

A EMANCIPAÇÃO PELA VIA DA REPRESENTATIVIDADE: CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PESQUISAS REALIZADAS NO EIXO PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS GRUPOS MINORIZADOS, NO ÂMBITO DO PROJETO SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS (SNE)

Lara Marina Ferreira¹

Resumo: O presente estudo realiza a análise das pesquisas produzidas no eixo de Participação Política dos Grupos Minorizados no âmbito do projeto Sistematização das Normas Eleitorais (SNE). O estudo parte do pressuposto da representatividade como noção qualificada da representação política, vez que assume a necessidade de atendimento das demandas por diversidade decorrentes da luta por reconhecimento das categorias minorizadas. A partir dessa premissa conceitual, são analisadas em perspectiva as conclusões das pesquisas realizadas por cada um dos subeixos do Grupo de Trabalho (GT): Indígenas, Mulheres, Pessoas Negras, LGBTI+ e Pessoas com Deficiência.

Palavras-chave: representatividade; participação; grupos minorizados.

1. Representatividade e diversidade: algumas premissas teóricas para iluminar a análise

A busca pela participação efetiva de grupos minorizados na política pressupõe uma noção qualificada de democracia. É preciso ultrapassar a ideia do voto como mero elemento cênico que seria instrumentalizado para transferir uma parcela abstrata de poder, proveniente do povo, para a elite política. O que se colhe historicamente dessa dinâmica esvaziada é um processo de legitimação de uma estrutura de violência e exclusão.

Numa acepção simplória e inicial, democracia pode ser compreendida como um esforço de comunicação no processo de decisão. Na leitura mediada pela Teoria do Discurso, “tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora”². Não por acaso, sua compreensão histórica está relacionada à Ágora, àquela praça grega em que as pessoas – o povo – se reuniam para debater suas questões e tomar as decisões a serem observadas por todos.

¹ Mestra em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Assessora da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Especialista em Temas Filosóficos pela UFMG. Coordenadora Institucional da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). Membro da Associação Visibilidade Feminina. Professora de Pós-Graduação PUC Minas Virtual. Servidora do TRE/MG.

² HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

A Ágora grega é frequentemente apontada como experiência bem-sucedida de democracia direta, que seria a democracia das democracias. Nada parece mais democrático do que oportunizar que todas as pessoas que compõem a sociedade vocalizem, elas mesmas, suas perspectivas, visões de mundo e interesses. Partia-se, contudo, de uma noção excludente de “todos”. “Todos” eram apenas os homens livres proprietários atenienses. A cidadania grega proibia a participação de mulheres, estrangeiros e escravos.

Transposta a discussão para a moderna democracia representativa, o problema é que, embora não mais se proíba expressamente a participação dos grupos minorizados, suas possibilidades de participação são cuidadosamente construídas por aqueles que ocupam o topo do sistema. É o grupo majoritário que, de forma estruturalmente excludente, define quanto de participação será permitido às mulheres, às pessoas negras, às pessoas com deficiência, aos indígenas, às pessoas LGBTQIA+. Esse *quantum* é sempre conferido no limite necessário para possibilitar a legitimação de um sistema que, ao fim e ao cabo, é protegido para permanecer o mesmo.

O arranjo é montado para não comportar fissuras – e são os mecanismos de violência, em suas múltiplas dimensões, os responsáveis por manter as fronteiras dessa bolha de pressão, em movimento contínuo de contenção e de *backlash*³. Nessa perspectiva, democracia significa resistir e avançar, para empurrar as fronteiras que, em movimento hegemônico contrário, pretende-se cristalizar. Nas palavras de Miguel⁴:

Se a democracia também se define como o enfrentamento da dominação e da opressão no campo da distribuição do poder político e do processo de tomada coletiva de decisões, formulação que vou reter apenas de maneira provisória, então a dominação entra duplamente como categoria central no esforço de compreensão da democracia, que se mede tanto pelas formas de dominação que ela produz como institucionalidade, quanto por aquelas que ela combate, como prática emancipatória.

Especificamente sobre o sistema político-eleitoral, o movimento democrático de avanço e resistência impõe a ocupação desse espaço de poder pelos grupos minorizados, a partir da reconstrução da noção de representação com a sua reconfiguração decorrente das demandas por diversidade. Democratizar o sistema político-eleitoral significa, como primeira providência, que esse sistema seja composto por pessoas que representem – quantitativa e qualitativamente –

³ Efeito *backlash* refere-se à reação adversa em sentido contrário a um movimento de expansão. O termo se tornou central para os debates sobre o feminismo com o lançamento, em 1991, do livro *Backlash: o contra-ataque na guerra não declarada contra as mulheres*, nos Estados Unidos da América, por Susan Faludi. É usado também para se referir às reações conservadoras legislativas às decisões progressistas proferidas pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, conferir: KLARMAN, Michael. Courts, social change, and political backlash. **Hart Memorial Lecture**, Georgetown, 2, 31 Mar. 2011. Speaker’s Notes; e também BOLONHA, Carlos, GANEM, Fabrício Faroni; ZETTEL, Bernardo. Parâmetros deliberativos para os diálogos constitucionais: razão pública, ética do discurso e backlash. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, ano 7, n. 25, p. 170-190, out./dez. 2013.

⁴ MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 17.

a diversidade social. Em outras palavras, é preciso ultrapassar a noção clássica de representação e avançar para o conceito de representatividade política.

A dialética entre presença e ausência, constitutiva de qualquer noção de representação, tradicionalmente partia da categoria da unidade. O *povo* constituía o todo que preexistia ao sistema político, mas que, como nele não cabia, estava ausente como unidade. Presentes estavam os representantes eleitos, fragmento do povo que agia mediante sua autorização concedida nas urnas.

Todo e parte interagiam em dinâmica simbiótica, *igualizados* pelo compartilhamento de signos de identificação que silenciavam marcadores sociais. Na perspectiva liberal, todo e parte são iguais porque são indivíduos livres e autônomos, e essa ideia abstrata de indivíduo era suficiente para irmanar representantes e representados. As diferenças concretas experimentadas eram então compreendidas como produto meritocrático resultante das trajetórias de liberdade de cada pessoa. Já na perspectiva republicana, povo e representantes se identificam porque constituem a mesma nação cultural e linguística que partilha a mesma história e os mesmos ideais. O espelhamento entre representantes e representados decorre das marcações territoriais e performáticas impostas pelas fronteiras.

As demandas por reconhecimento implodem essas premissas de unidade abstrata que fundamentam a noção de um “povo icônico”, nos termos postos no clássico de Friedrich Müller⁵; ou de um povo cênico e esvaziado. Os signos de identificação, até então construídos para formatar artificialmente a unidade, produziram apagamentos e silenciamentos das distinções e diferenças concretas dos diversos grupos sociais que dão densidade ao conceito de povo. Na medida em que as diferenças identitárias foram destacadas, foi então possível denunciar a ausência da maior parte deles dos espaços de poder. Foi possível também compreender que não se trata de efeito colateral não desejado, mas de estratégia sistemática de legitimação do exercício assimétrico do poder pela elite não minorizada.

O uso do termo *minorizados*, ao invés de *minoria*, é, portanto, bastante significativo, já que evidencia esse processo estrutural de exclusão. Frente a esse esforço de apagamento, para resistir é preciso primeiro se diferenciar. É preciso romper com a noção clássica de representação para não se reconhecer no suposto fragmento de representantes do povo. É preciso denunciar sua ausência no sistema político e, como consequência, o déficit de legitimidade das decisões coletivamente vinculantes.

O processo de reconhecimento é, em si, complexo e comporta tensões inafastáveis. O processo de autoidentificação das categorias minorizadas nasce da experiência compartilhada de violências e do desejo comum por emancipação. Nancy Fraser⁶ compreende os conflitos

⁵ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

⁶ FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?**: a political philosophical exchange. New York; London: Verso, 2003.

sociais como lutas morais por reconhecimento, já que é a experiência de injustiça ou de desrespeito atrelada a expectativas de reconhecimento que os desencadeia. Portanto, para resistir e se emancipar, as pessoas minorizadas precisam reconhecer os marcadores sociais que partilham para se distinguir da elite não minorizada.

Ao mesmo tempo, precisam reivindicar o direito de não serem subjetivamente reduzidos à categoria, já que este processo produziria a objetificação de suas existências concretas. No limite, significaria conceder apenas aos homens-brancos-hétero-capacitistas o direito de vivenciarem sua complexidade subjetiva e conformar as vivências das mulheres, pessoas negras, indígenas, LGBTQIA+ e pessoas com deficiência exclusivamente nos limites de seus marcadores sociais.

A expectativa de que a presença de uma ou de algumas mulheres seja suficiente para concretizar uma suposta pauta única feminina é um dos exemplos do risco de objetificação dos grupos minorizados. Trata-se de um novo e sofisticado processo de exclusão que desvaloriza as chamadas pautas identitárias em relação às outras, compreendidas como substanciais, exatamente porque não partilham a experiência de violência. E que pretende restringir as possibilidades de intervenção das categorias minorizadas a cercadinhos temáticos, com a concessão, quando muito, de microespaços. Conforme bem exposto por Young⁷:

Os membros de um grupo de gênero, racial etc. têm histórias de vida que os tornam muito diferentes entre si, com diferentes interesses e diferentes posicionamentos ideológicos. Assim, o processo unificador requerido pela representação de grupos buscaria congelar relações fluidas numa identidade unificada, o que pode recriar exclusões opressivas.

O processo de representação política reconfigurado pelas demandas por diversidade – e/ou de representação como representatividade – impõe, portanto, uma dinâmica contínua de diferenciação-assemelhação-diferenciação. Diferentemente da noção tradicional de representação como identidade ou espelhamento, a ideia de representatividade assume a categoria da diferença – ou *différance*, como prefere Young, como ponto de partida para a construção de um vínculo de relacionamento entre representantes e representados; e entre representantes e representados entre si.⁸

Nessa compreensão ampliada, a pessoa representante atua e fala pela categoria, não porque seus marcadores impliquem novo espelhamento abstrato; mas porque o fluxo comunicacional com as pessoas representadas é especialmente potente, já que partilham premissas semelhantes e são mais responsivos à prestação de contas e *accountability*.

⁷ YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

⁸ “Conceber a representação sob a idéia de *différance* significa descrever um relacionamento entre os eleitores e o representante, bem como dos eleitores entre si, no qual a temporalidade do passado e o futuro antecipado deixam vestígios nas ações de cada um deles.” (YOUNG, 2006).

Como ponto de partida para a análise das pesquisas que compõem este volume, portanto, compreende-se representatividade como uma relação, um vínculo de conexão mediado pelos fluxos de comunicação que partem do compartilhamento de experiências de exclusão e se potencializam com a organização de demandas emancipatórias, sem qualquer pretensão de esgotamento. As pesquisas produzidas pelo eixo *Participação Política dos Grupos Minorizados*, no âmbito do projeto SNE constituem, assim, um qualificado plexo de comunicação dessas demandas.

Na primeira fase do projeto, com escopo mais restrito, foram analisadas as leis eleitorais – Código Eleitoral, Lei dos Partidos Políticos e Lei das Eleições – com o objetivo de identificar inconsistências entre essas normas e outros diplomas normativos, como a Constituição Federal (CF/1988), o Estatuto do Índio, o Estatuto da Igualdade Racial, a Lei Brasileira de Inclusão, dentre outros. Esse trabalho de depuração normativa rendeu frutos importantes, como a garantia de utilização de indumentária e pintura corporal étnicas ou religiosas, e de acessórios necessários à pessoa com deficiência na foto de urna (art. 27, II, *d*, da Res.-TSE nº 23.609/2019); e o aperfeiçoamento de algumas medidas de acessibilidade do TSE para a realização de eventos e publicações.

Conforme constou da apresentação daquele relatório final⁹, a maior parte das 33 contribuições recebidas pelo Grupo de Trabalho (GT) dizia respeito à participação das mulheres na política: foram 23 contribuições que tratavam do tema. Foram recebidas ainda 8 referentes às pessoas com deficiência; 6 que versavam sobre a participação de negros na política; 2 que tratavam dos direitos políticos dos indígenas; 1 que se endereçava ao regulamento dos direitos políticos de presos provisórios e de adolescentes em situação de internação. Além das sugestões recebidas, os integrantes do próprio GT também ofertaram propostas de soluções aos diagnósticos identificados, tendo resultado em 109 encaminhamentos. Na primeira fase do projeto, não foram inseridas propostas que demandassem alterações legislativas.

Sem deixar de saudar esse primeiro esforço de sistematização, é preciso reconhecer que se tratava ainda de metodologia compartimentada que tinha a diversidade como objeto de estudo, mas não como premissa para a realização das pesquisas. Naquela fase, o eixo era ainda denominado *Participação de Minorias no Processo Eleitoral* e estava ainda incipiente uma compreensão mais aprofundada do processo de violência e exclusão que aponta agora como premissa. As pesquisadoras e os pesquisadores que lá atuaram eram mulheres e homens brancos, em sua maior parte servidoras e servidores da Justiça Eleitoral, com grande conhecimento técnico, mas com pouca ou nenhuma vivência em movimentos sociais e pautas identitárias.

Nesta segunda fase do projeto SNE, foram derrubadas as barreiras temáticas, e a própria metodologia foi construída coletivamente, por pesquisadoras e pesquisadores que atendiam à

⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais**: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. (Coleção SNE, 8). Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/digital/tse-sne-eixo-tematico-vii-participacao-das-minorias-no-processo-eleitoral/at_download/file. Acesso em: 10 dez. 2021.

demanda por diversidade. Foi possível então expor as contradições e mecanismos estratégicos de exclusão do sistema político atual, revelar as fissuras camufladas e apresentar propostas de alterações mais estruturais, inclusive com o endereçamento de propostas ao Congresso Nacional.

Entre novembro de 2020 e julho de 2021, as pessoas que integram o GT realizaram diversos encontros virtuais para a apresentação e o debate dos resultados intermediários das pesquisas em andamento, organizadas em cinco subeixos: Indígenas, Mulheres, Pessoas Negras, LGBTI+ e Pessoas com Deficiência. Foi então possível amadurecer questões, identificar interseções internas ao GT e também referentes aos demais GTs que compõem a SNE.

As pesquisas foram atravessadas pelo debate sobre a reforma eleitoral que caminhou na Câmara dos Deputados, entre fevereiro e agosto de 2021 e as conclusões da primeira fase da SNE, bem como alguns apontamentos da segunda fase foram formalmente enviados aos GTs parlamentares. Especialmente a proposta que pretendia diminuir o percentual de registro de candidaturas de mulheres recebeu críticas por parte das pesquisadoras e pesquisadores da SNE.

Em cada um dos tópicos seguintes, são destacadas as principais questões e propostas apresentadas pelos subeixos, acompanhadas por análises e percepções desta Coordenadora, a partir dos pressupostos teóricos indicados.

2. Indígenas

O subeixo realizou pesquisa de campo para ouvir pessoas indígenas envolvidas ou não no processo eleitoral; e integrantes do Ministério Público Federal (MPF). Em razão da pandemia, não foi possível a oitiva dos interlocutores em seus territórios – onde os povos indígenas se sentem de fato à vontade para longas conversas. A solução possível foi a utilização de telefones, WhatsApp e canais de comunicação eletrônicos/virtuais. Responderam aos questionários 34 lideranças indígenas e 12 procuradores da república, além dos indígenas que participaram das três reuniões virtuais realizadas.

Nas Eleições 2020, as candidaturas de pessoas autodeclaradas indígenas aumentaram 27% em relação às lançadas em 2016. No total, foram 2.216 pessoas candidatas que se declaram indígenas – montante que representa 0,4% do total de candidaturas registradas¹⁰ e que equivale à presença de pessoas indígenas na população brasileira segundo o último Censo do IBGE, realizado em 2010.¹¹

A questão da confiabilidade do banco de dados foi um dos problemas indicados na pesquisa. Conforme já identificado na primeira fase da SNE, o Cadastro Eleitoral nacional não

¹⁰ ESTATÍSTICAS eleitorais. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2020]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 25 set. 2021.

¹¹ Conforme dados consultados em: <https://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>. Acesso em: 25 set. 2021.

tem, atualmente, campo para o registro de declaração da pessoa indígena. Apenas no registro de candidaturas é possível declarar cor/raça branca, parda, preta, indígena ou “não informado”. Como não se exige a indicação, em campo adicional, da etnia ou comunidade, há evidente risco de declaração incorreta, vez que é ainda comum a confusão entre etnia e cor.

Dentre as propostas para imediata implementação formuladas na pesquisa, destacam-se: (a) formação e capacitação de pessoas indígenas candidatas e eleitoras; (b) criação de campanhas educativas que proporcionem acolhida adequada das pessoas indígenas candidatas; (c) ampliação da instalação de urnas nos territórios indígenas, com respeito à cultura e à hierarquia das comunidades; (d) implantação de políticas de ação afirmativa para a distribuição mais equânime de recursos de financiamento para candidaturas indígenas, considerando as peculiaridades das campanhas que envolvem grandes deslocamentos e meios de transporte adequados; (e) criação de escola de gestão pública para as pessoas indígenas que exercem mandatos eletivos; (f) instituição de assessoria indígena multilíngue para auxiliar os Tribunais Eleitorais; (g) necessidade de políticas afirmativas especificamente endereçadas às mulheres indígenas, ante a percepção de agravada situação de desigualdade e silenciamento.

O GT coletou também propostas para implantação em longo prazo: (h) estabelecimento de parlamento indígena que contemple todos os 222 povos indígenas do Brasil; e (i) garantia de representação própria no Congresso Nacional.

Essas duas propostas, contudo, são indicadas pelas próprias lideranças como de difícil concretização, uma vez que o sistema político é tradicionalmente ocupado por pessoas contrárias às causas indígenas. Como sugestões intermediárias, apontaram-se: (j) criação de um partido político indígena, com a superação das regras atuais para criação de partidos políticos; (k) incentivo às candidaturas distritais, que tendem a consolidar a eleição de pessoas indígenas; (l) possibilidade de lançamento de candidaturas sem partido; (m) representatividades pluriétnicas, considerando a ampliação da democracia.

O artigo *Indígenas e Processos Eleitorais no Século XXI*, de autoria do pesquisador Baniwa¹², aprofunda os pressupostos teóricos que fundamentam as propostas da pesquisa de campo. Como bem destacado por ele, a luta pelos direitos indígenas passa necessariamente pela luta por uma “cidadania diferenciada, na medida em que os povos indígenas são portadores de direitos específicos, além daqueles extensivos a todos os cidadãos brasileiros”. É dizer, na dinâmica de diferenciação-assemelhação-diferenciação, o primeiro passo do processo é revelar a superdiferenciação dos indígenas em relação à elite não minorizada, mas também em relação aos demais grupos minorizados.

O reconhecimento de uma diferenciação aguda de visões de mundo revela sua face opressora na dicotomia indígena integrado *versus* indígena não integrado, que está presente no

¹² BANIWA, Gersem. Indígenas e processos eleitorais no século XXI. In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

Estatuto do Índio e que não foi recepcionado pela CF/1988. Por óbvio, não é dessa perspectiva racista que se está a tratar. Mas do reconhecimento dessa diferenciação acentuada como pressuposto emancipatório que questiona, de forma mais intensa, as engrenagens tradicionais do sistema político.

Conforme se constata, as propostas evidenciam a necessidade de abertura de canais de comunicação efetivos – com a capacitação dos indígenas e a instituição de assessorias multilíngues nos Tribunais Eleitorais; e também denunciam a inadequação de partidos, do sistema eleitoral e da estrutura atual dos parlamentos para promover a efetiva inclusão indígena.

Sistemas que funcionem com a lógica quantitativa, de cômputo numérico das adesões, serão estruturalmente excludentes e violadores das visões de mundo que ocupem um espaço percentual pequeno da sociedade – resultado, aliás, de um agressivo e histórico processo de extermínio. Em *Povos indígenas, Eleições e Racismo*, Beltrão¹³ destaca que “a etnicidade é política e o genocídio se inscreve em suas linhas, na medida em que revela a opção do Estado pelos interesses das elites poderosas” e investiga o processo histórico de violência estatal. É preciso pensar mecanismos que operem a partir de outros pressupostos, condizentes com as práticas ancestrais e comunitárias dos povos indígenas.

3. Mulheres

Sobre a participação das mulheres na política, o subeixo foi composto por três grupos de pesquisas, os quais apontam como diagnóstico compartilhado a necessidade de paridade de gênero nas candidaturas e nos parlamentos; de participação igualitária e efetiva nas propagandas, convenções e atividades partidárias; e de enfrentamento das candidaturas fraudulentas e da violência política de gênero.

Da mesma forma como registrado na primeira fase do projeto SNE, constata-se que o volume de dados e informações sobre a participação das mulheres na política é maior e que a categoria minorizada já conta – ainda que de forma muito incipiente – com mecanismos de ações afirmativas institucionalizados. No lado oposto do espectro ocupado pelas pessoas indígenas, as mulheres – especialmente as brancas, hétero e sem deficiência – apresentam maior grau de semelhança com a elite não minorizada.

Em *Congresso, Reforma Política e Processo Legislativo em Matéria Eleitoral no Ano de 2020/2021: a perspectiva das mulheres e de outros grupos minorizados na análise das proposições*

¹³ BELTRÃO, Jane Felipe. Povos indígenas, eleições e racismo. In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

legislativas, Matos e Pinto¹⁴ destacam a concentração de propostas legislativas da categoria sobre reserva de assentos, recursos e participação do quociente eleitoral para mulheres e, ao mesmo tempo, o fato de serem ainda poucas, no quadro geral de proposições do Congresso; e com poucas chances de êxito.

Essa aproximação, portanto, não é capaz de protegê-las do sistema estruturalmente excludente a que estão submetidas. As possibilidades de inclusão, concedidas a conta-gotas, são frequentemente atacadas pelo sistema político que, como dito anteriormente, é estruturalmente refratário a alterações significativas. O movimento de retrocesso é especialmente agressivo nos últimos anos, e é o Judiciário que tem se apresentado como *locus* mais aberto às demandas e protagonizado as atuações inclusivas mais substanciais. A determinação de financiamento mínimo com recursos públicos das candidaturas femininas e o endurecimento das consequências, no caso de reconhecimento de candidaturas fraudulentas, são os principais exemplos.

Matos e Pinto¹⁵ também concluem que há risco de severo retrocesso em conquistas históricas, “tanto no que concerne aos 30% de presença de mulheres nas listas eleitorais quanto na garantia de recursos para a campanha (de mulheres e de negros e negras), conquista bastante recente”.

Destacam, ademais, o processo acelerado e pouco transparente de propostas de mudanças eleitorais, “sem que tenha ocorrido debate ou discussão mais ampla com a sociedade e, especialmente, com os principais grupos afetados pelas propostas”. Importante observar, na concatenação e no ritmo imposto ao processo legislativo, como operam as sofisticadas estratégias de legitimação pelo procedimento. As tramitações aceleradas frequentemente se apoiam no supertrunfo de um suposto consenso técnico e deliberadamente fecham as portas para o necessário aprofundamento de tensões.

Sobre esse ponto, importante registrar a intervenção das pesquisadoras e dos pesquisadores do GT Participação Política dos Grupos Minorizados nos debates sobre a reforma eleitoral, com a divulgação de carta com posição contrária à proposta de não exigibilidade do percentual de 30% de gênero para registro de candidaturas em contrapartida à reserva de 15% das cadeiras nos legislativos. Foi então assentado que “as cotas de candidaturas eleitorais para as mulheres integram a proteção básica ao direito à participação política da mulher, não devendo ser objeto de qualquer alteração, a não ser que seja para aumentar esse percentual”¹⁶.

¹⁴ MATOS, Marlise; PINTO, Céli. Congresso, reforma política e processo legislativo em matéria eleitoral no ano de 2020/2021: a perspectiva das mulheres e de outros grupos minorizados na análise das proposições legislativas. In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

¹⁵ Idem.

¹⁶ SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

Das pesquisas realizadas, destacam-se as seguintes recomendações para a qualificação da representação configurada pela diversidade de gênero: (a) paridade de gênero no parlamento e nas candidaturas; (b) instituição de multiplicador partidário de gênero para atribuir peso dois aos votos dados em candidaturas femininas para fins de distribuição de recursos do fundo partidário e tempo de propaganda entre as agremiações; (c) previsão de vagas nas direções das agremiações para mulheres e para pessoas negras (CTA 0603816-39); (d) garantia de que as mulheres tenham pelo menos 30% do espaço de visibilidade nos canais de diálogo e divulgação dos partidos políticos, incluindo sítios eletrônicos e páginas em redes sociais; (e) determinação de que a destinação mínima obrigatória dos fundos para financiamento de candidaturas femininas se refere a candidaturas proporcionais e verificação de sua regularidade pelos diretórios regionais/locais; (f) institucionalização de *compliance* em partidos políticos, com previsão de acordos de leniência; e (g) previsão de tutela coletiva no Direito Eleitoral, nas hipóteses de proteção de categorias minorizadas e questões de gênero; (h) possibilidade de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) entre partidos, candidatos e Ministério Público Eleitoral (MPE), com fixação de penalidade pecuniária em caso de descumprimento; (i) reconhecimento de justa causa para desfiliação partidária desrespeito à orientação de bancada que viole a concretização do princípio da igualdade material.

Especificamente sobre o problema das candidaturas fraudulentas, alertam para a necessidade de: (j) responsabilização pelas fraudes focada nos partidos políticos, por meio de multa, impacto negativo no recebimento de recursos públicos e inelegibilidade ao dirigente partidário; (k) criação de parâmetros para minimizar a responsabilização das mulheres, com a exigência de dolo específico e limitação da cassação da chapa proporcional; (l) aumento do prazo para 180 dias a partir da diplomação para ajuizamento das ações de fraudes nas eleições; (m) previsão de penalidades que não afetem diretamente o mandato, mas gerem inelegibilidade e pena pecuniária; e (n) redução do número de pessoas (especialmente das mulheres) que devem integrar o polo passivo da lide.

Sobre o tema da violência política de gênero, o grupo analisou dados estatísticos e destaca que mulheres negras e LGBTQIA+ sofrem mais ataques. Salientam a ausência de normatividade para o enfrentamento do tema, lacuna que exige esforço argumentativo acima do razoável para o enquadramento das denúncias. E sugerem (xv) a criação de tipos que contemplem a violência política de gênero no âmbito das campanhas eleitorais e no exercício dos mandatos.

A instituição de cotas paritárias para registro de candidaturas e para ocupação efetiva de cadeiras emerge como a principal proposta da categoria. Contudo, conforme desenvolvido nos pressupostos teóricos para análise, no modelo estruturalmente excludente de sistema político, coube à elite não minorizada indicar o *quantum* de participação das mulheres seria aceitável.

A Lei das Eleições indica o parâmetro de 30% das candidaturas – índice, contudo, que não espelha o percentual de mulheres na sociedade brasileira (51% segundo o Censo Demográfico

de 2010¹⁷). As assimetrias no exercício do poder, além de limitarem a participação percentual de mulheres, transferem a elas o ônus de argumentar as razões para se adotar a paridade de ocupação. O discurso majoritário – aqui, no sentido de ser o discurso que é privilegiado com o silêncio – naturaliza a sub-representação como produto de um suposto desinteresse da categoria.

No contrafluxo argumentativo, afirmam Machado, Almeida, Ferreira e Viana¹⁸, em *Por um Modelo Forte de Proteção Jurídica à Participação Política da Mulher: propostas de concretização imediata e de modificações estruturais*, que “o objetivo das cotas é garantir que o mercado político-eleitoral dê ao eleitor opções mais igualitárias e representativas dos marcadores sociais”. É dizer, sem o reforço das ações afirmativas, os eleitores terão subtraído seu direito de efetiva escolha dentre as opções, já que seu olhar será estrategicamente direcionado para as opções majoritárias.

Além do já destacado esforço legislativo para diminuir ou mesmo excluir o parâmetro de cotas para registro de candidaturas, constata-se a sistemática violação do direito de participação política feminina pelos partidos. Em *Superação de Barreiras à Participação de Mulheres na Política: violência política de gênero e candidaturas fictícias*, trabalho coordenado por Molhano, Fabris e Batini¹⁹, a violência de gênero é definida como

toda e qualquer ação ou omissão que gere, de forma direta ou indireta, danos físicos, psicológicos, sexuais ou financeiros a pessoas candidatas, eleitas ou nomeadas no exercício da função pública devido a aspectos relacionados à identidade de gênero ou a um estereótipo de gênero.

O registro de candidaturas fraudulentas e o subfinanciamento das mulheres aparecem, portanto, como desdobramentos da violência política de gênero, na medida em que relegam às mulheres o papel meramente icônico para servir à legitimação estratégica de um sistema político excludente. Exatamente porque reconhecido o *status* de “quase-semelhantes” às mulheres brancas, hétero e sem deficiência, elas precisam lidar com o risco sempre presente de assimilação e objetificação que, ao fim e ao cabo, protege o sistema de enfrentar fissuras mais profundas. A saída emancipatória parece apontar para a necessidade de redirecionamento da identificação no sentido contrário, em direção aos demais grupos minorizados; e no reconhecimento das interseccionalidades – mulheres indígenas, mulheres trans, mulheres negras etc. – que seguem invisibilizadas.

¹⁷ Conforme dados disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques><https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>. Acesso em: 21 set. 2021.

¹⁸ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de; FERREIRA, Desirée Cavalcante; VIANA, Flávia da Costa. Por um modelo forte de proteção jurídica à participação política da mulher: propostas de concretização imediata e de modificações estruturais. In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

¹⁹ MOLHANO, Leandro; FABRIS, Ligia; BATINI, Silvana (coord.). Superação das barreiras à participação de mulheres na política: violência política de gênero e candidaturas fictícias. In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

Como registro positivo, vale destacar a recente aprovação da Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021, que determina a contagem em dobro dos votos dados às candidaturas de mulheres e de pessoas negras para a Câmara dos Deputados, nas eleições realizadas de 2022 a 2030, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

4. Pessoas negras

Em relação à participação de pessoas negras no processo político-eleitoral brasileiro, o subeixo de pesquisa alerta que “o processo desumanizante fundante do País baseado na escravização de corpos negros” estrutura o violento e sistemático processo de exclusão racial política. Destaca que a assimetria incide de forma ainda mais agressiva sobre os corpos negros das mulheres, a indicar a relevância da perspectiva interseccional.

Como metodologia de análise, o grupo recorreu ao movimento negro educador, “conceito que designa um conjunto de diversas formas de organizações articuladas em torno de posturas e agenda de enfrentamento ao racismo”, conforme indicado em *Participação das Minorias no Processo Eleitoral: população negra*, por Vieira, Jesus, Santos, Filice e Dias²⁰.

Do estudo realizado, na primeira fase do projeto SNE, constatou-se a ausência de regulamentação eleitoral especialmente destinada às pessoas negras. Há apenas um dispositivo na legislação eleitoral que faz referência à categoria, para prever que o TSE promoverá propaganda institucional “destinada a incentivar a participação feminina na política, dos jovens e da comunidade negra na política” (art. 93-A da Lei nº 9.504/1997). Ainda assim, os “jovens e a comunidade negra” apenas foram inseridos como destinatários dessa norma recentemente, com a redação dada pela Lei nº 13.488/2017.

A omissão histórica da categoria invisibiliza as diferenças identitárias e naturaliza a severa exclusão racial com a qual o sistema político brasileiro opera. Coube ao Judiciário um primeiro esforço para romper o silêncio com as decisões do TSE e do Supremo Tribunal Federal (STF) que determinaram a aplicação mínima obrigatória de recursos dos fundos públicos nas campanhas eleitorais das pessoas negras já nas Eleições 2020.

Na Consulta nº 0600306-47, julgada pelo TSE em 25/8/2020, foi registrado que “nas eleições gerais de 2018, 52,4% dos candidatos que concorreram eram brancos e 47,6% eram negros (35,7% pardos e 10,86% pretos). No entanto, a despeito do número de candidaturas, entre os eleitos, 71,92% eram brancos e somente 27,86% eram negros (pretos ou pardos)”. Nas Eleições 2020²¹, com a garantia de financiamento mínimo, a proporção de candidaturas não se alterou:

²⁰ VIEIRA, Cleber Santos; JESUS, Jaqueline Gomes de; SANTOS, Lorena Silva; FILICE, Renísia Cristina Garcia; DIAS, Vercilene Francisco. Participação das minorias no processo eleitoral: população negra. In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

²¹ Dados disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 21 set. 2021.

39,52% de candidaturas de pessoas pardas e 10,53% de candidaturas de pessoas pretas. No entanto, o *gap* entre as pessoas eleitas diminuiu: 55,37% de pessoas brancas; 37,41% de pessoas pardas; e 5,62% de pessoas pretas.

Verifica-se, portanto, que o sistema político tem funcionado historicamente como um filtro perverso, em que candidaturas de pessoas negras são usadas como base material para a eleição de pessoas brancas, com alguma melhoria do quadro com a recente ação afirmativa no financiamento. O percentual de pessoas negras eleitas está longe de coincidir com o percentual que compõe a sociedade brasileira. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) contínua do IBGE²², 56,10% das pessoas se declaram negras no Brasil, somatório constituído por pessoas pardas (45,9%) e pretas (8,8%).

Importante destacar também a diferença entre o percentual de pessoas pardas e das pessoas pretas eleitas, que bem ilustra o processo de exclusão dentro da exclusão. É fundamental, portanto, que as medidas afirmativas observem as diferenças concretas de vulnerabilidade experimentadas pelos marcadores raciais específicos para apresentar soluções adequadas.

Dentre as propostas apresentadas pelo grupo, destacam-se: (a) criação de núcleos de gênero e raça pelos partidos políticos; (b) criação de políticas especificamente endereçadas às pessoas quilombolas; (c) desenvolvimento de ações institucionais para monitorar e combater as violências políticas; (d) desenvolvimento de campanhas para incentivar a participação de pessoas negras na política; (e) instituição de mecanismos para mapear dados e informações das candidaturas e dos mandatos exercidos por pessoas negras; (f) regulamentação do financiamento de pessoas negras, para garantir distribuição minimamente igualitária dos recursos; (g) constitucionalização do mandato coletivo, com regulamentação infraconstitucional; (h) criação de tipo penal específico para a violência política; (i) fiscalização e monitoramento específico por parte da Justiça Eleitoral da aplicação da ação afirmativa no financiamento de candidaturas negras; e (j) realização de propaganda institucional pela Justiça Eleitoral com respeito à diversidade.

As propostas sobre atuação institucional adequada da Justiça Eleitoral e dos órgãos de controle no enfrentamento da violência política e a recomendação de formalização das candidaturas coletivas coincidente com os encaminhamentos apresentados na pesquisa sobre participação política da população LGBTI+, expostas a seguir, indicam um importante eixo interseccional a ser melhor compreendido.

Sobre esses dois temas, cabe refletir sobre os processos de diferenciação e de interação que precisa se estabelecer como prática emancipatória entre os grupos minorizados. A expressão “violência política de gênero”, por exemplo, não evidencia que são as pessoas negras e LGBTI+ aquelas que recebem a carga mais agressiva desse fenômeno e corre o risco, assim, de operar invisibilidades estratégicas. Da mesma forma, as chamadas “candidaturas coletivas”, assim

²² Dados consultados em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6403#resultado>. Acesso em: 23 set. 2021.

nomeadas, não revelam que esse tem sido um mecanismo especificamente construído e usado por candidaturas negras e LGBTI+ e que precisa ser formalizado e protegido a partir dessa perspectiva.

As metodologias de pesquisa desses dois grupos minorizados partilham, aliás, uma particularidade significativa: uma potente capacidade de articulação e de atuação em rede, com movimentos e entidades representativas. Essa capacidade de mobilização coletiva não partidária desafia a lógica tradicional e insular da representação individualizada, típica do paradigma liberal-burguês. Trata-se de um *modus operandi* – ou mais propriamente de um *modus vivendi* – que também aparece na perspectiva indígena já relatada. Mas aqui, na questão racial, com uma tessitura que parece mais conexas e articuladas, até mesmo em razão das diferentes formas de genocídio a que foram submetidas essas categorias na história brasileira. Uma reconfiguração verdadeiramente emancipatória do sistema político precisará reconhecer e se aproveitar dessas potentes vivências em rede.

5. População LGBTI+

O histórico processo de alongamento da sigla LGBTQIAPN²³ bem ilustra a dinâmica de diferenciação-assemelhação-diferenciação assumida por essa categoria minorizada. O ponto de partida para qualquer análise que se pretenda sobre a participação dessa categoria no sistema político-eleitoral é, inafastavelmente, o agressivo processo de violência a que está submetida essa população. A legislação eleitoral é absolutamente silente e não há um único dispositivo que faça referência à categoria. Apenas as resoluções do TSE se referem ao uso do nome social e os poucos avanços de proteção decorrem de decisões paradigmáticas do Judiciário.

O subeixo de pesquisa destaca estudos que revelam as conexões entre o Movimento Homossexual Brasileiro (MHB) e as agremiações políticas desde a década de 1970, durante a vigência da Ditadura Militar e no processo de redemocratização brasileira, com a criação, na década de 1990, de núcleos temáticos partidários no Partido dos Trabalhadores (PT) e no Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Registra que, especialmente nos governos Lula e Dilma, a participação de pessoas LGBTI+ foi intensificada na estrutura da burocracia estatal.

Em *Participação Política da População LGBTI+ e Processo Eleitoral*, Jesus, Bueno, Carneiro e Coutinho Neto²⁴ denunciam o contexto atual de agressivo recrudescimento das tímidas conquistas que já tinham sido alcançadas. Apontam o conservadorismo, o fundamentalismo religioso e o receio de ameaça a relações interpessoais estabelecidos como principais vetores do retrocesso.

²³ Sigla que abrange pessoas que são lésbicas, gays, bi, trans, *queer*/questionando, intersexo, assexuais/aromânticas/agênero, pan/poli, não binárias e mais.

²⁴ JESUS, Jaqueline Gomes de; BUENO, Julia Pereira; CARNEIRO, Fredson Oliveira; COUTINHO NETO, Nelson Soutero. Participação política da população LGBTI+ e processo eleitoral. In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

Como metodologia de análise, o grupo realizou audiências com diversas entidades representativas regionais e com duas principais organizações nacionais: a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexo (ABGLT) e a Aliança Nacional LGBTI+²⁵. Nas audiências, foi apontada a quantidade ainda pouco expressiva de pessoas LGBTI+ nos cargos políticos, em razão das seguintes dificuldades sistêmicas: falta de identificação com figuras políticas, falta de apoio substancial, falta de transparência sobre a distribuição dos recursos de campanha, experiências de violências, perseguições e preconceitos, como a LGBTfobia, comumente interseccionada com racismo e machismo.

Dentre as propostas, destacam-se: (a) realização de eventos pelo TSE para debater o tema e articular propostas; (b) instituição de cota mínima de recursos de campanha para pessoas LGBTI+; (c) combate às *fake news* e aos discursos de ódio disseminados contra a população LGBTI+; (d) aplicação, com rigor, das terminologias das categorias identidade de gênero, orientação sexual, gênero e sexo na legislação eleitoral; (e) fiscalização da distribuição de recursos de financiamento para pessoas trans; (f) criação de *endomarketing* como formação para a diversidade em todas as instâncias da Justiça Eleitoral – magistradxs, servidorxs, colaboradorxs e mesárixs; (g) instituição de canais de denúncia e acompanhamento interinstitucional (Justiça Eleitoral, MPE e forças policiais) das candidaturas da população LGBTI+; (h) regulamentação das candidaturas coletivas, com a realização pelo TSE de seminário nacional sobre o tema; (i) inclusão, no registro de candidaturas, de opção para autodeclaração de orientação sexual e identidade de gênero; (j) adoção de política rigorosa de segurança da informação dos dados de pessoas candidatas, cuja exposição facilita a prática de violências; (k) efetiva fiscalização do cumprimento dos estatutos partidários, especialmente no que diz respeito aos compromissos firmados para garantir a participação das pessoas LGBTI+; (l) evolução dos sistemas da Justiça Eleitoral para agilizar o encaminhamento de denúncias de violência contra a população LGBTI+; e (m) treinamento adequado das pessoas que atuam como mesárias e no atendimento da Justiça Eleitoral, para evitar os casos de preconceito identificados pelas entidades.

Uma das principais sugestões reflete o caminho de avanço já institucionalizado para mulheres e, mais recentemente, para as pessoas negras: a instituição de cotas mínimas para o financiamento de candidaturas LGBTI+. No caso das mulheres, o parâmetro mínimo de aplicação fixado pelo STF no julgamento da ADI nº 5.617 foi o percentual mínimo de cota para registro de candidaturas (30%), devendo ser observado o percentual de candidaturas femininas efetivamente registradas.

Já no caso das pessoas negras, ausente a determinação legal de cotas mínimas para o registro de candidaturas, entendeu o TSE, no julgamento da Consulta nº 0600306-47, que deve ser adotado como parâmetro o percentual de candidaturas registradas pelas agremiações. Esse mesmo raciocínio parece ser aplicável à demanda por distribuição de recursos às campanhas

²⁵ A sistematização se deu em forma de duas audiências acolhidas virtualmente pelo TSE e a representação das duas principais organizações nacionais LGBTI+ do Brasil, sendo elas: a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexo (ABGLT) e a Aliança Nacional LGBTI+. Cada uma dessas duas associações ficou responsável por convidarem dos seus associados uma entidade de cada região do país: Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudoeste e Sul.

LGBTI+, sendo necessária para tanto a possibilidade de autodeclaração no momento do registro de candidaturas.

Atualmente, não há dados no repositório de estatísticas da Justiça Eleitoral relacionadas às candidaturas LGBTI+, sendo apenas possível aferir eventual registro de nome social. E claro, a exposição de dados sobre a sexualidade em uma plataforma pública não é algo trivial, especialmente em um país marcado por índices assustadores de LGBTIfobia. Aliás, uma questão importante a ser analisada sobre o registro e o financiamento de candidaturas LGBTI+ é a necessidade de enquadramento das pessoas não binárias no corte legal de 30%/70% por gênero.

Um segundo núcleo de sugestões diz respeito à violência política especialmente vivenciada pela população LGBTI+, que tem no brutal assassinato da vereadora Marielle Franco seu exemplo de maior repercussão. Sobre esse aspecto é preciso assinalar que a recente Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021, que estabelece “normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher” deliberadamente fechou os olhos para a situação de especial vulnerabilidade da população LGBTI+. O tipo incluído no art. 326-B do Código Eleitoral (CE/1965) considera crime “assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher, ou à sua cor, raça ou etnia”. Nem mesmo entre as qualificadoras do tipo, que incluem mulheres gestantes, idosas ou com deficiência, há previsão de proteção específica da população LGBTI+.

Constata-se, nas propostas, o apelo gritante por efetiva proteção por parte do Estado, em suas múltiplas interfaces institucionais, a denunciar a insuficiência e o despreparo das autoridades policiais e dos órgãos de controle em suas atuações. O pedido é especialmente direcionado à Justiça Eleitoral, para que assuma o papel de principal articuladora entre as instituições, com canais efetivos para denúncias e acompanhamento das situações; e com adequada preparação de magistrados e magistradas, servidores e servidoras, mesários e mesárias.

Um último destaque deve ser feito à proposta de regulamentação de candidaturas coletivas, que têm se mostrado um dos principais instrumentos de promoção de candidaturas negras e LGBTI+, como já exposto. Na proposta de Código Eleitoral que acabou não aprovada no Congresso, o fenômeno das candidaturas coletivas era reconhecido como “estratégia direcionada a facilitar o acesso dos partidos políticos aos cargos proporcionais em disputa” (art. 186 da versão final do Projeto de Lei Complementar – PLP nº 112/2021), com a previsão de que apenas uma das pessoas candidatas seria formalizada no registro de candidaturas encaminhado à Justiça Eleitoral. Com a não aprovação do texto no prazo da anualidade eleitoral, as Eleições 2022 seguirão sem a regulamentação dessa estratégia.

6. Pessoas com deficiência

Sobre a participação de pessoas com deficiência no processo político eleitoral, o grupo de pesquisa destaca a heterogeneidade da categoria “seja por tipo de deficiência (auditiva, física, visual, psicossocial intelectual e múltipla) e em níveis diversos de impedimentos corporais, seja dentro de uma mesma deficiência”. Novamente, observa-se o esforço emancipatório para que as existências subjetivas das pessoas que integram grupos minorizados não sejam esmagadas e violentamente reduzidas a uma abstrata e suposta forma única de vida.

Como pressuposto de análise, é preciso inverter a lógica excludente e capacitista de que são os corpos com deficiência os fatores impeditivos de participação. A perspectiva inclusiva e transformadora atribui ao sistema a criação estratégica de uma série de obstáculos que inviabilizam ou tornam demasiado onerosa a participação política efetiva das pessoas com deficiência. De novo, não se trata de efeito colateral inesperado do modelo, mas produto de toda uma lógica que pretende, estruturalmente, garantir que o exercício do poder seja concentrado na elite não minorizada. Sobre esse aspecto Mello, Dias Schaefer, Silva e Peixoto²⁶ destacam, em *A Participação Eleitoral das Pessoas com Deficiência no Brasil: desafios e perspectivas*, “que existem condições e disposições sociais que influenciam diretamente sobre a participação política de pessoas com deficiência”.

Constata-se que a legislação eleitoral atual concentra a preocupação com acessibilidade na propaganda eleitoral e no momento do voto, mas nada refere sobre Cadastro Eleitoral, filiação, partidos políticos, registro de candidaturas, campanhas eleitorais, o dia da votação e a divulgação dos resultados. Ou seja, é a elite não minorizada que define o espaço de participação das pessoas com deficiência e endereça algum direcionamento para cidadania como eleitor, mas não como representante político.

Mesmo o espaço para o exercício do voto é historicamente marcado por exclusões. A CF/1988 prevê, em seu texto, a suspensão dos direitos políticos no caso de incapacidade civil absoluta – que era regulamentada no Código Civil e tinha, entre suas hipóteses, as pessoas que por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática de atos civis; e as que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade. Com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (2007) e a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015) o paradigma normativo foi sensivelmente alterado para garantir o pleno exercício dos direitos políticos pelas pessoas com deficiência em igualdade de condições com as demais pessoas.

A concretização prática dessas normas, no entanto, está longe de produzir efetiva inclusão. O Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral (Res.-TSE nº 23.381/2012), que busca

²⁶ MELLO, Anahí Guedes de; DIAS, Joelson; SCHAEFER, Márcia Inês; SILVA, Geovanna Rodrigues da; PEIXOTO, Salisia Menezes; A participação eleitoral das pessoas com deficiência no Brasil: desafios e perspectivas. In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

a “implementação gradual de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes” é, sem dúvida, um passo importante nesse sentido. Contudo, o controle administrativo e orçamentário do Estado excludente e capacitista teima em violar as disposições legais. As medidas de acessibilidade são *concedidas* – e o uso desse termo aqui é proposital – a conta-gotas, na medida do que a categoria não minorizada considera ou não prioritário.

Nesse sentido, as pesquisadoras e o pesquisador, a partir dos relatórios de acessibilidade encaminhados pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), identificam as limitações das Comissões de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, “seja por demoras em licitações ou por orçamentos reduzidos, fatores que dificultam, quando não impedem, a efetivação da acessibilidade eleitoral”.

A gestão do Cadastro Eleitoral apresenta um gigantesco problema para o enfrentamento do problema. O Censo-IBGE/2010 aponta que quase 46 milhões de pessoas se declararam pessoas com deficiência no Brasil, número que representa 24% da população.²⁷ No entanto, apenas 1.158.405 pessoas estão atualmente cadastradas como pessoas com deficiência na Justiça Eleitoral. O sub-registro reforça o discurso excludente e capacitista e constitui um dos principais entraves a ser vencido.

Outra questão a ser enfrentada com rigor é a atual dicotomia seções acessíveis *versus* seções não acessíveis. Nas eleições de 2020, das 400.257 seções eleitorais no Brasil, apenas 134.309 eram consideradas com acessibilidade. O número representa um significativo avanço em relação às eleições anteriores (58.763 nas Eleições 2018; 35.577 nas Eleições 2016²⁸). E um avanço ainda maior quando lembramos que, até pouco tempo, as pessoas com deficiência eram alocadas em “seções especiais”, designadas para funcionar em um local de votação específico em cada município. Mas o ideal, exigido pela convenção, é que todas as seções eleitorais sejam acessíveis, sem distinção.

Claro que o recorte atende pragmaticamente às limitações orçamentárias e ao fato de que a gestão dos locais de votação, em sua maior parte escolas públicas, não é de responsabilidade da Justiça Eleitoral. Mas, numa perspectiva mais ampla, é preciso questionar as razões pelas quais as escolas e prédios públicos não são acessíveis para a realização de suas atividades ordinárias, ou seja, não se trata apenas de uma questão eleitoral, mas de todo um Estado que naturaliza o processo de exclusão.

É fundamental ainda ampliar o alcance do conceito de acessibilidade para superar a noção de “pacote pronto” e englobar a ideia de mediação e escuta efetiva das pessoas com deficiência na construção das medidas de acessibilidade, já que as demandas frequentemente são diversas. Sobre esse aspecto, o relatório da primeira fase da SNE já havia destacado a necessidade de

²⁷ Dados disponíveis em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html>. Acesso em: 1º out. 2021.

²⁸ Número obtido em relatório da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) da Justiça Eleitoral.

repensar as informações para o registro das pessoas com deficiência no Cadastro Eleitoral, já que a categorização atual em tipos de deficiência – locomoção, visual, auditiva e outras – nada revela sobre as particularidades e necessidades específicas.

Dentre as propostas do grupo de pesquisa, destacam-se: (a) a realização de pesquisa nacional (*survey*) sobre acessibilidade eleitoral, com foco central no eleitorado com deficiência²⁹; e (b) necessidade de conhecer como a inclusão de pessoas com deficiência ocorre nos partidos políticos, com a elaboração de questionário específico. As pesquisadoras e o pesquisador indicam ainda propostas de ação, tais como: (c) qualificação dos canais de comunicação da Justiça Eleitoral, para monitoramento de acessibilidade para o exercício do voto; (d) abordagem específica e aprofundada pelas Escolas Judiciárias Eleitorais (EJEs), em parceria com entidades representativas, sobre a participação política de pessoas com deficiência; (e) capacitação de alunas e alunos para desenvolvimento, em parceria com a Justiça Eleitoral, de projetos de extensão universitária/iniciação científica sobre direitos políticos e acessibilidade eleitoral.

Na perspectiva da reforma eleitoral, o grupo de pesquisa indica propostas de alteração legislativa: (f) criação de cota partidária para pessoas com deficiência; (g) uso do voto antecipado para pessoas hospitalizadas ou com dificuldade de locomoção, como idosos e pessoas com deficiências.

Em relação às cotas para candidaturas e eventualmente para cadeiras, o caminho a ser percorrido parece se assemelhar à luta pela participação das mulheres na política já que, assim como elas e diferentemente das pessoas negras, o percentual de pessoas candidatas com deficiência está longe de coincidir com a presença dessas pessoas na sociedade brasileira.

Nas Eleições 2020, das 557.407 candidaturas registradas, apenas 6.656 (1,19%) eram de pessoas com deficiência e dessas 621 foram eleitas.³⁰ O esforço de transformação emancipatória do sistema político aponta para a necessidade de garantir cerca de 24% de registros e/ou cadeiras efetivas e igual percentual mínimo de recursos públicos para financiamento das campanhas. A severa sub-representação política das pessoas com deficiência explica o orçamento excludente que serve ao discurso capacitista.

Sobre a demanda por voto antecipado para pessoas hospitalizadas ou com dificuldade de locomoção, como idosos e pessoas com deficiências, é fundamental que o esforço de aperfeiçoamento tecnológico do sistema eletrônico de votação seja pensado também a partir dessa perspectiva, para construir soluções múltiplas e diversas, capazes de responder às demandas e necessidades específicas.

²⁹ Sobre o tópico, o grupo destaca que “solicitamos à Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão (CPAI) do TSE dados das ouvidorias dos TREs sobre reclamações e sugestões feitas por pessoas com deficiência sobre a acessibilidade eleitoral. No entanto, no retorno que recebemos a essa solicitação, consta não haver esse tipo de registro”.

³⁰ Dados disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 1º out. 2021.

Por fim, é importante registrar que já foi acolhida a proposta de realização de *survey* endereçada a colher as percepções por parte das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida do grau de acessibilidade dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral e do processo político eleitoral em geral. Como decorrência dos trabalhos, foi instalado grupo de trabalho específico, com pesquisadoras e pesquisadores do GT e servidoras e servidores da Justiça Eleitoral, para elaborar o questionário e pensar nas estratégias de divulgação e captura dos dados, sendo este um dos produtos concretos já provocados pela SNE.

7. Conclusões

O projeto SNE, que nasceu como louvável esforço de sistematização de normas eleitorais, teve a coragem de se questionar e de se transformar em seu percurso. Diante das primeiras incompletudes, inconsistências e lacunas observadas, o projeto não teve receio de abrir ainda mais as fissuras para, compreendendo as estratégias de violência e exclusão, propor soluções mais estruturais e emancipatórias.

Assim, o problema da participação dos grupos minorizados, que na primeira fase do projeto constituía um dos escopos de análise e que ocupava posição lateral em relação aos demais temas, passou a transversalizar toda a análise sobre o processo político-eleitoral brasileiro, agregando novos e diversos olhares sobre as questões.

Esse movimento de expansão – ou mesmo de implosão de estruturas – já foi capaz de operar importantes transformações em seu percurso. Além do diálogo com os debates sobre a reforma eleitoral no Congresso; e a realização da *survey* sobre as pessoas com deficiência, já referenciados como um dos desdobramentos da segunda fase da SNE, registra a colaboração de pesquisadoras e pesquisadores no processo de revisão das normas Cadastro Eleitoral em curso no TSE. Foi a partir dos estudos e provocações da SNE que emergiram, por exemplo, as demandas por registro de indígenas e por declaração racial no cadastro; pela adequada configuração de campos para autodeclaração de gênero e de identidade de gênero; e por qualificação das informações sobre as pessoas com deficiência.

Há, claro, sempre o que aprender e aperfeiçoar.

O desafio da transversalidade não é simples de equacionar, e esse talvez seja um dos pontos a avançar: a promoção de diálogo mais coeso entre os diversos GTs da SNE. Ainda que partindo de premissas compartilhadas, as dinâmicas de condução das pesquisas acabaram por se realizar mais no interior de cada GT.

O aprofundamento das interseccionalidades é outro ponto a avançar. O subeixo que analisou a questão indígena bem apontou as vulnerabilidades e opressões específicas a que estão submetidas as mulheres indígenas, com a denúncia de uma “racialização generificada ou genderificada”. A violência política mais agressiva foi igualmente apontada no estudo

sobre pessoas negras e pessoas LGBTI+. No Congresso Reforma Política e Processo Legislativo em Matéria Eleitoral no Ano de 2020/2021: a Perspectiva das Mulheres e de Outros Grupos Minorizados na Análise das Proposições Legislativas, Matos e Pinto³¹ apontam que, “das 77 propostas legislativas, apenas duas mencionaram nominalmente as pessoas negras e candidaturas de mulheres negras”. A questão dos jovens e adolescentes encarcerados – que foi objeto de análise na primeira fase da SNE, mas não na segunda – também apresenta pontos de conexão com o estudo da participação das pessoas negras. Para o futuro, seria interessante promover estudos que levem em consideração as interseccionalidades, para a construção de soluções mais complexas e adequadas.

Dentro do escopo de atuação da Justiça Eleitoral, há um claro chamado para que a perspectiva da diversidade seja assumida em seu processo de governança, para qualificar o processo das decisões administrativas que organizam o processo eleitoral brasileiro. Capacitação de magistradas e magistrados, servidoras e servidores, mesárias e mesários; desenvolvimento de programas de cidadania e de campanhas institucionais; aperfeiçoamento dos dados e da divulgação; atuação articulada com outros órgãos e instituições. Essas e outras propostas são indicadas nos relatórios e merecem escuta institucional ativa.

Se é certo que a transformação verdadeiramente emancipatória do processo eleitoral demandará alterações estruturais, é certo também que muitas dessas estruturas estão cristalizadas em práticas – e não necessariamente em leis. Práticas excludentes rotineiras e naturalizadas que, ao serem transformadas, realizam revoluções concretas e imediatas.

Referências

BANIWA, Gersem. Indígenas e processos eleitorais no século XXI. *In*: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

BELTRÃO, Jane Felipe. Povos indígenas, eleições e racismo. *In*: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

BOLONHA, Carlos, GANEM, Fabrício Faroni; ZETTEL, Bernardo. Parâmetros deliberativos para os diálogos constitucionais: razão pública, ética do discurso e backlash. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Porto Alegre, ano 7, n. 25, p. 170-190, out./dez. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

³¹ Idem.

BRASIL. **Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021**. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000/DF**. Acórdão. Direito eleitoral. Consulta. Reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatas e candidatos negros. Conhecimento. Quesitos 1, 2 e 4 respondidos afirmativamente. Consulente: Benedita Souza da Silva Sampaio. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 25 de agosto de 2020. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1223428>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.381, de 19 de junho de 2012**. Institui o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral e dá outras providências. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2012. Disponível em: <https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/44752>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. (Coleção SNE, 8). Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/digital/tse-sne-eixo-tematico-vii-participacao-das-minorias-no-processo-eleitoral/at_download/file. Acesso em: 10 dez. 2021.

CENSO demográfico: 2010. *In*: IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>. Acesso em: 21 set. 2021.

CONHEÇA o Brasil: população: pessoas com deficiência. *In*: IBGE educa. Rio de Janeiro: IBGE, [2010]. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html>. Acesso em: 1º out. 2021.

ESTATÍSTICAS eleitorais. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2020]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 25 set. 2021.

FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. *In*: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political philosophical exchange**. New York; London: Verso, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

INDÍGENAS. Rio de Janeiro: IBGE, [2010]. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/graficos-e-tabelas-2.html>. Acesso em: 25 set. 2021.

JESUS, Jaqueline Gomes de; BUENO, Julia Pereira; CARNEIRO, Fredson Oliveira; COUTINHO NETO, Nelson Soutero. Participação política da população LGBTI+ e processo eleitoral. *In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

KLARMAN, Michael. Courts, social change, and political backlash. **Hart Memorial Lecture**, Georgetown, 2, 31 Mar. 2011. Speaker's Notes.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de; FERREIRA, Desirée Cavalcante; VIANA, Flávia da Costa. Por um modelo forte de proteção jurídica à participação política da mulher: propostas de concretização imediata e de modificações estruturais. *In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

MATOS, Marlise; PINTO, Céli. Congresso, reforma política e processo legislativo em matéria eleitoral no ano de 2020/2021: a perspectiva das mulheres e de outros grupos minorizados na análise das proposições legislativas. *In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

MELLO, Anahí Guedes de; DIAS, Joelson; SCHAEFER, Márcia Inês; SILVA, Geovanna Rodrigues da; PEIXOTO, Salisia Menezes; A participação eleitoral das pessoas com deficiência no Brasil: desafios e perspectivas. *In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e resistência**: desafios para uma política emancipatória. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

MOLHANO, Leandro; FABRIS, Ligia; BATINI, Silvana (coord.). Superação das barreiras à participação de mulheres na política: violência política de gênero e candidaturas fictícias. *In: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SIDRA: banco de tabelas estatísticas. Rio de Janeiro: IBGE, [2020]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6403#resultado>. Acesso em: 23 set. 2021.

SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

VIEIRA, Cleber Santos; JESUS, Jaqueline Gomes de; SANTOS, Lorena Silva; FILICE, Renísia Cristina Garcia; DIAS, Vercilene Francisco. Participação das minorias no processo eleitoral: população negra. *In*: SISTEMATIZAÇÃO das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021?]. (Coleção SNE. Fase II, v. 8). No prelo.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.