de campanha julgadas como não prestadas pela Justiça Eleitoral, mesmo que o indivíduo, neste interstício, regularize a omissão perante o órgão eleitoral. De resto, essa inconstitucionalidade está positivada, não numa lei em sentido formal, mas no artigo 80, I, §1º, I, da Resolução TSE n. 23.607/2019²⁰.

Por fim, considerando que estamos a tratar da violação a um *direito humano*, o Cidadão prejudicado (sujeito ativo) poderá – em último caso, isto é, somente na hipótese de esgotamento das vias internas de proteção aos direitos fundamentais – socorrer-se do chamado “sistema interamericano de proteção de direitos humanos”, requerendo a condenação do estado brasileiro (sujeito passivo) no âmbito internacional, notadamente perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), consoante tem defendido uma parcela da doutrina especializada.

20 A respeito desta questão, registramos artigo de nossa autoria publicado na edição de n. 16 da Revista Populus da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia (Salum, Vinicius D. L. Julgamento de contas de campanha e quitação eleitoral: A inconstitucionalidade da Súmula n. 42 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Revista Populus, Salvador, n. 16, p. 149-191, jun. 2024). No mesmo sentido, a pertinente análise de Anna Paula Oliveira Mendes (Mendes, Anna Paula Oliveira. A negativa de quitação eleitoral em prestação de contas extemporânea. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-17/mendes-negativa-quitacao-eleitoral-prestacao-extemporanea/>. Acesso em: 24 mai 2024.

Neste sentido, interessante sublinhar que:

[...] para o Direito Internacional, quaisquer violações a direitos políticos, como direitos humanos que são, não podem ficar adstritas ao exame da jurisdição interna. Nesse sentido, numa perspectiva de direito internacional, independentemente de sua natureza – ato administrativo, ato judicial ou ato legislativo – todos eles são considerados meros fatos na análise da responsabilidade internacional do Estado (Monteiro, 2020, p. 271-290).

Estas, afinal, são questões relacionadas à incidência e aplicação da regra matriz de elegibilidade, irradiação dos seus efeitos jurídicos e respeitabilidade a estes efeitos – o que diz com a questão da relação jurídica eleitoral desencadeada por tal incidência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trilha científica percorrida pela ciência do Direito Tributário no Brasil – que perpassa pela noção de fato gerador, pelo estudo da hipótese de incidência tributária, pela investigação da obrigação tributária como uma relação jurídica, e, por fim, pelo modelo analítico da regra matriz de incidência proposto por Paulo de Barros Carvalho – também pode indicar caminhos propícios a um aperfeiçoamento dos institutos de Direito Eleitoral.

Quando Alfredo Augusto Becker fizera alusão ao manicômio jurídico tributário (1963), tinha plena ciência de que a sua proposta de resgate da *juridicidade* não se circunscreveria ao âmbito do Direito Tributário, sobretudo porque a *terapêutica* implicava em um retorno aos conceitos basilares da Teoria Geral do Direito, notadamente as noções fundamentais de *fato jurídico* e de *relação jurídica* – de resto, aplicáveis à unidade do fenômeno jurídico.

Neste ensaio, compartilhamos da mesma inquietude do jurista e poeta gaúcho, porém em relação aos conceitos aplicados na esfera do Direito Eleitoral – ainda carentes de adequada abordagem jurídica. Aludimos, portanto, ao *manicômio jurídico eleitoral* que vige entre nós, e que tem embaraçado a análise e compreensão de temas da maior importância, a exemplo do instituto da (in) elegibilidade.

Defendemos, pois, a necessidade de uma nova dogmática eleitoralista, destacando que o arcabouço teórico-metodológico desenvolvido por Paulo de Barros Carvalho é perfeitamente aplicável ao Direito Eleitoral. A relevância da doutrina

carvalhiana para o Direito Tributário é algo incontestável²¹, mas não se detém nesta específica disciplina jurídica. A construção da regra matriz de elegibilidade – tal como a temos apresentado em artigos científicos anteriores, e aqui repetida – é um exemplo de que o esquema lógico-semântico da regra matriz (norma-modelo) é aplicável à construção de toda e qualquer norma de direito, sendo, pois, bastante útil ao estudo da regra de elegibilidade conforme delineada pelo direito positivo brasileiro.

Tal como Becker em relação ao Direito Tributário, esperamos que estas singelas provocações contribuam para uma *reeducação da atitude mental jurídica* no âmbito eleitoral, caminho este que tende a ser promissor – desde que não seja interrompido pelos defensores do atual *estado de coisas manicomial*.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Antônio Machado Guedes. A teoria da regra-matriz de incidência como parte do método hermenêutico-filosófico-científico denominado constructivismo lógico-semântico. In: *Constructivismo lógico-semântico*. [Coord. Paulo de Barros Carvalho e Aurora Tomazini de Carvalho]. v. 3. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2020.

ALVES, José Carlos Moreira. Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidades. In: REZEK, José Francisco et al. [Coord.]. *Estudos de direito público em homenagem a Aliomar Baleeiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1976.

BARREIROS NETO, Jaime. *Direito eleitoral*. 14. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. São Paulo: Edição Saraiva, 1963.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. [trad. Carmem C. Varriale, et. al.]. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 jun. 2024.

21 De acordo com Jeferson Teodorovicz, “Os estudos dedicados ao aperfeiçoamento da Regra-Matriz de Incidência Tributária, cumulada com os esforços de divulgação no Grupo de Estudos de Paulo de Barros Carvalho, desenvolvidos no âmbito do IBET, na PUC-SP e, posteriormente, na USP, favoreceram interessante fenômeno na literatura nacional: a aplicação intensiva dos pressupostos desenvolvidos pelo autor à generalidade das espécies tributárias existentes no Brasil, colaborando de forma inédita e intensiva no ‘mapeamento’ da estrutura e dos elementos normativos de praticamente todas as espécies tributárias existentes no Brasil” (Teodorovicz, 2018, p. 138).

BRASIL. *Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 06 jun. 2024.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 06 jun. 2024.

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/19504.htm. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4578*. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requerido(s): Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, Brasília, 16 fev. 2012. Diário da Justiça eletrônico, 28 de junho de 2012.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1805*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista e outros. Requerido(s): Presidente da República e outros. Relator(a): Min. Rosa Weber, Brasília, 23 nov. 2020. Diário da Justiça eletrônico, 09 de dezembro de 2020.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 20162/MT*, Recorrente: Francisco da Silva Leite. Relator(a): Min. Fernando Neves, Redator Designado: Min. Luiz Carlos Madeira. Acórdão de 20/09/2002, Publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE 16.2, pag. 249.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n. 33*. Somente é cabível ação rescisória de decisões do Tribunal Superior Eleitoral que versem sobre a incidência de causa de inelegibilidade. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-33>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n. 42*. A decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-42>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. *Tribunal Regional Federa da 5ª Região. Apelação / Reexame Necessário n. 23001/RN. Processo n. 2009.84.01.000001-4. Apelantes: Francisco Geraldo de Paula Lopes e União. Apelados: União e Francisco Geraldo de Paula Lopes. Órgão Julgador: 2ª Turma. Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias, Recife, 16 nov. 2012. Diário da Justiça eletrônico, 22 de novembro de 2012.*

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 8. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2009.

COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da incidência da norma jurídica: crítica ao realismo lingüístico de Paulo de Barros Carvalho*. 2. ed. rev. cor. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 10. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Direito eleitoral: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura*. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2018.

FALCÃO, Amílcar de Araújo. *Fato gerador da obrigação tributária*. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 19. ed., rev., atual. e ampl. Barueri [SP]: Atlas, 2023.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. *Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos*. In: *Conexões eleitoristas* [Org. Rodolfo Viana Pereira e Ana Claudia Santano]. Brasília: ABRADep, 2016.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito* [Trad. João Baptista Machado]. 8 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

MENDES, Anna Paula Oliveira. *A negativa de quitação eleitoral em prestação de contas extemporânea*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-mar-17/mendes-negativa-quitacao-eleitoral-prestacao-extemporanea/>>. Acesso em: 24 Mai. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTEIRO, Vitor de Andrade. A Influência do sistema interamericano de direitos humanos no direito eleitoral brasileiro: Por um novo crivo da proteção dos direitos político-eleitorais no Brasil. In: Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. v. 20. Fortaleza, Ceará, 2020. p. 271-290.

NEVES, André Luiz Batista; OLIVEIRA, João Glicério de. Breve história da chamada teoria “clássica” das inelegibilidades: Por que a doutrina brasileira as separa das condições de elegibilidade?. Revista Jurídica, [S.l.], v. 1, n. 73, p. 692-722, jan./mar. de 2023. Disponível em: <<https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/6334/371374329>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

NIESS, Pedro Henrique Távora. Direitos políticos: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais. 2. ed. rev. e atual. Bauru, SP: EDIPRO, 2000.

NOGUEIRA, Rubem. Curso de introdução ao estudo do direito. 3 ed. rev. Salvador-BA: Nova Alvorada Edições, 1996.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil: teoria geral do direito civil, vol. I. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PEREIRA DE FARIAS, Edilsom. Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1996.

REALE, Miguel. Filosofia do direito. 6 ed. vol. 1 e 2. São Paulo: Saraiva, 1972.

REALE, Miguel. Noções preliminares de direito. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROTTERDAM, Erasmo de. Elogio da loucura. [Trad. Paulo M. Oliveira]. São Paulo: Atena Editora, 2002.

SALGADO, Eneida Desiree. O direito eleitoral sob a lente da Constituição: princípios constitucionais eleitorais e sua baixa efetividade no campo da legislação e da jurisdição eleitoral. In: PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). Constituição e processo eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SALUM, Vinícius D. L. A regra matriz de elegibilidade e as “condições de registrabilidade”: uma análise lógico-semântica do procedimento de registro de candidatura. Revista Populus, Salvador, n. 9, p. 125-150, dez. 2020.

SALUM, Vinicius D. L. Entre a teoria clássica e a teoria do fato jurídico: apontamentos para uma nova dogmática em matéria de (in)elegibilidade. Revista do TRE-RS, Porto Alegre, n. 51, p. 45-74, jul./dez. de 2021.

SALUM, Vinicius D. L. Julgamento de contas de campanha e quitação eleitoral: A inconstitucionalidade da Súmula n. 42 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Revista Populus, Salvador, n. 16, p. 149-191, jun. 2024.

TEORODOVICZ, Jeferson. O Tatbestand, o pressuposto (ou suposto) de fato, o fato imponible, o fato gerador e a hipótese de incidência tributária: uma leitura histórica (e terminológica). Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, ano 26, v. 136, p. 97-146, 1. Trim. de 2018.

VILANOVA, Lourival. As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, EDUC, 1977.

VILANOVA, Lourival. Causalidade e relação no direito. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 7. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

e-ISSN 2594-9519

