

ISSN 1414-7866
(versão impressa)

ISSN 2448-3605
(versão on-line)

v.14 n. 1 2025
tre-pr nusp/ufpr
ninc/ufprnpspb
/ppgcp/unicentro-pr

PARANÁ ELEITORAL

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr
npspb/ppgcp/unicentro-pr

v.14 n.1 2025

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Escola Judiciária Eleitoral.
Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira;
Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v.14 n.1. (2025) -. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2025.

Quadrimestral

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão *on-line*)

Título anterior: Paraná Eleitoral n.1 (1986) n.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2.Ciência Política

I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral do. II. Escola Judiciária
Eleitoral do Paraná III. Núcleo de Pesquisa Sociologia Política
Brasileira - UFPR

CDD 342.2805

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito Eleitoral, publicando a contribuição de cientistas políticos e juristas no campo eleitoral. Reformas institucionais e constitucionais, teoria e organização dos partidos políticos, demografia eleitoral, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídicas referentes à legislação eleitoral, direito político comparado, eleições legislativas e sociografia de elites políticas são alguns dos temas que Paraná Eleitoral trata, além de outros assuntos afins vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná

Seção De Produção Científica, Ações Acadêmicas E Socioculturais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – UFPR

Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política – UFPR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO)

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Guarapuava

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Irati

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO - Guarapuava

Presidente do TRE-PR e Diretor da EJE/PR:

Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Luiz Osorio Moraes Panza

Diretor Executivo da EJE/PR:

Desembargador Anderson Ricardo Fogaça

Coordenador Executivo da EJE/PR:

Bacharel Domicio Prates Ribeiro Filho

Direção Geral:

Solange Maria Vieira

Editores:

Coordenador editorial: Desembargador Anderson Ricardo Fogaça

Editora chefe: Professora Doutora Mary Natsue Ogawa –Ciência Política

(EJE/PR, UNINTER)

Editor honorário: Bacharel Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR)

Editor associado: Professor Doutor Adriano Codato –Ciência Política (UFPR)

Editora associada: Professora Doutora Marcia da Silva – Geografia Política

(UNICENTRO)

Homenagem: bacharela Zynir Lima Castilho, editora homenageada da revista

entre 1955-1974

Editores executivos:

Direito Eleitoral

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Ana Paula Vianna Barmann (Uninter, Unisinos)

Ciência Política

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Jefferson Carlos Carús Guedes (UNICEUB)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Rogério Carlos Born – Direito, Ciência Política

e Relações Internacionais (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

Geografia Política

Daniel Galuch Junior (UEM-UFPR-EJE/PR)

Bibliotecário

Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O

Capa: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná - Assistência de Comunicação Visual | Tais Furmann design gráfico

Assistente Editorial: Mariane Couto Ribeiro

Editoração eletrônica: Maria Aparecida dos Santos | MPM Editora



Diagramação: Otoniel Filho

Revisão: Helena Duarte

Tiragem desta edição: 100 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Os artigos submetidos à Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@tre-pr.jus.br

Consulte nossas normas para publicação no fim do volume.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Seção de Produção Científica, Ações Acadêmicas e Socioculturais

<https://www.tre-pr.jus.br/institucional/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros>

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3072-4876, CEP 80220-902, Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Candidaturas laranjas: a fraude contra as cotas de gênero e seus impactos na representatividade feminina	10-24	<i>Cristiane Camila Bonacin Garcia e Luciene Oliveira Vizzotto Zanetti</i>
A falta de regulamentação da inteligência artificial no Brasil: desafios enfrentados pela justiça eleitoral	25-49	<i>Juliana Lino Santos Karenina Carvalho Tito Tawane Marques Silva</i>
Deputadas estaduais do Paraná: uma reflexão sobre a participação feminina no legislativo paranaense	50-66	<i>João Matheus Afinovicz de Lima Letícia Sther Castellari Amâncio</i>
As restrições aos direitos políticos dos libertos: o que o art. 94, II, da Constituição de 1824 tem a dizer sobre as origens do direito constitucional brasileiro	67-89	<i>André Luiz Batista Neves Heron Gordilho Filho Vinicius Gomes da Silva Oliveira</i>
Da restrição à redenção: a trajetória feminina no processo eleitoral	90-109	<i>Fernando Vinicius Souza Rodrigues Marlon Bruno Nascimento de Moraes</i>
Ativismo judicial, democracia e direitos fundamentais: análise teórica e dos fundamentos da ADI 4650	110-129	<i>Letícia da Cruz Coradim Luiz Gustavo de Andrade</i>
Participação eleitoral, COVID-19 e desastres ambientais: como o Estado deve garantir o direito ao voto às populações afetadas	130-155	<i>Raimundo Nonato Silva Santos Tiago Dias da Silva Gina Vidal Marcílio Pompeu Patrícia Gasparro Sevilha</i>
A conexão entre crimes federais e crimes eleitorais sob a luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: uma análise da <i>ratio decidendi</i> dos votos proferidos no AgRg no Inq. 4435/DF	156-181	<i>João Pedro Sahade Souza Teixeira Fábio Moreira Ramiro</i>
Territorialização do voto conservador no Ceará: regionalismo, caráter simbólico e uso do estado pelos grupos de poder conservadores no Ceará	182-207	<i>Rafael Freire de Paula</i>

Editorial

A Revista Paraná Eleitoral consolida-se como um espaço essencial de reflexão e debate sobre o Direito Eleitoral e a democracia brasileira. Desde a década de 1960, essa publicação tem cumprido um papel fundamental na disseminação de conhecimento qualificado, acompanhando as transformações do processo eleitoral, os desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral e as inovações legislativas e jurisprudenciais que impactam a participação política no Brasil.

Nesta edição, lançada em abril de 2025, reunimos artigos de renomados pesquisadores, juristas e acadêmicos que abordam temas centrais para o cenário eleitoral brasileiro. A conexão entre crimes federais e eleitorais, sob a ótica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é um dos temas que ganha destaque, evidenciando os desafios da competência da Justiça Eleitoral na condução de processos envolvendo delitos conexos. Além disso, a crescente influência da inteligência artificial no processo eleitoral é analisada sob a perspectiva da regulamentação e dos impactos positivos e negativos dessa tecnologia no pleito democrático.

A participação feminina na política também ocupa um papel central nesta edição, com artigos que tratam tanto das barreiras históricas impostas às mulheres, como na Constituição de 1824, quanto das fraudes contra as cotas de gênero e seus impactos na representatividade feminina nos espaços de poder. A análise do perfil das deputadas estaduais do Paraná eleitas em 2022 reforça a importância de um olhar atento sobre os avanços e desafios da representatividade feminina no legislativo.

Outro ponto relevante é o debate sobre ativismo judicial e sua relação com a democracia e os direitos fundamentais. A análise teórica e jurisprudencial da ADI 4650 evidencia o papel do Supremo Tribunal Federal na definição dos limites do financiamento de campanhas eleitorais e na garantia da isonomia política frente à influência do poder econômico. A territorialização do voto conservador no Ceará também é discutida, trazendo uma perspectiva geopolítica sobre a consolidação de determinados grupos de poder e sua influência nas eleições.

Ainda, destacamos reflexões sobre a participação eleitoral em cenários de crise, como desastres ambientais e pandemias, e as soluções institucionais necessárias para garantir o direito ao voto em situações emergenciais. A relação entre democracia, cidadania e acesso ao sufrágio é um tema essencial, que se torna ainda mais urgente diante dos desafios contemporâneos enfrentados pelo Estado brasileiro.

A pluralidade de abordagens e a profundidade das análises refletem o compromisso da Revista Paraná Eleitoral em promover um debate qualificado, baseado

em pesquisa e rigor acadêmico. Ao reunir temas que dialogam com os desafios atuais da Justiça Eleitoral, esta publicação reafirma seu papel como referência para pesquisadores, profissionais do Direito e todos aqueles que se interessam pelo futuro da democracia brasileira.

Aproveite a leitura!

Mary Natsue Ogawa
Editora-Chefe

Candidaturas laranjas: a fraude contra as cotas de gênero e seus impactos na representatividade feminina

Cristiane Camila Bonacin Garcia ¹

Luciene Oliveira Vizzotto Zanetti ²

RESUMO

O presente artigo vem apontar, por meio de uma revisão bibliográfica, como a Justiça Eleitoral vem desempenhando um papel fundamental na garantia da equidade nas eleições, especialmente na promoção da participação feminina na política. Apesar das cotas de gênero, muitas campanhas femininas enfrentam desafios estruturais, como a falta de financiamento e visibilidade. Um problema recorrente é o uso de candidaturas laranjas, em que mulheres são registradas apenas para cumprir a cota mínima de 30%, sem reais intenções de campanha. Essa prática configura fraude eleitoral e prejudica a representatividade feminina. O direito das mulheres no contexto eleitoral envolve medidas de incentivo, fiscalização rigorosa e punições para fraudes, visando uma maior igualdade política. O fortalecimento de políticas públicas e o engajamento institucional são essenciais para garantir eleições mais justas e democráticas, como o Protocolo de Prevenção à Fraude à Cota de Gênero no âmbito da Justiça Eleitoral do Paraná, instituído pela Resolução TRE – PR nº 935, de 22 de julho de 2024, do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, que incentivou eventos e iniciativas de capacitação para conscientizar a sociedade e os partidos políticos sobre a importância da participação feminina na política.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; Participação feminina; Candidaturas laranjas; Direitos políticos das mulheres; Fraude eleitoral.

ABSTRACT

This article highlights, through a bibliographical review, how the Electoral Court has been playing a fundamental role in guaranteeing equity in elections, especially in promoting female participation in politics. Despite gender quotas, many women's campaigns face structural challenges, such as a lack of funding and visibility. A recurring problem is the use of orange

¹Mestranda do programa de Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina. Servidora do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6371046718179710>

²Doutoranda em Direito pela Universidade de Salamanca - Espanha. Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3750656978322447>

candidacies, in which women are registered only to meet the minimum quota of 30%, without real campaign intentions. This practice constitutes electoral fraud and harms female representation. Women's rights in the electoral context involve incentive measures, strict supervision and punishments for fraud, aiming at greater political equality. Strengthening public policies and institutional engagement are essential to guarantee fairer and more democratic elections, such as the Gender Quota Fraud Prevention Protocol within the scope of the Electoral Court of Paraná, established by Resolution TRE – PR n° 935, of July 22, 2024, of the Regional Electoral Court of Paraná. This article highlights, through a bibliographical review, how the Electoral Court has been playing a fundamental role in guaranteeing equity in elections, especially in promoting female participation in politics. Despite gender quotas, many women's campaigns face structural challenges, such as a lack of funding and visibility. A recurring problem is the use of orange candidacies, in which women are registered only to meet the minimum quota of 30%, without real campaign intentions. This practice constitutes electoral fraud and harms female representation. Women's rights in the electoral context involve incentive measures, strict supervision and punishments for fraud, aiming at greater political equality. The strengthening of public policies and institutional engagement are essential to guarantee fairer and more democratic elections, such as the Gender Quota Fraud Prevention Protocol within the scope of the Electoral Court of Paraná, established by Resolution TRE – PR n° 935, of July 22, 2024, of the Regional Electoral Court of Paraná, which encouraged events and training initiatives to raise awareness in society and political parties about the importance of female participation in politics.

Keywords: Electoral Justice; Female participation; Orange applications; Women's political rights; Electoral fraud..

Introdução

A participação feminina na política é essencial para a democracia, mas ainda enfrenta inúmeros desafios no Brasil. Apesar das cotas de gênero previstas na legislação eleitoral, muitas candidaturas femininas são utilizadas de forma fraudulenta, sem intenção real de disputa, apenas para cumprir a exigência legal. Essas candidaturas laranjas representam um grave obstáculo à igualdade de oportunidades e configuram uma violação dos direitos políticos das mulheres.

A Justiça Eleitoral tem um papel fundamental na fiscalização dessas práticas, garantindo o cumprimento das normas e promovendo medidas para fortalecer a presença feminina nas eleições.

Esse debate é necessário para combater desigualdades e assegurar uma democracia mais representativa e inclusiva.

No Brasil, as candidaturas laranjas representam um grande desafio para a participação feminina na política. Apesar da exigência legal que pelo menos 30% das candidaturas dos partidos sejam de mulheres, muitas dessas candidaturas são registradas apenas para cumprir a cota, sem campanha real, financiamento ou intenção de concorrer de fato. Em alguns casos, essas candidatas sequer fazem propaganda eleitoral ou recebem votos expressivos, caracterizando fraude eleitoral.

Essa prática distorce o propósito da cota de gênero, dificultando o acesso das mulheres a cargos eletivos e perpetuando a sub-representação feminina na política. A Justiça Eleitoral tem atuado para coibir essas fraudes, aplicando sanções aos partidos e anulando candidaturas irregulares. Decisões recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) têm reforçado a punição para partidos que utilizam candidaturas fictícias, incluindo a cassação de toda a chapa envolvida.

O problema também reflete a desigualdade estrutural na política brasileira, onde as mulheres ainda enfrentam barreiras como a falta de financiamento, resistência partidária e o preconceito. Para combater essa realidade, é essencial fortalecer os mecanismos de fiscalização e ampliar as políticas de incentivo à participação feminina, garantindo que elas tenham condições reais de disputar e ocupar espaços de poder.

A obra "Equidade na Toga: Desigualdade(s) de gênero na magistratura: impactos da organização de trabalho genderizada na carreira das mulheres magistradas do TJPR" de Luciene Oliveira Vizzotto Zanetti, oferece uma análise profunda sobre a desigualdade de gênero nos espaços de poder, incluindo o Poder Judiciário. Zanetti (2024) destaca que a estrutura social das instituições é construída com base no regime de gênero, o que perpetua desigualdades e discriminações. A autora também menciona que as políticas de ações afirmativas, como as cotas de gênero, são instrumentos importantes para combater a segregação e estimular o engajamento político das mulheres, mas enfrentam desafios significativos devido às práticas fraudulentas.

A pesquisa de Zanetti (2024) revela que a discriminação de gênero é um fenômeno persistente e multifacetado, que se manifesta

de diversas formas, desde a segregação vertical e horizontal até o tokenismo e o teto de vidro. A autora argumenta que a falta de representatividade feminina nos espaços de poder contribui para a perpetuação de estereótipos de gênero e reforça a desigualdade estrutural.

Para enfrentar esses desafios, Zanetti (2024) propõe uma série de medidas, incluindo a implementação de políticas de igualdade de gênero, a promoção de uma cultura organizacional inclusiva e a criação de mecanismos de apoio para as mulheres em suas carreiras. A autora também destaca a importância da formação e capacitação contínua, bem como a necessidade de maior conscientização sobre as questões de gênero no ambiente de trabalho.

Breve histórico sobre a participação feminina nos pleitos eleitorais

A participação feminina na política brasileira tem uma trajetória marcada por desafios e conquistas ao longo do tempo. Até 1932, as mulheres eram formalmente excluídas do processo eleitoral. Com a promulgação do Código Eleitoral daquele ano, conquistaram o direito ao voto e à candidatura, fruto da luta de ativistas como Bertha Lutz e outras sufragistas. No entanto, a presença feminina na política permaneceu restrita por décadas (Mendes; Da Rosa, 2017).

A presença feminina em cargos públicos no Brasil tem raízes históricas nas lutas pelo direito ao voto e à participação política. A primeira mulher eleita para um cargo público no país foi Alzira Soriano ¹, que, em 1928, tornou-se prefeita de Lajes (RN), antes mesmo da oficialização do voto feminino em 1932. Sua eleição representou um marco na política nacional, desafiando barreiras de gênero em uma época de forte exclusão feminina da vida pública.

Com a conquista do sufrágio feminino em 1932, algumas mulheres começaram a ocupar espaços no Legislativo (Miguel; Biroli, 2014)

Em 1933, Carlota Pereira de Queirós tornou-se a primeira deputada federal do Brasil, eleita para a Assembleia Nacional

¹ Dados disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmulher/outras-documentos/diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/edicao-2018-diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/resumo-alzira-soriano>. Acesso em 17/02/2025.

Constituinte de 1934. Como médica e defensora dos direitos das mulheres, sua atuação foi fundamental na inclusão de pautas femininas na Constituição de 1934.

No Senado, a primeira mulher a ocupar uma cadeira foi Júnia Marise Azeredo ², eleita em 1990. Sua presença simbolizou o avanço da participação feminina em um espaço historicamente dominado por homens. No Poder Executivo, Ruth Cardoso destacou-se como uma primeira-dama ativa na formulação de políticas sociais, enquanto Dilma Rousseff ³ tornou-se a primeira mulher a presidir o Brasil, eleita em 2010 e reeleita em 2014.

Mesmo após a redemocratização, a sub-representação feminina continuou evidente. Em 1997, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) estabeleceu a exigência de no mínimo 30% de candidaturas femininas nas eleições proporcionais, como forma de incentivar a presença das mulheres nos espaços políticos. No entanto, a aplicação dessa norma enfrentou obstáculos, pois muitos partidos registravam candidaturas femininas apenas para cumprir a cota, sem oferecer apoio efetivo (Araújo, 2009).

A partir de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) reforçaram medidas para combater a fraude das candidaturas laranjas, incluindo a obrigatoriedade da destinação proporcional do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas (Miguel; Biroli, 2014).

Apesar desses avanços, a participação política das mulheres ainda é limitada por barreiras estruturais, como a desigualdade no financiamento de campanhas, a resistência dentro dos partidos e a violência política de gênero.

A evolução da legislação eleitoral na proteção dos direitos das candidaturas femininas

A evolução da legislação eleitoral brasileira na proteção dos direitos das candidaturas femininas reflete um esforço progressivo para garantir maior representatividade das mulheres na política.

² A divisão entre os poderes do Legislativo, Executivo e Judiciário evita a concentração de poder, isto é, ocorre o controle do Poder Legislativo pelo Judiciário.

³ Dados disponíveis em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/596474/Boletim_mulheres_politica.pdf?sequence=8&isAllowed=y. Acesso em 17/02/2025.

No entanto, apesar dos avanços legais, desafios estruturais e culturais ainda limitam a efetiva participação feminina.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o princípio da igualdade de gênero (art. 5º, inciso I) e garantiu a participação política das mulheres como um direito fundamental. Ainda assim, a presença feminina na política permaneceu reduzida, exigindo medidas legislativas específicas para promover maior equidade.

Um dos marcos da evolução legislativa foi a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), que inicialmente determinava que os partidos deveriam reservar um percentual de vagas para candidaturas femininas. No entanto, a regra, não era obrigatória, permitindo que partidos burlassem a norma. Seu principal objetivo era corrigir a sub-representação feminina nas eleições proporcionais, garantindo que mais mulheres tivessem a oportunidade de concorrer a cargos eletivos.

Originalmente, a lei estabelecia que os partidos e coligações deveriam reservar 30% das vagas para candidaturas de um dos sexos (art. 10, §3º). No entanto, essa norma não exigia o preenchimento efetivo das vagas, permitindo que partidos apenas as reservassem sem, de fato, registrarem candidaturas femininas.

Essa brecha resultou em um baixo aumento da participação feminina nas eleições, pois muitas siglas simplesmente não preenchiam as vagas destinadas às mulheres.

Diante da ineficácia da regra original, a Lei nº 12.034/2009 tornou obrigatória a reserva mínima de 30% e máxima de 70% das candidaturas para cada gênero. Assim, em eleições proporcionais (para vereadores, deputados estaduais, distritais e federais), cada partido passou a ser obrigado a garantir que ao menos 30% das suas candidaturas fossem femininas.

Essa mudança foi fundamental para impulsionar a participação feminina, pois forçou os partidos a realmente registrarem mulheres como candidatas, evitando manobras para contornar a regra.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a atuar contra essas fraudes, estabelecendo punições rigorosas. Em decisões recentes, determinou que, quando comprovada fraude na cota de gênero, toda a chapa proporcional do partido pode ser cassada, o que desestimula práticas fraudulentas.

Em 2009, a Lei nº 12.034/2009 aprimorou essa regra, tornando obrigatória a destinação de pelo menos 30% das candidaturas para

mulheres nas eleições proporcionais (vereadores, deputados estaduais, distritais e federais).

A fim de tornar as candidaturas femininas mais competitivas, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinaram, em 2018, a destinação de 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV para candidatas. Essa decisão ampliou as condições para que mulheres pudessem concorrer em pé de igualdade.

Mesmo com a obrigatoriedade das cotas de gênero, muitos partidos criaram candidaturas fictícias de mulheres apenas para cumprir a legislação, sem intenção real de apoio. O TSE passou a atuar mais rigidamente, cassando chapas inteiras em casos de fraude.

A mais recente inovação legislativa foi a Lei nº 14.192/2021, que tipificou a violência política contra mulheres. Essa norma criminaliza práticas que visam impedir, dificultar ou restringir a participação feminina na política, combatendo assédios, ameaças e discriminações direcionadas a candidatas.

A Justiça Eleitoral brasileira tem intensificado a fiscalização e a punição de fraudes relacionadas às cotas de gênero, visando assegurar a efetiva participação feminina na política. Diversas ações judiciais resultaram em condenações significativas, demonstrando o compromisso das instituições em coibir práticas irregulares.

Em julho de 2024, o TRE-SP ⁴ anulou os votos recebidos pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS) para o cargo de deputado estadual nas eleições de 2022, após constatar fraude na cota de gênero. Cinco candidatas foram consideradas fictícias, registradas apenas para cumprir a legislação, sem intenção real de concorrer. As envolvidas foram declaradas inelegíveis por oito anos.

O TRE-RS ⁵ julgou procedente uma Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) por fraude à cota de gênero nas Eleições de 2022 para deputado federal. Foi identificada a inclusão de uma candidatura feminina fictícia para atender ao percentual mínimo exigido por lei. A decisão resultou na cassação dos diplomas dos eleitos e suplentes da chapa, além da necessidade de recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.

⁴ Dados disponíveis em: https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/tre-sp-anula-votos-do-pros-para-deputado-estadual-por-fraude-a-cota-de-genero?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 fev. 2024.

⁵ Dados disponíveis em: https://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/emtema-novo/registro-de-candidaturas/copy5_of_registro-de-candidaturas?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 fev. 2024.

Em maio de 2024, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) consolidou sua jurisprudência sobre fraudes relacionadas às cotas de gênero ao aprovar a Súmula 73. Esta súmula estabelece que, comprovada a fraude no preenchimento das cotas de gênero, deve-se cassar toda a chapa de candidatos beneficiada pela irregularidade.

A Súmula 73⁶ reforça o entendimento de que a inclusão de candidaturas fictícias, conhecidas como "candidaturas laranjas", para cumprir formalmente a exigência legal de 30% de candidaturas femininas, constitui uma violação grave ao processo eleitoral. A medida visa coibir práticas fraudulentas que comprometem a representatividade e a igualdade de gênero na política brasileira.

A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral. (TSE, 2024)

A aprovação desta súmula pelo TSE demonstra o compromisso da Justiça Eleitoral em assegurar a integridade das eleições e promover a efetiva participação feminina na política, garantindo que

⁶ O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, inciso XV, do Código Eleitoral, resolve aprovar a proposta de edição do seguinte verbete de súmula: A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral. (TSE, 2024)

as cotas de gênero sejam cumpridas de forma substancial e não apenas formal.

Com a Súmula 73, o TSE busca desestimular partidos e coligações de adotarem práticas fraudulentas, assegurando que as candidaturas femininas sejam genuínas e recebam o devido apoio para uma competição eleitoral justa.

Essas decisões evidenciam o rigor da Justiça Eleitoral no combate às fraudes relacionadas às cotas de gênero, buscando garantir a integridade do processo eleitoral e a efetiva representatividade feminina na política brasileira.

O impacto da criação das cotas de gênero x “candidaturas laranjas”.

Mesmo com a obrigatoriedade das cotas de gênero, muitos partidos criaram candidaturas fictícias de mulheres apenas para cumprir a legislação, sem intenção real de apoio. Essas candidaturas laranjas são registradas sem a intenção de competir de fato, muitas vezes sem receber recursos ou realizar campanhas. Essa prática não só distorce o propósito das cotas de gênero, mas também perpetua a sub-representação feminina na política, dificultando o acesso das mulheres a cargos eletivos.

No artigo "A podridão da candidatura laranja: ponderações acerca da participação feminina nas eleições brasileiras", publicado na Revista Resenha Eleitoral, Amanda dos Santos Neves Gortari (2020) discute a efetividade das ações afirmativas para garantir a participação das mulheres na política brasileira. Gortari destaca que, apesar da legislação que visa assegurar a equidade de gênero nas eleições, o surgimento de candidaturas laranjas contraria essa finalidade. Essas candidaturas são registradas apenas para cumprir a cota de gênero, sem a intenção real de competir, o que é evidenciado pela ausência de votos, campanhas e gastos eleitorais.

A lei de cotas, embora bem-intencionada, não favoreceu a vitória de candidaturas femininas e, em muitos casos, estimulou o registro de candidaturas não engajadas na política. A análise das eleições para vereança em 2016 mostra que as candidaturas femininas se concentram no grupo dos menos votados, ratificando a sua sub-representação (Ferreira, 2021).

A sub-representatividade feminina nos espaços de poder é uma questão complexa. As organizações de trabalho são estruturadas com base no gênero masculino, perpetuando desigualdades e discriminações, criando barreiras significativas para a ascensão das mulheres nos espaços (Zanetti, 2024).

Além disso, a divisão sexual do trabalho dentro dessas instituições reforça estereótipos de gênero, nos quais as mulheres são frequentemente relegadas a posições de menor poder e visibilidade. A falta de representatividade feminina nos cargos de liderança não é apenas um reflexo da discriminação direta, mas também das expectativas sociais e culturais que associam liderança e competência a características masculinas.

Para combater essa sub-representatividade, Zanetti (2024) argumenta que é necessário implementar políticas de ações afirmativas e promover uma mudança cultural dentro das instituições, de modo a criar um ambiente mais inclusivo e equitativo para todos os gêneros.

A autora Nancy Fraser defende que os problemas de gênero não se limitam a uma única esfera, seja pública ou privada, mas são decorrentes da estrutura social, econômica e política. Por exemplo, a divisão sexual do trabalho afeta as mulheres ao atribuir-lhes tarefas domésticas não remuneradas e responsabilidades de cuidado, o que impede sua ascensão a posições de poder.

Fraser destaca a necessidade de três dimensões essenciais para combater essas desigualdades: Redistribuição, que visa romper as estruturas econômicas de exploração e expropriação do trabalho feminino; o Reconhecimento, que busca eliminar a subordinação imposta às mulheres, reconhecendo-as em igualdade de condições; e a Representação, que aborda os obstáculos econômicos e culturais, devendo ser eliminados para que, ao conquistarem espaço público, as mulheres tenham voz e sejam ouvidas em igualdade, sem sofrer violências por estarem em seu lugar de direito. (Zanetti; Feliciano, 2022).

Em resposta às fraudes relacionadas às cotas de gênero, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a atuar com maior rigor, adotando medidas severas para coibir essas práticas. Entre as ações tomadas, destaca-se a cassação de chapas inteiras envolvidas em casos de fraude, o que inclui a anulação de todas as candidaturas da coligação que utilizou candidaturas fictícias.

Essa postura mais rigorosa do TSE visa garantir que as cotas de gênero cumpram seu objetivo de promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, assegurando uma representatividade genuína e equitativa para as mulheres na política brasileira.

Verifica-se, portanto, o papel fundamental da Justiça Eleitoral na garantia da equidade nas eleições e na promoção da participação feminina na política. Apesar das cotas de gênero, como já mencionado, muitas campanhas femininas enfrentam desafios estruturais, como a falta de financiamento e visibilidade.

A fraude eleitoral pode ser identificada após as eleições, quando se constata que a candidata não recebeu votos, não realizou campanha ou não teve gastos eleitorais. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) prevê ações como a impugnação de mandato eletivo (AIME) e a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) para combater essas fraudes. No entanto, a efetividade dessas ações é limitada pela dificuldade de comprovar a participação dos demais candidatos na fraude e pela resistência das candidatas fictícias em prestar depoimento.

Nonô (2017) argumenta que, apesar das cotas de gênero, a participação das mulheres na política ainda é limitada devido a barreiras culturais, sociais e institucionais. A autora destaca que a falta de apoio dos partidos políticos e a resistência cultural à liderança feminina são fatores que contribuem para a inefetividade das cotas de gênero. Além disso, ressalta que a desigualdade de gênero na política é um reflexo das desigualdades presentes na sociedade como um todo. Para que as cotas de gênero sejam efetivas, é necessário um esforço conjunto de toda a sociedade para promover a igualdade de gênero em todas as esferas, desde a educação até o mercado de trabalho.

Portanto, é crucial promover a conscientização sobre a importância da participação feminina na política e combater as barreiras estruturais que dificultam o engajamento das mulheres. Isso inclui a garantia de financiamento adequado para campanhas femininas, a visibilidade das candidaturas e a proteção contra a violência política. Somente assim será possível garantir uma representatividade genuína e equitativa para as mulheres na política brasileira.

Protocolo de prevenção à fraude à cota de gênero no âmbito da Justiça Eleitoral do Paraná

A Resolução nº 935⁷, de 22 de julho de 2024⁸, do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), instituiu o Protocolo de Prevenção à Fraude à Cota de Gênero no âmbito da Justiça Eleitoral do Paraná, garantindo o cumprimento efetivo da participação mínima de 30% de candidaturas de cada gênero nas eleições proporcionais.

Nas eleições municipais de 2024, diversas medidas previstas na resolução foram implementadas com sucesso, fortalecendo a fiscalização e a transparência do processo eleitoral. Entre elas:

Reuniões periódicas com partidos políticos, contando com a presença do Ministério Público Eleitoral e das candidatas. Nesses encontros, foram esclarecidas dúvidas e analisados documentos comprobatórios do cumprimento da cota de gênero, permitindo ao Ministério Público expedir recomendações quando necessário.

Monitoramento da distribuição de recursos e tempo de propaganda: durante o pleito de 2024, foram realizadas ações conjuntas para acompanhar e monitorar a correta distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada às candidatas. Além disso, assegurou-se que pelo menos 30% do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão fosse destinado às mulheres, proporcionalmente ao número de candidatas de cada partido.

Eventos e iniciativas de capacitação promovidos pelo TRE-PR para conscientizar a sociedade e os partidos políticos sobre a importância da participação feminina na política. Também foi garantido apoio jurídico às candidatas, auxiliando no planejamento e na prestação de contas de suas campanhas.

Canais específicos foram disponibilizados para receber e apurar denúncias sobre possíveis fraudes à cota de gênero. A Justiça Eleitoral, em conjunto com o Ministério Público, investigou e tomou medidas para coibir irregularidades.

O Núcleo de Diversidade e Inclusão do TRE-PR acompanhou a implementação do protocolo, oferecendo suporte técnico às juízas e juizes eleitorais e às equipes dos cartórios para prevenir fraudes. Além disso, as reuniões no âmbito do protocolo puderam ser realizadas digitalmente, garantindo maior acessibilidade e participação.

⁷ Dados disponíveis em: <https://www.tre-pr.jus.br/legislacao/compilada/resolucoes-tre-pr/2024/resolucao-no-935-de-22-de-julho-de-2024>. Acesso em: 17 fev. 2024.

⁸ Dados disponíveis em: <https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/assinatura-do-protocolo-de-prevencao-a-fraude-da-cota-de-genero-acontece-na-proxima-terca-feira-30>. Acesso em: 13 fev. 2024.

Com essas ações, as eleições municipais de 2024 foram um marco na garantia da equidade de gênero no processo eleitoral do Paraná, reforçando o compromisso da Justiça Eleitoral com a lisura e a transparência das candidaturas femininas.

A adoção do Protocolo de Prevenção à Fraude à Cota de Gênero pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) representa um avanço significativo na luta pela equidade de gênero na política. Essa medida foi essencial para garantir que a participação feminina nas eleições seja real e efetiva, impedindo fraudes que, historicamente, minaram a representatividade das mulheres nos espaços de poder.

Com essa iniciativa, o Paraná não apenas reforçou a integridade do processo eleitoral, mas também deu um passo essencial para uma democracia mais inclusiva e representativa.

Considerações finais

A Justiça Eleitoral desempenha um papel fundamental na garantia da equidade nas eleições, especialmente na promoção da participação feminina na política. Apesar das cotas de gênero, muitas campanhas femininas ainda enfrentam desafios estruturais significativos, como a falta de financiamento e visibilidade.

Um problema recorrente é o uso de candidaturas laranjas, em que mulheres são registradas apenas para cumprir a cota mínima de 30%, sem reais intenções de campanha. Essa prática configura fraude eleitoral e prejudica a representatividade feminina.

A trajetória da participação feminina na política brasileira é marcada por desafios e conquistas. Desde a exclusão formal do processo eleitoral até 1932, passando pela eleição de pioneiras como Alzira Soriano e Carlota Pereira de Queirós, até a presidência de Dilma Rousseff, as mulheres têm lutado por seu espaço na política. No entanto, a sub-representação feminina persiste, mesmo após a redemocratização e a implementação de cotas de gênero.

A partir de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) reforçaram medidas para combater a fraude das candidaturas laranjas, incluindo a obrigatoriedade de destinação proporcional do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas. Apesar desses avanços, a participação política das mulheres ainda é limitada por barreiras estruturais, como a

desigualdade no financiamento de campanhas, a resistência dentro dos partidos e a violência política de gênero.

As candidaturas laranjas de mulheres representam um fenômeno preocupante que compromete a efetividade das ações afirmativas destinadas a promover a igualdade de gênero na política. A Justiça Eleitoral tem um papel crucial na fiscalização e punição dessas fraudes, garantindo que as cotas de gênero sejam cumpridas de forma substancial e não apenas formal. A implementação de políticas públicas eficazes e o engajamento institucional são essenciais para assegurar uma maior representatividade feminina e eleições mais justas e democráticas.

Além disso, é fundamental promover a conscientização sobre a importância da participação feminina na política e combater as barreiras estruturais que dificultam o engajamento das mulheres. Isso inclui a garantia de financiamento adequado para campanhas femininas, a visibilidade das candidaturas e a proteção contra a violência política.

Somente com um esforço conjunto e contínuo será possível garantir uma representatividade genuína e equitativa para as mulheres na política brasileira, fortalecendo a democracia e promovendo a igualdade de gênero em todos os níveis de poder.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Clara. **Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, n° 2. Brasília, julho-dezembro de 2009, pp. 23-59.
- BASILE, Marcela T. **As pioneiras da política: Alzira Soriano e Carlota Pereira de Queirós**. Revista Brasileira de História, 2018.
- FERREIRA, Maria Inês Caetano. **Sub-representação política de mulheres: reflexões a respeito das eleições à vereança no Recôncavo da Bahia**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 79-101, jan./mar. 2021. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/58/229/ri/v58_n229_p79\[1\]\(https://tjpr-my.sharepoint.com/personal/lovt_tjpr_jus_br/Documents/Arquivos%20de%20Chat%20do%20Microsoft%20Copilot/artigo%20eleitoral.pdf?web=1\)](https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/58/229/ri/v58_n229_p79[1](https://tjpr-my.sharepoint.com/personal/lovt_tjpr_jus_br/Documents/Arquivos%20de%20Chat%20do%20Microsoft%20Copilot/artigo%20eleitoral.pdf?web=1))
- GORTARI, Amanda dos Santos Neves. **A podridão da candidatura laranja: ponderações acerca da participação feminina nas eleições brasileiras**. Revista Resenha Eleitoral, 2020.
- MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia Feminista: novos paradigmas**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- NONÔ, Manuella da Silva. **Sub-representação política das mulheres no Brasil:(in) efetividade da quota de gênero**. 2017.
- SOUZA, Marieta de Moraes et al. **Mulheres na política no Brasil**. Editora FGV, 2016).
- ZANETTI, Luciene Oliveira Vizzotto. **Equidade na Toga: Desigualdade(s) de gênero na magistratura e impactos da organização de trabalho genderizada na carreira das mulheres magistradas do TJPR**. 1. ed. Thoth, 2024.
- ZANETTI, Luciene Oliveira Vizzotto; FELICIANO, Julia Maria. **A VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS (IN) CONSEQUÊNCIAS LEGISLATIVAS**. In: Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. 2022.

A falta de regulamentação da inteligência artificial no Brasil desafios enfrentados pela justiça eleitoral

Juliana Lino Santos ¹

Karenina Carvalho Tito ²

Tawane Marques Silva ³

RESUMO

A presente pesquisa trata sobre o uso da Inteligência Artificial no processo eleitoral brasileiro. Com o uso crescente da IA e a falta de regulamentação sobre o tema, a utilização indevida desse campo da ciência da computação torna cada vez mais fácil a expansão de problemas já existentes como a disseminação de fake news e a massificação de discursos de ódio no período eleitoral. Tem-se, portanto, as seguintes problemáticas: Por que a Inteligência Artificial precisa ser regulamentada? Como a Inteligência Artificial pode ajudar e prejudicar o processo eleitoral brasileiro? Com isso, pretendeu-se analisar como a Resolução nº 23.732, aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que trata sobre o uso da Inteligência Artificial no processo eleitoral brasileiro, deverá ser aplicada nas eleições municipais em 2024. Para tanto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica narrativa, de abordagem qualitativa, que teve como meio para chegar à conclusão a análise de livros, artigos científicos, resoluções, manuais e outros arquivos disponíveis em meio eletrônico. Este estudo concluiu que, no Brasil, ainda que as perspectivas sejam boas para a regulamentação da IA, os desafios ainda são muitos. Esta pesquisa concluiu também que as decisões trazidas pelo TSE na Resolução nº 23.732 dividiram opiniões: em uma perspectiva favorável, o TSE colocou o Brasil como um dos países mais modernos do mundo no que se refere ao processo eleitoral; Por outro lado, a Corte Eleitoral pecou ao estabelecer responsabilização excessiva para as Big Techs.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Eleições; Tribunal Superior Eleitoral; Resolução nº 23.732.

¹ Advogada, OAB PI 22.031. Pós graduada em Trabalho e Processo do Trabalho pela Faculdade LEGALE . Pós graduanda em Direito Eleitoral e Direito Público Municipal pela ESA PI. Membro da Comissão de Segurança Pública e Direito Penal da OAB/PI. Filiação Institucional: Escola Superior De Advocacia Do Piauí – ESAPI/OAB-PI

² Professora da Universidade Estadual do Piauí- Uespi. Advogada. Doutoranda em Direito Civil na Universidade de Coimbra. Presidente da Comissão de Responsabilidade Civil da OAB Piauí. Filiação Institucional: Escola Superior De Advocacia Do Piauí – ESAPI/OAB-PI

³ Advogada. Pós- graduada em Advocacia Tributária. Pós-graduada em Direito Eleitoral e Direito Público Municipal. Membro da Comissão de Estudos Tributários da OAB/PI. Filiação Institucional: Escola Superior De Advocacia Do Piauí – ESAPI/OAB-PI

ABSTRACT

This research deals with the use of artificial intelligence in the Brazilian electoral process. With the growing use of AI and the lack of regulation on the subject, the misuse of this science makes it increasingly easy to expand existing problems such as the spread of *fake news* and the massification of hate speech in the electoral period. We therefore have the following problems: Why does Artificial Intelligence need to be regulated? How can Artificial Intelligence help or hinder the Brazilian electoral process? The aim was to analyze how Resolution 23.732, approved by the Superior Electoral Court, which deals with the use of Artificial Intelligence in the Brazilian electoral process, should be applied in the municipal elections in 2024. To this end, we used narrative bibliographical research, with a qualitative approach, which was based on the analysis of books, scientific articles, resolutions, manuals and other files available in electronic media. This study concluded that in Brazil, although the prospects are good for regulating AI, there are still many challenges. This research also concluded that the decisions made by the TSE in Resolution 23.732 divided opinions: from a favorable perspective, the TSE placed Brazil as one of the most modern countries in the world when it comes to the electoral process; on the other hand, the Electoral Court sinned by establishing excessive accountability for *Big Techs*.

Keywords: Artificial Intelligence; Elections; Superior Electoral Court; Resolution 23.732.

Introdução

É inegável que o avanço da tecnologia trouxe diversos benefícios para a humanidade, nos mais diversos setores. Um desses avanços foi a criação da Inteligência Artificial (IA). Embora esse campo da ciência da computação tenha surgido após a Segunda Guerra Mundial, foi nos dias atuais que ela começou a ganhar mais visibilidade e utilização.

Definida como uma área da ciência da computação que possibilita que máquinas realizem capacidades humanas como raciocínio, praticidade e resolução de problemas, a Inteligência Artificial vem sendo utilizada nos mais diversos segmentos como jogos, robótica, sistemas internacionais e, também, na política (Ciriaco, 2008).

Contudo, com a criação das redes sociais, a disseminação de informações falsas tem crescido de forma estarrecedora. Desse modo, o uso da Inteligência Artificial tem sido constantemente desviado para a criação, em grande escala, de informações falsas.

Para se ter uma dimensão do impacto das *fake news*, uma pesquisa publicada pelo site americano “Pew Research Center” revelou

que 71% dos adultos americanos dizem ter ouvido um pouco sobre a teoria de que a pandemia do COVID -19 foi intencionalmente projetada por pessoas poderosas, enquanto 19% afirmaram ter ouvido muito sobre essa teoria. Além disso, a pesquisa indicou que, entre aqueles que ouviram muito sobre essa notícia 30% são pessoas que frequentemente recebem informações pelas mídias sociais, enquanto entre aqueles que não acessam as redes sociais com frequência esse percentual cai para apenas 15% (Mitchell; Jurkowitz; Oliphant; Shearer, 2020).

Além disso, a repercussão na esfera política sobre essa informação foi que 72% dos republicanos e 70% dos democratas e simpatizantes democratas, disseram ter ouvido pelo menos um pouco sobre a teoria da conspiração. Apesar da porcentagem ter sido semelhante, a grande diferença partidária ocorre quando se trata de avaliar se há verdade nisso.

Enquanto 47% dos republicanos que ouviram falar da teoria de que o surto foi planejado intencionalmente acreditam nessa informação, apenas 25% dos democratas que ouviram falar da teoria da conspiração compartilham essa visão (Mitchell; Jurkowitz; Oliphant; Shearer, 2020).

Posto isso, a implementação do uso da IA nas eleições, no Brasil ainda é algo recente e os desafios são muitos. Em contrapartida, embora ainda que não exista uma regulamentação sobre o tema no país, o uso desse ramo da ciência da computação nas eleições municipais de 2024 será de suma importância para evitar a disseminação das *fake news* e combater a desinformação, prevenindo o declínio das instituições democráticas (Brasil, 2024a).

A partir dessas considerações, este artigo tem como objeto de estudo o uso da Inteligência Artificial nas eleições. Dessa forma, surgem os seguintes questionamentos: Por que a Inteligência Artificial precisa ser regulamentada? Como a Inteligência Artificial pode ajudar e prejudicar o processo eleitoral brasileiro?

Sendo assim, o artigo tem como objetivo geral analisar como o uso da Inteligência Artificial afeta a propagação de notícias falsas, discutir os possíveis impactos do uso da IA nas eleições e caracterizar como o assunto em questão é amparado pela legislação e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

O presente artigo justifica-se em decorrência da aprovação da Resolução nº 23.732, pelo TSE, que trata sobre o uso da Inteligência

Artificial no processo eleitoral brasileiro e sua aplicação nas eleições municipais de 2024. Além disso, a IA tem ganhado muita aplicabilidade nos últimos anos, inclusive no ambiente político. Logo, compreender essa nova tecnologia no cenário eleitoral é essencial.

Ademais, o tema é relevante porque os direitos políticos são garantias asseguradas pela Constituição Federal de 1988. Entender como funciona esse processo e as recentes mudanças nesse panorama permite que o cidadão possa participar da vida política do país.

O método adotado para a realização do artigo será o da pesquisa bibliográfica narrativa, de abordagem qualitativa, baseada na análise de livros, artigos científicos, resoluções, manuais e outros arquivos disponíveis em meio eletrônico.

Assim sendo, a pesquisa será desdobrada em tópicos. No primeiro, será apresentado, de forma breve, o contexto histórico do surgimento da Inteligência Artificial e a falta de regulamentação desse segmento da ciência da computação. No segundo, será abordada a propagação de *fake news* por meio das redes sociais no processo eleitoral. No terceiro, serão discutidos os benefícios e prejuízos da IA para as campanhas eleitorais no Brasil. Por fim, no quarto tópico, será exposto o entendimento do TSE sobre o assunto e como a IA deverá ser aplicada nas eleições municipais de 2024.

Inteligência artificial: do contexto histórico à falta de regulamentação

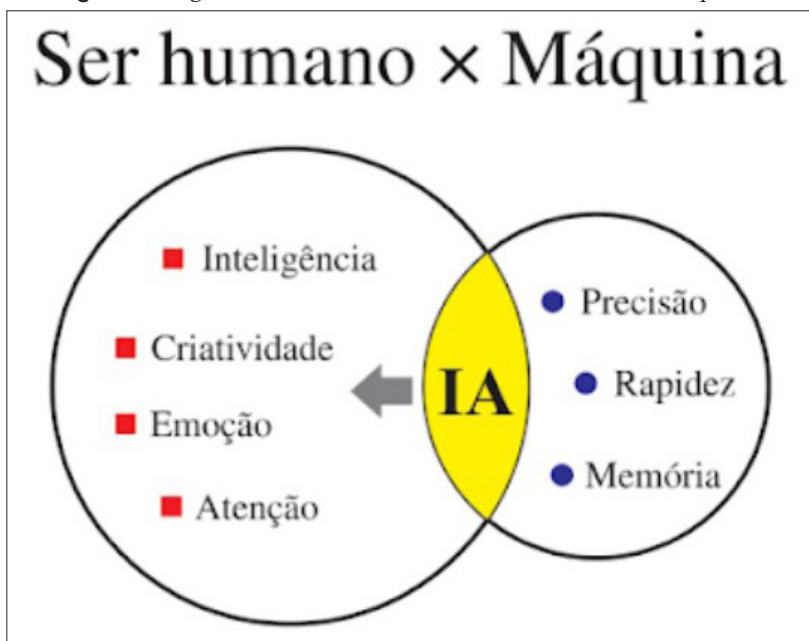
Antes de adentrar na história da inteligência artificial, é preciso definir o que é a IA. Por ser passível de muita interpretação, a IA pode ser definida de várias formas. O que se pode dizer é que se trata de um avanço tecnológico que busca fazer com que máquinas realizem atividades comuns aos humanos de forma organizada, eficiente e produtiva.

Dito isso, Archegas e Maia (2022, p.13) lecionam que:

Em linhas gerais, a IA é um braço da computação cujo objetivo primordial é desenvolver programas computacionais capazes de automatizar ações inteligentes. Naturalmente, pesquisadores que trabalham nessa linha têm como referência a inteligência humana e, assim, buscam desenvolver mecanismos capazes de observar, aprender, pensar e agir como humanos.

Dessarte, a Figura1 representa como as máquinas que executam a IA desempenham alguma habilidade humana como, por exemplo, inteligência, criatividade, emoção ou até mesmo atenção.

Figura 1 – Algumas habilidades do ser humano versus máquina:



Fonte: Filho (2023, p.24).

Em continuidade, para a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), temos o seguinte conceito:

A Inteligência Artificial, também conhecida pelas siglas IA (em português) e AI (em inglês), é um campo de estudo que busca formas para softwares desempenharem tarefas simples para seres humanos, mas complexas para uma máquina.(ENAP, 2020, p.5)

Machado (2021, p.17) explica que:

A Inteligência Artificial (IA) é uma área de pesquisa da ciência da computação que busca métodos ou dispositivos computacionais que simulam a capacidade humana de resolver problemas. Desde sua criação, as pesquisas em Inteligência Artificial tentam implementar computacionalmente sistemas

que pensam e agem de forma racional e que pensam e agem de forma semelhante aos seres humanos. Essas quatro vertentes mostram que há uma teoria ou paradigma unificado estabelecido que guie a pesquisa em IA.

Por conseguinte, embora a Inteligência Artificial tenha ganhado mais aplicabilidade atualmente, sua história não é recente. A primeira aplicação da IA aconteceu com a utilização de robôs humanoides, nos filmes *O Mágico de Oz* (1939) e *Metrópolis* (1927) (ENAP, 2020).

No entanto, foi na década de 50, mais precisamente em 1956, no Dartmouth College, que a Inteligência Artificial surgiu de fato. Os cientistas John McCarthy, Marvin Minsky, Claude Shannon e Nathaniel Rochester organizaram uma conferência com especialistas da área da computação e, nessa ocasião, John McCarthy criou o termo *Artificial Intelligence* (Inteligência Artificial) (Filho, 2023).

A partir, da década de 1950, a Inteligência Artificial passou por um crescimento constante, que pode ser dividido em períodos. O período de 1952 a 1969 foi marcado por descobertas e avanços bem-sucedidos, como a pesquisa com o sistema General Problem Solver (GPS). Já entre 1952 e 1969, houve grande entusiasmo, pois muitos avanços foram alcançados, incluindo a criação de um programa capaz de jogar damas no nível de um jogador de torneio, desenvolvido por Arthur Samuel.

Na década de 1970 (1966-1974), a IA se restringia ao ambiente acadêmico. Uma das características mais importantes dessa época foi a exigência constante de formalização matemática para o julgamento de trabalhos na área de IA (Machado, 2021).

Nos anos 1980, a IA avança na área industrial: o Japão cria um plano para construir, em 10 anos, computadores inteligentes. Em 1982, é criado o R1, primeiro sistema pericial a ser comercializado. Da década de 1990 até os dias atuais, a Inteligência Artificial passa a ser sinônimo de *machine learning* (aprendizado de máquina) e de *big data*, pois inúmeras foram e continuam sendo as possibilidades de sua utilização.

A título de exemplo, em 1993 foi desenvolvido um sistema capaz de conduzir um carro numa autoestrada a cerca de 90 Km/h. Já nos anos 2000, surgem brinquedos inteligentes e um computador capaz de se comunicar ao nível de uma criança de 15 meses. A evolução dessa tecnologia é constante (Machado, 2021).

Com a utilização em massa desse ramo da ciência da computação, torna-se cada vez mais urgente e necessária a sua regulamentação. A criação de um marco legal garante segurança jurídica e previne uma série de problemas, como a propagação das *fake news* por meio das redes sociais, assunto que será abordado no próximo tópico.

Desse modo, ainda que a IA traga inúmeros benefícios para a sociedade, é indispensável analisar os malefícios por ela gerados. Por isso, a regulamentação da IA, além de outros fatores, observar os Direitos Humanos e se basear em princípios éticos (Sabane; Trigo; Rubelo; Simoncell, 2022).

É essencial compreender quais as medidas Brasil já adotou e quais pretende adotar para viabilizar a aplicação da IA no país. Ainda que a intenção de legislar sobre o tema seja positiva, o Brasil avançou pouco se comparado aos países europeus. Em março de 2024, a União Européia, bloco composto por 27 países, aprovou a primeira lei global estabelecendo regras para o desenvolvimento da Inteligência Artificial (Soares, 2024).

Na corrida pela implementação da IA, os Estados Unidos já possuem grandes conquistas. Em 2020, os americanos criaram a *National Artificial Intelligence Initiative Act* (Lei da Iniciativa Nacional de Inteligência Artificial) e, para tratar de assuntos relacionados à IA, inovaram com a implementação do *National Artificial Initiative* (NAII).

A NAII tem a responsabilidade de fiscalizar a IA em andamento nas atividades das agências federais e informar a cada uma delas o que as outras estão executando. Com isso, os Estados Unidos são referência em estudo e aplicação de IA nos ambientes público e privado nos dias atuais (ENAP, 2022).

Para Soares (2024), a falta de regulamentação do assunto, no Brasil, é preocupante:

Se por um lado, os benefícios do avanço da tecnologia se fazem cada vez mais presentes no dia a dia, é preocupante o mau uso da ferramenta para fins criminosos. Para especialistas e congressistas ouvidos pelo Correio, a aprovação de normas gerais, além de prever o uso seguro da IA, deve se atentar aos direitos fundamentais, a não discriminação e a não reprodução de injustiças sociais, ao uso seguro atrelado ao desenvolvimentos científico

e tecnológico e aos impactos da automação no mundo trabalhista. (SOARES, 2024, online).

O mais recente que se tem, no país, sobre a regulamentação do tema, é o Projeto de Lei nº 2.338 de 2023, de iniciativa do Senador Rodrigo Pacheco, que foi aprovado no dia 10 de Dezembro de 2024 pelo Plenário do Senado Federal. O texto, agora, deve seguir para análise na Câmara dos Deputados. Nas disposições preliminares, o Projeto de Lei estabelece:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de caráter nacional para o desenvolvimento, implementação e uso responsável de sistemas de Inteligência Artificial (IA) no Brasil, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais e garantir a implementação de sistemas seguros e confiáveis, em benefício da pessoa humana, do regime democrático e do desenvolvimento científico e tecnológico (Brasil, 2023, p.2).

É importante mencionar que os desafios na regulamentação da IA não ocorrem somente no Brasil. Preparar uma estrutura regulatória sobre o tema é uma preocupação que os governantes de todo o mundo estão enfrentando.

A maior apreensão é a possível regulamentação excessiva sobre o assunto, o que poderia dificultar o processo de criação de empresas. Além disso, a competitividade e os riscos de danos decorrentes do uso indevido da IA também precisam ser analisados com atenção (ENAP, 2022).

A propagação de *fake news* por meio das redes sociais no processo eleitoral

Um dos grandes problemas da falta de regulamentação da IA, é que ainda não há responsabilização para as pessoas que utilizam esse aprendizado de máquina de modo indevido. Assim, as dificuldades decorrentes da ausência dessa regulação também repercutem na esfera política, mais especificamente, nas campanhas eleitorais.

Com o avanço da era digital, as pessoas recorrem com frequência às redes sociais para buscar e compartilhar informações. Facebook, Instagram, Whatsapp e X, popularmente conhecido como Twitter, são as redes sociais mais utilizadas atualmente. A maior dificuldade

é definir quando as informações veiculadas nesses meios de comunicação são falsas ou não. É nesse contexto que surge o termo *fake news*.

Quanto ao conceito, para o Laboratório de Políticas Públicas e Internet (LAPIN), “*fake news* são informações falsas, imprecisas e/ou tendenciosas, divulgadas como se fossem notícias reais” (LAPIN, 2020, p.2). O termo *fake news* ganhou grande notoriedade nas eleições americanas de 2016, quando houve uma ampla divulgação de notícias falsas voltadas para a política (LAPIN, 2020).

No que se refere aos meios pelos quais a viralização de *fake news* acontece, LAPIN (2020, p.3) informa:

Um dos mecanismos usados para viralizar as “*fake news*” são os bots, programas de computador capazes de automatizar o compartilhamento e a publicação de notícias em massa, aumentando exponencialmente o alcance de boatos. Bots que disseminam “*fake news*” utilizam contas falsas para operar.

No entanto, para a LAPIN (2020, p.3), ainda que a expressão *fake news* tenha passado a ser muito utilizada para se referir a divulgação de informações falsas, o termo é considerado inapropriado:

Apesar de sua enorme popularidade, a expressão “*fake news*” (“notícia falsa” em português) é imprecisa, já que, por definição, um conteúdo só vira notícia depois de passar por uma apuração séria dos fatos, que atestem a veracidade de seu conteúdo. Por isso, em vez de “*fake news*” ou “notícia falsa”, especialistas recomendam o uso do termo desinformação.

Desse modo, a desinformação ocorre quando uma informação falsa é criada com a intenção de afetar como um determinado grupo enxerga a realidade. Quando a divulgação da desinformação acontece, ela utiliza mecanismos que atingem crenças pessoais do indivíduo, tornando-o mais suscetível a acreditar no conteúdo divulgado, a partir de afinidades já estabelecidas (LAPIN, 2020).

Segundo Icaza (2019, p.59) a *fake news* busca atacar três pontos no processo eleitoral:

O que a *fake news*, a desinformação tenta atacar no processo eleitoral? Três pontos, no que a gente já observou. Primeiro: a institucionalidade eleitoral,

as autoridades eleitorais. Deslegitimá-las o máximo possível. Segundo: a campanha. Atacar o adversário, prejudicar a reputação, a credibilidade. Terceiro: o processo eleitoral como um processo.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado, em junho de 2024, revelou como as notícias falsas e a polarização política podem impactar as eleições no Brasil. Ao todo, 21.808 brasileiros de todas as regiões do país foram entrevistados, e o resultado demonstrou que 72% dos usuários de redes sociais, o que corresponde a 67% da população com 16 anos ou mais, já tiveram contato com notícias que desconfiaram serem falsas nos últimos seis meses. O mais preocupante é que esse número evidencia o grande alcance da desinformação às vésperas das eleições municipais de 2024 (Datsenado, 2024).

A pesquisa revelou ainda que 81% dos entrevistados acreditam que a disseminação de notícias falsas pode impactar "muito" os resultados das eleições. Além disso, quase oito em cada dez brasileiros (78%) consideram ser "muito importante" o controle das notícias falsas nas redes sociais para assegurar uma competição justa entre os candidatos.

Foi indagado também sobre qual seria o motivo para a disseminação das chamadas *fake news*, e 31% dos entrevistados acreditam que esse tipo de notícia é divulgado por quem deseja mudar a opinião dos outros. Já 30% atribuem a disseminação à falta de conhecimento sobre a veracidade da informação (Datsenado, 2024).

Outro exemplo de *fake news* que circulou por todo o mundo em 2024, foi o atentado contra o candidato à Presidência dos Estados Unidos, Donald Trump, durante um comício em Butler, cidade da Pensilvânia. Trump foi atingido na orelha direita por Thomas Matthews Crooks, de 20 anos, que foi morto pelo Serviço Secreto Americano. Após o incidente, diversas fotos começaram a circular nas redes sociais mostrando a marca de um tiro no blazer do ex-presidente Donald Trump. Todavia, tratava-se de uma montagem (Moura, 2024).

Todos os dias inúmeras *fake news* são divulgadas na internet e grande parte delas fazem parte das chamadas *deep fakes*, uma técnica utilizada por um tipo de Inteligência Artificial denominada de *deep learning*, utilizada para alterar fotos e vídeos (Lage, 2021).

Lage e Reale (2023, p.26) ensinando sobre *deepfakes* explicam que:

As falsificações profundas, *deepfakes*, diferem de outras formas de fake news por serem muito difíceis de serem identificadas como falsas. *Deepfakes* são vídeos falsos criados com software digital, aprendizado de máquina e troca de rosto. Em outras palavras, são vídeos artificiais criados por computador em que as imagens são combinadas para criar filmagens que retratam eventos, declarações ou ações que nunca aconteceram. Os resultados podem ser bastante convincentes.

Feitas essas considerações, passa-se a abordar como o uso da IA pode beneficiar e prejudicar o processo eleitoral no Brasil para, no próximo tópico, apresentar o entendimento e medidas adotadas pelo TSE sobre o tema para as eleições municipais de 2024.

Como o uso da inteligência artificial pode beneficiar e prejudicar o processo eleitoral no Brasil?

Em outubro de 2024 as eleições municipais ocorrem nos 5.568 municípios brasileiros. Nesse contexto, a inclusão de ferramentas tecnológicas ganha cada vez mais destaque. Para a *Democracy Reporting International* (DRI), saber investir em equipamentos tecnológicos para auxiliar nas estratégias de campanha eleitoral torna-se essencial.

No entanto, essa mesma inclusão de avanços digitais aumentaria consideravelmente o risco de desinformação e discurso de ódio. Dito isso, o uso da Inteligência Artificial nas eleições municipais deste ano deveriam superar grandes desafios (DRI, 2024).

Segundo a DRI (2024, p. 9), a tecnologia e as redes sociais continuariam a desempenhar um papel crucial nas eleições municipais de 2024, pois:

Embora sejam eleições locais, seu monitoramento é relevante, pois o resultado varia consideravelmente dependendo do contexto. O pleito municipal também pode ser percebido como um teste para o governo federal atual, já que o processo pode fortalecer ou enfraquecer a política de todo o sistema administrativo brasileiro.

Em 2024, a Meta, empresa voltada para a área da tecnologia e mídias sociais, revelou as medidas que seriam adotadas para proteger as eleições municipais no Brasil. O trabalho desenvolvido foca constantemente na segurança e proteção dos usuários, de modo que as estratégias a serem seguidas visam assegurar o uso responsável e mitigar os riscos de tecnologias emergentes, como a Inteligência Artificial.

A exemplo disso, destaca-se a proibição do uso da Plataforma do WhatsApp Business (API) por candidatos e campanhas políticas, além dos planos de rotular as imagens geradas por IA que os usuários publicam no Facebook, Instagram e Threads (Meta, 2024).

Além disso, para a Meta (2024), a IA possui pontos positivos e negativos. Ao mesmo tempo em que a Inteligência Artificial é importante para o desenvolvimento do trabalho realizado pela empresa, também representa um grande desafio a ser enfrentado.

Entre os benefícios da utilização desse ramo da ciência da computação, a Meta destaca que a IA auxilia na segurança e proteção dos usuários, sendo amplamente usada na detecção e remoção proativa, em escala, de conteúdos violadores das plataformas da instituição, antes mesmo de denúncias da comunidade.

Entre os pontos a serem enfrentados, destaca-se a necessidade da adaptação para estar à frente de novos problemas. O uso massivo da IA é uma realidade. O combate à desinformação e à criação de conteúdos falsos gerados por IA, por pessoas mal-intencionadas, exige esforço constante para assegurar o uso responsável dessa tecnologia nos aplicativos, algo extremamente relevante em períodos eleitorais (Meta, 2024).

No combate à desinformação no período eleitoral, a Meta informa que conteúdos criados por IA ou por pessoas, publicados no Facebook e no Instagram, que desestimulem o voto ou interfiram no processo eleitoral serão removidos. Além disso, parceiros da Meta, no Brasil, como a Agência Lupa e o Estadão Verifica, investigam a veracidade dos conteúdos divulgados (Meta, 2024).

Para a DRI (2024, p. 24) o uso da IA no processo eleitoral é preocupante:

O potencial uso da Inteligência Artificial (IA) em campanhas políticas é uma preocupação urgente para as autoridades eleitorais brasileiras. A IA pode aprimorar a personalização da mensagem proposta pelas campanhas,

permitindo uma comunicação altamente direcionada em termos demográficos em relação a outras características dos eleitores, com base em seu comportamento e preferências. Além disso, tecnologias de IA como *deep-fakes* ou a geração de conteúdo automatizado podem ser usadas para criar conteúdo audiovisual enganoso ou integralmente fabricado, apresentando desafios importantes para a veracidade da informação.

No entanto, como bem menciona Gadêlha (2024):

Se por um lado há o receio de que a IA seja utilizada para promover desinformação através da adulteração de sons e imagens, por outro, ela é capaz de identificar e bloquear essas informações antes que causem impactos significativos.

Nos ensinamentos de Gadêlha (2024), experiências valorosas em países como Estados Unidos e Japão mostram que o uso da IA em seus processos eleitorais, apesar dos desafios semelhantes aos apresentados no Brasil, trouxe resultados favoráveis.

O impacto da IA nas eleições ao redor do mundo apresentou melhoria na acessibilidade, tornando o ato de votar mais inclusivo. Essa tecnologia pode facilitar o processo de votação para pessoas idosas, com deficiência, e outros grupos que enfrentam barreiras no modo tradicional. Além disso, pessoas com deficiência visual ou motora poderiam ser beneficiadas por sistemas implementados para melhorar a experiência de votação.

Diante disso, o tema precisa ser regulamentado com urgência. Porém, enquanto ainda não há um marco regulatório para o uso da IA, o TSE criou uma resolução para nortear sua aplicação nas eleições municipais de 2024. Esse ponto será abordado no próximo tópico.

Entendimento do TSE sobre o uso da inteligência artificial na campanha eleitoral: como essa área de pesquisa da ciência da computação deve ser aplicada nas eleições municipais de 2024?

Atualmente, o Brasil não possui uma legislação para regulamentar o uso da Inteligência Artificial. Por enquanto, o que pode servir de parâmetro para o legislador, no futuro, e de base para

o Judiciário atualmente são leis já existentes, como é o caso da legislação que orienta o uso da internet no Brasil, conhecida como Marco Civil da Internet ou simplesmente Lei 12.965/2014. Outra legislação indispensável quando se trata da privacidade e do uso/tratamento de dados pessoais, especialmente no ambiente digital, é a Lei 13.709/2018, popularmente chamada de Lei Geral de Proteção de Dados (DRI, 2022).

No que se refere ao Marco Civil da Internet, essa lei é de suma importância e pode ter grande impacto quando falamos de IA, já que é principalmente por meio da internet, que a Inteligência Artificial é utilizada. A Lei 12.965/2014, como bem apontou DRI (2024, p.11), “define garantias, princípios, direitos e deveres para o uso da internet no país, aumentando a eficácia das decisões envolvendo fatos na Internet”.

A Lei Geral de Proteção de Dados também ganha destaque, pois, com o surgimento de novas tecnologias, aumentam os riscos de violação à privacidade. Assim, alinhar o desenvolvimento tecnológico a normas que acompanhem essa evolução auxilia na prevenção dos riscos potenciais que o uso da IA pode acarretar (Poeta, 2020).

O direito evolui à medida que a sociedade se transforma. No entanto, nem sempre o legislador consegue acompanhar a rapidez com que essas mudanças acontecem. Enquanto a regulamentação da IA não é concretizada, o Judiciário precisa se reinventar para decidir sobre problemas já existentes. Foi exatamente o que o Tribunal Superior Eleitoral precisou fazer no início de 2024, ao restringir, por meio de resolução, o uso descontrolado da Inteligência Artificial nas campanhas eleitorais em prol das eleições municipais em outubro daquele ano.

A principal novidade trazida pelo TSE foi a Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024, que alterou a Resolução nº 23.610/2019, responsável por regulamentar de aspectos importantes da propaganda eleitoral. As principais mudanças incluíram a proibição de *deepfakes*, a restrição ao uso de robôs para intermediar contato com o eleitor e responsabilização das *Big Techs* que não removerem imediatamente conteúdos com desinformação (Brasil, 2024b).

Dentre outras mudanças, dois artigos importantes que foram acrescidos ao texto da norma merecem destaque:

Art. 9º-B. A utilização na propaganda eleitoral, em qualquer modalidade, de conteúdo sintético multimídia gerado por meio de Inteligência Artificial para criar, substituir, omitir, mesclar ou alterar a velocidade ou sobrepor imagens ou sons impõe ao responsável pela propaganda o dever de informar, de modo explícito, destacado e acessível que o conteúdo foi fabricado ou manipulado e a tecnologia utilizada (Brasil, 2024b).

Art. 9º-C É vedada a utilização, na propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral (Brasil, 2024b).

Em outras palavras, quando a Inteligência Artificial for usada na propaganda eleitoral, em qualquer modalidade, deverá ser informado de forma clara, ao eleitor, que aquele conteúdo foi gerado pelo uso de IA. Caso contrário, se o candidato não obedecer ao que está estabelecido na Resolução e usar *deepfake*, poderá ter seu mandato cassado, além de sofrer as devidas responsabilizações previstas no Código Eleitoral (Brasil, 2024a).

Outro ponto importante a ser mencionado é que as plataformas digitais e os provedores de internet deverão seguir uma série de obrigações para combater a propagação de *fake news*. Para garantir o cumprimento dessas obrigações, o TSE estabeleceu que as plataformas poderão ser responsabilizadas, entre outros casos, quando não houver a retirada imediata de conteúdo que contenha discurso de ódio ou teor antidemocrático (Brasil, 2024a).

Com a aprovação dessa Resolução, ao disciplinar mecanismos eficazes para combater o desvirtuamento das propagandas eleitorais e regular o uso da IA nas eleições, o TSE posiciona o processo eleitoral brasileiro entre os mais modernos do mundo. Tanto a Resolução nº 23.732 quanto outras aprovadas pelo TSE deverão servir de orientação para todas as pessoas que participam do processo eleitoral, como partidos políticos, candidatos, eleitores e juízes (Brasil, 2024a).

No entanto, o que para alguns é visto como um avanço no processo eleitoral, para outros, a Resolução do TSE não está sendo bem interpretada. Para os defensores dos direitos humanos, a Resolução entra em conflito diretamente com o Marco Civil da Internet, já que

essa lei estabelece que os provedores de internet só podem ser responsabilizados por conteúdos ofensivos ou ilegais mediante ordem judicial específica.

Outro ponto muito criticado é o fato do TSE ter determinado que as publicações inadequadas devem ser removidas imediatamente. O maior perigo é que esse tópico, estabelecido pela Corte Eleitoral, pode abrir margem para uma censura prévia das empresas, como meio de evitar penalizações (DRI, 2024; Mendes, 2024).

Nesse contexto, é importante mencionar que um dos setores mais preocupados com a regulamentação da Inteligência Artificial é o empresarial. Para os gestores das empresas, além do texto do Projeto de Lei de Regulamentação da IA ser ambíguo e abstrato, o grande receio está na regulamentação prematura do tema, pois a IA ainda é muito recente, o que pode restringir o processo criativo das empresas brasileiras (Curvello, 2024).

Segundo Venturus, Centro de Tecnologia, Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação que cria e desenvolve soluções personalizadas com tecnologia de ponta, a regulamentação da Inteligência Artificial será particularmente prejudicial para as pequenas empresas, uma vez que elas não possuem estrutura para lidar adequadamente com a legislação.

Além disso, a IA está avançando constantemente. A regulamentação sobre o tema precisa ser feita de forma cuidadosa e flexível para não se tornar obsoleta (Venturus, 2024).

As Big Techs e a necessidade de regulamentação da inteligência artificial

As *Big Techs* são grandes empresas voltadas para o ramo da tecnologia e que dominam o mercado na área da inovação tecnológica. Em outras palavras, para Lima, Ferreira, Melo e Souza (2023, p.2):

As *Big Techs*, tidas como grandes empresas tecnológicas, são reconhecidas por criarem bancos de dados e de informações com o intuito de alcançar seus objetivos financeiros e organizacionais, oferecendo, ainda, diversas possibilidades a usuários e a empreendedores, como rápida comunicação, comercialização de produtos e prestação de serviços etc. Essas empresas alcançaram impactos econômico e social incalculáveis, posto que a

apropriação desses bancos de dados resulta em vantagens competitivas, potencializa o poder no mercado e elimina concorrências.

De igual modo, para Cardozo e Garcia (2022, p.14):

Essas empresas, popularmente agrupadas sob o termo Big Techs, são companhias do mundo todo que, tendo uma vantagem relativa ao uso e desenvolvimento da tecnologia digital, equivalem às maiores provedoras de serviços on-line, como redes sociais ou motores de pesquisa, podendo, ainda, desenvolver plataformas e infraestruturas – com capacidade de armazenamento e processamento de dados – nas quais empresas terceiras fornecem produtos ou serviços. Em suma, são empresas direcionadas para o mercado da tecnologia, seja para o cliente final, seja de forma intermediária em conjunto com empresas parceiras.

Posto isso, apesar de impulsionarem a inovação e crescimento econômico, o que gera contribuição social, as *Big Techs* também apresentam aspectos negativos. Essas grandes empresas lidam de forma descuidada com o tratamento de dados sensíveis dos usuários, gerando sérios riscos à privacidade e à segurança dos clientes.

Além disso, é comum a venda ou divulgação não autorizada dos dados pessoais dos usuários. A má gestão desses dados pode acarretar em consequências ainda mais graves, como crimes contra a honra e a liberdade ou, ainda, a manipulação e orientação das ações dos usuários (Lima; Ferreira; Melo; Souza, 2023).

Outro ponto negativo é o fato de as *Big Techs* estarem mais preocupadas em lucrar do que em verificar se as informações fornecidas são verídicas ou não. Logo, essas empresas tecnológicas estão entre as principais responsáveis pela disseminação em massa de fake news e pela propagação de discursos de ódio pelo mundo.

Isso acontece porque as plataformas gerenciadas pelas *Big Techs* não são estáticas, mas dinâmicas, hierarquicamente organizadas por meio de algoritmos. Desse modo, para atrair mais atenção do público, esses algoritmos acabam sendo voltados para a desinformação (Callejón, 2023).

Diante disso, a regulamentação da Inteligência Artificial é essencial para coibir esses tipos de ação por parte das *Big Techs*. A principal função dessa regulamentação, nesse segmento, seria a de

prevenção, já que essas empresas expõem os consumidores a riscos significativos.

É necessário, o quanto antes, que as *Big Techs* sejam obrigadas a monitorar e a fiscalizar suas soluções de IA para evitar danos psicológicos aos seus usuários. Medidas como realização de auditorias frequentes para verificar como a IA interage, a implementação de dupla autenticação para o uso das plataformas, a criação de bloqueios, o monitoramento do ecossistema do software — principalmente em interações que envolvam temas sensíveis — e a conscientização sobre o uso ético e saudável das plataformas, são indispensáveis (Maciel; Nava, 2023).

Nesse diapasão, uma penalidade eficaz para coibir as *Big Techs* (responsáveis por desenvolverem as soluções de IA) de divulgarem informações falsas e gerenciarem de forma descuidada os dados sensíveis dos usuários, é a imputação de uma responsabilidade solidária com as *Startups* (responsáveis por comercializar e personalizar a IA para o usuário final). Ou seja, tanto as *Big Techs* quanto as *Startups* responderiam por qualquer falha de segurança ou dano ao consumidor.

Assim, sob pena de responderem de forma solidária, essas empresas terão mais cautela e agirão de forma preventiva e cuidadosa com os usuários, armazenando os dados de interação dos clientes de forma segura e transparente (Maciel; Nava, 2023).

Por fim, é importante mencionar que, com a aprovação do Projeto de Lei 2.338/2023, prevê-se que a responsabilidade civil decorrentes de danos causados por sistemas de Inteligência Artificial estará sujeita às regras do Código Civil (Lei 10.406, de 2002) ou do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 1990), dependendo do caso concreto.

Ademais, outras penalizações úteis foram estabelecidas, como a aplicação de multas estipuladas em até R\$ 50 milhões ou 2% do faturamento bruto do grupo ou conglomerado para desenvolvedores, fornecedores e aplicadores de sistemas de Inteligência Artificial que infringirem as normas contidas no Projeto de Lei.

Além disso, estão previstas sanções como advertência, suspensão parcial ou total — temporária ou permanente — do desenvolvimento, fornecimento ou operação do sistema, bem como a e proibição de tratar determinados dados (Brasil, 2024c).

Considerações finais

A partir do que foi apresentado, é notório que a tecnologia da Inteligência Artificial vem ganhando cada vez mais visibilidade e aplicação para os mais diversos fins, desde jogos de xadrez até propagandas eleitorais.

Nesse contexto, ainda que seja um ramo da ciência da computação criado há algumas décadas, foi somente nos últimos anos que a IA começou a ser mais explorada. Por conta disso, o que foi desenvolvido para desempenhar funções semelhantes às dos seres humanos de forma mais eficiente acabou sendo utilizado de maneira descontrolada e inadequada.

Dito isso, no contexto eleitoral, uma série de problemas surgiu em decorrência do uso incorreto da IA. A capacidade de criar *fake news* e disseminar discursos de ódio através das redes sociais, tem ganhado proporções cada vez maior.

Por conseguinte, a regulamentação da Inteligência Artificial no Brasil precisa ser feita com urgência, pois, com a criação de um marco legal, a segurança jurídica fica salvaguardada e evita a massificação de uma série de problemas, como a propagação das *fake news* por meio das redes sociais.

Esse estudo demonstrou, porém, que, há receio por parte do setor empresarial quanto à regulamentação do uso da Inteligência Artificial no país, já que existe o risco de uma regulamentação excessiva, o que pode dificultar o processo de criação de empresas. Isso ocorre porque se trata de uma regulamentação prematura, considerando que o tema ainda é muito recente.

Além disso, as pequenas empresas serão as mais afetadas, pois não possuem estrutura suficiente para lidar, de forma adequada, com a legislação.

Experiências em países de primeiro mundo, como Estados Unidos e Japão, podem servir de exemplo para o Brasil. Apesar de também enfrentarem problemas decorrentes do uso descontrolado da Inteligência Artificial, esses países já testaram essa tecnologia no processo eleitoral e obtiveram resultados favoráveis, como maior acessibilidade às eleições.

No Brasil, ainda que as perspectivas sejam positivas para a regulamentação da IA, os desafios ainda são muitos. Sabendo disso, é importante considerar que o Legislativo nem sempre consegue

acompanhar as constantes transformações da sociedade e, por isso, muitas vezes, o Judiciário precisa se reinventar e decidir sobre questões já existentes.

Com as eleições municipais de 2024, o TSE, visando controlar o uso da IA no processo eleitoral, aprovou a Resolução nº 23.732. Dentre os pontos mais importantes, destaca-se a obrigatoriedade de informar ao eleitorado quando uma propaganda eleitoral for criada por meio de Inteligência Artificial. Outro ponto relevante foi a proibição de *deepfakes* e responsabilização das *Big Techs* que não retirarem do ar, imediatamente, conteúdos com desinformação.

As decisões trazidas pelo TSE na Resolução nº 23.732 tiveram análises divergentes. Sob uma perspectiva favorável, o TSE posicionou o Brasil como um dos países mais modernos do mundo no que se refere ao processo eleitoral. Por outro lado, para os defensores dos direitos humanos, a Corte Eleitoral falhou ao estabelecer que as *Big Techs* serão responsabilizadas solidariamente, civil e administrativamente, caso não removam imediatamente conteúdos com desinformação, pois essa medida pode abrir margem para uma censura prévia por parte das empresas, como forma de evitar penalizações.

Por todo o exposto, no que se refere às *Big Techs*, é evidente que essas grandes empresas da tecnologia não lidam de forma adequada com os dados sensíveis dos usuários, gerando sérios riscos à privacidade e à segurança dos clientes. Isso pode resultar, por exemplo, no cometimento de crimes contra a honra e a liberdade ou, ainda, a manipulação e orientação das ações dos usuários.

Ademais, essas empresas tecnológicas estão entre as principais responsáveis pela disseminação em massa de *fake news* e pela propagação de discursos de ódio pelo mundo. Por essas razões, a regulamentação da Inteligência Artificial é necessária para obrigar as *Big Techs* a adotarem medidas mais seguras e preventivas em seus sistemas, especialmente em assuntos sensíveis, como em duas etapas para o uso da plataforma e criação de bloqueios.

Nesse sentido, o ideal é que, em casos mais graves, como influências psicológicas que possam levar ao suicídio incitado por interações com a IA, as *Big Techs sejam penalizadas* com a responsabilidade solidária junto às *Startups*, responsáveis por comercializar para o usuário final a Inteligência Artificial desenvolvida por essas grandes empresas. Desse modo, ambas terão mais cautela e agirão

de maneira preventiva e cuidadosa com os dados sensíveis dos usuários.

Nesse íterim, as *Big Techs* também poderão sofrer as penalizações previstas no recém-aprovado Projeto de Lei 2.338/2023, caso seja sancionado pelo Presidente da República. Foram estabelecidas responsabilizações para danos causados por sistemas de Inteligência Artificial, sendo a responsabilidade civil sujeita à aplicação do Código Civil ou do Código do Consumidor, dependendo do caso concreto.

Para os desenvolvedores, fornecedores e aplicadores de sistemas de Inteligência Artificial que infringirem as normas contidas no Projeto de Lei, foram estipuladas multas de até R\$ 50 milhões ou 2% do faturamento bruto do grupo ou conglomerado. Além disso, o Projeto de Lei prevê penalidades como advertência, suspensão parcial ou total — temporária ou permanente — do desenvolvimento, fornecimento ou operação do sistema, além da proibição de tratar determinados dados.

Por fim, sugere-se que novos projetos de lei sejam propostos para que a Inteligência Artificial no Brasil seja regulamentada o quanto antes. Seria importante também que, após as eleições municipais de 2024, fosse realizado um novo estudo para verificar se a Resolução nº 23.732, do TSE, foi efetivamente obedecida, permitindo a análise dos pontos positivos e daqueles que precisam ser aprimorados para as próximas eleições.

REFERÊNCIAS

- ARCHEGAS, João Victor; MAIA, Gabriella. **O que é inteligência artificial (IA)? Análise em três atos de um conceito em desenvolvimento.** In: Cadernos Adenauer, 23°. 2022. p.1-20. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Cad+2022-2+++cap%C3%ADtulo+1.pdf/44d3b14f-76a3-1563-9c73-081f7e-7d7002?t=1657650403844>. Acesso em: 23 fev.2025. Acesso em: 23 fev.2025.
- BRASIL. Agência Senado. Senado Federal. **Comissão chega a consenso e aprova regulamentação da Inteligência Artificial.** Brasília, DF: Senado Federal, 05 de Dezembro de 2024c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/05/comissao-chega-a-consenso-e-regulamentacao-da-inteligencia-artificial-vai-a-plenario>. Acesso em: 24 fev.2025.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 2338, de 2023. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Senado Federal, Brasília, DF. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9347622&ts=1723640838762&disposition=inline>. Acesso em: 2 ago. 2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732.** Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2024b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 20 jul. 2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE proíbe uso de Inteligência Artificial para criar e propagar conteúdos falsos nas eleições.** Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2024a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/tse-proi-be-uso-de-inteligencia-artificial-para-criar-e-propagar-conteudos-falsos-nas-eleicoes>. Acesso em: 20 ago. 2024.
- CALLEJÓN, Francisco Balaguer. **La Costituzione Dell’algoritmo.** [Entrevista concedida a] Alberto Randazzo. Nomos Le attualità Nel Diritto, p.1 - 17, Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/entrevista-francisco-calejon.pdf>. Acesso em: 21 fev.2025.
- CARDOZO, Gabriel Rache; GARCIA, Ricardo Lupion. **As Big Techs E O Princípio Da Autodeterminação Informativa: Do Tratamento Dos Dados Pessoais Pelas Big Techs A Partir Do Princípio Da Autodeterminação Informativa.** Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2022, p. 14. Disponível em: <https://www.pucrs.br/>

direito/wp-content/uploads/sites/11/2022/02/gabriel_cardozo.pdf. Acesso em: 21 fev.2025.

CURVELLO, Ana Carolina. Empresários apontam riscos da ia mas temem rigidez na legislação. Gazeta do Povo, 2024. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/empresarios-apontam-riscos-da-ia-mas-temem-rigidez-na-legislacao/>. Acesso em: 20 fev. 2025.

DRI - DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL. Integridade Eleitoral No Ambiente Digital: Riscos e Recomendações para as Eleições Municipais Brasileiras. Creative Commons, Maio, 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1JN_MC-KMhhje8xFB-M4dPVVFiK67IEwL/view. Acesso em: 20 jul. 2024.

ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Inteligência Artificial no Contexto do Serviço Público Módulo 1 Contextualização e conceitos sobre Inteligência Artificial (IA). Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7871/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Contextualiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20conceitos%20sobre%20intelig%C3%A7%C3%A3o%20artificial%20%28IA%29.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Regulação da Inteligência Artificial benchmarking de países selecionados. Evidência Express, Dezembro, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7419/1/2022.12.08%20-%20Regula%C3%A7%C3%A3o%20da%20Intelig%C3%A7%C3%A3o%20Artificial.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

FILHO, Oscar Gabriel. Inteligência Artificial e Aprendizagem de Máquina Aspectos teóricos e aplicações. São Paulo: Blücher, 2023. Disponível em: https://storage.blucher.com.br/book/pdf_preview/PDF_ia.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

GADÊLHA, Ticiano. Inteligência Artificial nas urnas: revolucionando o processo eleitoral no século 21. CNN Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/forum-opiniao/inteligencia-artificial-nas-urnas-revolucionando-o-processo-eleitoral-no-seculo-21/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

ICAZA, Gerardo de. Painel 2 – Eleições e Fake News no Mundo. In: Seminário Internacional Fake News e Eleições (2019: Brasília, DF): Anais. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019, p.59. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/>

desinformacao/arquivos/livro-fake%20news-miolo-web.pdf. Acesso em: 1 ago. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA DATA SENADO. Pesquisa DataSenado revela o que pensa o brasileiro sobre Fake News. Senado Federal, Brasília, DF, 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 ago. 2024.

LAGE, F,C; REALE, I,N. O uso da inteligência artificial nas eleições: impulsionamento de conteúdo, disparo em massa de fake news e abuso de poder. Tribunal Superior Eleitoral | Estudos Eleitorais, 2023. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/12397/2023_lage_uso_inteligencia_artificial.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em: 01 ago.2024.

LAGE, Fernanda de Carvalho. Manual da Inteligência Artificial no Direito brasileiro. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

LAPIN - LABORATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERNET. Isso é Fake News? Um Guia Rápido Sobre Desinformação na Internet. 2020. Disponível em: https://lapin.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Isso-e-%CC%81-Fake-News-Um-guia-ra-%CC%81-pido-de-desinformac-%CC%A7a-%CC%83o-na-internet_LAPIN.pdf . Acesso em: 15 ago. 2024.

LIMA,P,R,S; FERREIRA, J,R,S; MELO, D,H,B; SOUZA,E,D,D. A Ação Das Big Techs No Trato De Dados E De Informações: Desafios E Perspectivas Para A Ciência Da Informação. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ENANCIB), 23º, Aracajú-SE. 2023.p.1-16. Acesso em: <https://ancib.org/enancib/index.php/enancib/xxxiiienancib/paper/viewFile/1853/1243>. Acesso em: 22 fev.2025.

MACHADO, Vinicius Ponte. Inteligência Artificial. 2021, Universidade Estadual do Ceará. Disponível em: <https://www.uece.br/cct/wp-content/uploads/sites/28/2021/07/Intelige%CC%82ncia-Artificial.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2024.

MACIEL, Henrique Checchia; NAVA, Leandro Caldeira. Big techs, startups e a responsabilidade compartilhada na era da IA. Migalhas, 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/419870/big-techs-startups-e-a-responsabilidade-compartilhada-na-era-da-ia>. Acesso em: 21 fev.2025.

- MENDES, Lucas.** TSE avança ao regular IA, mas regra genérica traz dúvida e moderação de Big Techs preocupa. CNN Brasil, Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/eleicoes/tse-avanca-ao-regular-ia-mas-regra-generica-traz-duvida-e-moderacao-de-big-techs-preocupa/>. Acesso em: 31 ago. 2024.
- META.** Nosso trabalho para proteger as eleições municipais de 2024 no Brasil. Brasil, 2024. Disponível em:
- MITCHELL, A; JURKOWITZ, M; OLIPHANTE, J,O; SHEARER, E.** Most Americans have heard of the conspiracy theory that the COVID-19 outbreak was planned, and about one-third of those aware of it say it might be true. Pew Research Center, 2020. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/journalism/2020/06/29/most-americans-have-heard-of-the-conspiracy-theory-that-the-covid-19-outbreak-was-planned-and-about-one-third-of-those-aware-of-it-say-it-might-be-true/>. Acesso em: 20 ago. 2024.
- MOURA, Milka.** É falso que foto mostre que Trump foi atingido com tiro no peito. Estadão, 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/estadao-verifica/trump-tiro-peito-foto-falso/>. Acesso em: 31 ago. 2024.
- POETA, Vitor Sardagna.** A Inteligência Artificial e a Proteção De Dados Pessoais: Reflexos do Regulamento Geral de Proteção de Dados Europeu (Rgpd) no Âmbito da Garantia De Direitos Fundamentais do Direito Brasileiro. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica. Universidade Do Vale Do Itajaí: Itajaí-SC, 2020. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/3015/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20-%20VITOR%20SARDAGNA%20POETA.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2024.
- SABANE, T,M; TRIGO, N,G;RUBELO, J,G,N; SIMONCELLI,H,L.** Inteligência Artificial e sua relação com o Direito no Brasil. Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium, 2022. Disponível em: <https://unisaesiano.com.br/aracatuba/wp-content/uploads/2022/08/Artigo-Inteligencia-Artificial-e-sua-relacao-com-o-Direito-no-Brasil-Pronto.pdf>. Acesso em: Acesso em: 20 jul. 2024.
- SOARES, Ingrid.** Regulação da Inteligência Artificial no Brasil caminha a passos lentos. Correio Braziliense, 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2024/04/6837976-regulacao-da-inteligencia-artificial-no-brasil-caminha-a-passos-lentos.html>. Acesso em: 2 jul. 2024.
- VENTURUS.** Regulamentação da IA: como afeta as empresas?. Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.venturus.org.br/insights/blog/regulamentacao-da-ia-como-isso-afeta-as-empresas>. Acesso em: 20 fev.2025.

Deputadas estaduais do Paraná: uma reflexão sobre a participação feminina no legislativo paranaense

João Matheus Afinovicz de Lima ¹

Letícia Sther Castellari Amâncio ²

RESUMO

O trabalho em questão busca traçar o perfil das dez deputadas estaduais do Paraná eleitas em 2022, com o objetivo de analisar a representatividade feminina na Assembleia Legislativa do Estado. Os aspectos considerados para a construção do perfil foram: raça, cor, idade, grau de instrução, partido político e espectro político do partido pelo qual foram eleitas. Ao examinar esses elementos, o trabalho pretende tecer algumas considerações sobre a participação feminina no âmbito do poder legislativo paranaense. O trabalho buscou também contextualizar historicamente a luta pelo sufrágio feminino no Brasil e no mundo. Utilizou-se revisões bibliográficas a fim de construir um breve panorama dos marcos históricos, movimentos e eventos que contribuíram para a conquista do direito de voto pelas mulheres.

Palavras-chave: Deputadas; Participação Feminina; Paraná.

ABSTRACT

The study aims to profile the ten female state representatives of Paraná elected in 2022, with the objective of analyzing female representation in the State Legislative Assembly. The aspects considered in constructing the profile included: race/ color, age, educational background, political party, and the political spectrum of the party by which they were elected. By examining these elements, the study intends to make some considerations about female participation within the legislative power of Paraná. The work also sought to historically contextualize the struggle for women's suffrage in Brazil and around the world. Literature reviews were utilized to construct a brief overview of the historical milestones, movements, and events that contributed to women's right to vote.

Keywords: State Representatives; Female Participation; Paraná.

¹ Doutorando de Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Unicentro (Mestre em Geografia, Universidade Estadual do Centro Oeste. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4616110204005336>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0668-1324>

² Mestranda de Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Unicentro (Graduada em Geografia, Universidade Estadual do Centro Oeste. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9995721376917205>

Introdução

A participação das mulheres nos espaços públicos e, principalmente, nos espaços políticos advém de lutas e conquistas que ocorreram ao longo da história contemporânea. Isso porque, historicamente, os homens sempre ocuparam os espaços públicos e as mulheres permaneceram no espaço privado de seus lares.

Tratadas como frágeis e submissas, o único papel socialmente atribuído às mulheres na sociedade era o do cuidado. Durante muito tempo, coube a elas, de maneira exclusiva, a responsabilidade de cuidar dos afazeres domésticos, dos filhos e do cônjuge. Contudo, mesmo sendo figuras centrais no funcionamento de suas casas, a submissão feminina era tão forte que, muitas vezes, o filho mais velho tinha mais autoridade dentro do lar do que a própria mãe (Medeiros; Chaves, 2017). Ou seja, durante muitos anos, as mulheres foram massivamente desvalorizadas e subordinadas ao mundo masculino, vivendo discriminadas e privadas de direitos (Souza, 2020).

No Brasil, as mulheres começaram a conquistar espaço na sociedade a partir do século XIX. Nesse período, alguns direitos foram adquiridos, entre eles o direito ao sufrágio, reivindicado por mulheres que foram às ruas também buscando se alistar a partidos políticos, e algumas até mesmo criaram partidos, como o Partido Republicano Feminino, fundado em dezembro de 1910, no Rio de Janeiro, por Leonilda de Figueiredo Daltro, com o objetivo de mobilizar as mulheres na luta pelo direito ao voto.

Ao longo do tempo, as mulheres do Brasil e de grande parte do mundo percorreram um longo caminho de lutas e conquistas até chegarem ao momento atual, no qual podem votar e ser votadas, podem trabalhar, se divorciar, ter direito à igualdade de gênero, direito à proteção à vida com lei do feminicídio, entre outros avanços.

Neste sentido, Bellozo (2008, p. 18) aponta que:

A igualdade alcançada com o sufrágio universal, no caso do Brasil, em 1932, que a torna elegível e eleitora não significou profundas alterações das condições da mulher, pois a realidade que podia ser entendida como motivadora da desigualdade entre homens e mulheres não foi alterada com sua inserção no processo político, como não se alterou posteriormente, de modo

que se pode pensar que, ainda hoje, mais da metade da população não se encontra representada politicamente, o que se infere daí sérias correlações de defesa de direitos que não são acolhidos, embora a dicotomia existente não seja amplamente reconhecida.

No campo político, esses desafios se fazem ainda maiores, visto que o cenário político brasileiro tem se tornado cada vez mais “tradicional”, exercendo poder de formas mais excludentes e sendo influenciado pelo poder patriarcal, que antes fora fortemente combatido. Essas influências fazem com que alguns direitos já conquistados sejam questionados e, principalmente, dificultam a aprovação de pautas propostas pela pequena parcela de representantes femininas voltadas para as mulheres como por exemplo, a legalização do aborto e a distribuição gratuita e obrigatória de absorventes menstruais pelo Sistema Único de Saúde - SUS, que frequentemente são adiadas e, muitas vezes, nem mesmo são levadas à votação (Medeiros e Chaves, 2017).

Portanto, se existe desigualdade, discriminação, preconceito, remuneração desigual para funções idênticas, nada melhor do que mulheres atuando na política para advogarem em defesa destas causas, pois conhecem os problemas e as dificuldades das quais são vítimas, melhor do que ninguém. (Bellozo, 2008, p. 22).

Além disso, a participação feminina no campo político ainda é muito inexpressiva, apesar de a população brasileira ser composta por 51,5% de mulheres, de acordo com o Censo de 2023 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso significa que, mesmo as mulheres sendo maioria na população brasileira, essa representatividade não é refletida na política. Essa disparidade representativa pode ser percebida na Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), cujo recorte é objeto de estudo deste texto. Das 44 cadeiras destinadas a deputados e deputadas estaduais, apenas 10 são ocupadas por mulheres, o que corresponde a 18,5% de ocupação feminina.

Assim, nota-se que as mulheres sofreram e ainda sofrem grandes dificuldades em uma sociedade machista, fundamentada em estereótipos de gênero, encontrando várias barreiras que afastam as mulheres da política, como a própria estrutura patriarcal da

sociedade, além de obstáculos legislativos e partidários. E mesmo após mais de vinte anos de instituição das cotas no sistema eleitoral brasileiro, as mulheres continuam sendo sub-representadas nos postos formais de poder, sub-representação esta que não ocorre com o gênero masculino (Sales e Veras, 2020).

Portanto, este trabalho tem como objetivo fornecer um panorama sobre a conquista do voto feminino no Brasil e no mundo, abordando alguns marcos históricos, movimentos e mudanças legais que culminaram na garantia desse direito. Além disso, propõe-se a traçar o perfil das deputadas estaduais eleitas no estado do Paraná em 2022. A análise do perfil das parlamentares eleitas incluirá aspectos como cor, idade, grau de instrução, filiação partidária e espectro político do partido pelo qual foram eleitas. Dessa forma, o estudo busca fornecer uma compreensão abrangente do progresso da participação política das mulheres, tanto historicamente quanto no cenário contemporâneo.

Lutas pelos direitos femininos: o direito ao sufrágio.

A partir dos ideais e preceitos iluministas que surgiram durante a Revolução Francesa, no século XVIII, alguns direitos femininos começaram a ser reivindicados. Os princípios de liberdade e igualdade possibilitaram que algumas mulheres emancipacionistas buscassem espaços como sujeitos políticos na sociedade.

Foi por meio das ideias revolucionárias de Mary Wollstonecraft e de Olympe de Gouges que o movimento feminista começou a ser conhecido e, conseqüentemente, ganhar lugar nos debates políticos (Medeiros e Chaves, 2017).

Considerada a primeira pensadora feminista da história, Mary Wollstonecraft foi uma escritora britânica que viveu de 1759 a 1797, sendo uma autora de prestígio já em sua época. Pioneira no ativismo feminino, Mary foi bastante engajada na proclamação dos ideais feministas, como em seu livro *Reivindicações dos Direitos da Mulher*, considerado a primeira obra feminista e também a sua principal contribuição para o movimento. Nessa obra, Mary abordou suas preocupações com as questões de gênero, defendendo o acesso à educação de qualidade para as mulheres, a partir da

justificativa de que, como eram as responsáveis pela educação de seus filhos em casa, tendo acesso à educação, elas realizariam essa tarefa de forma ainda melhor (Medeiros e Chaves, 2017).

No século XIX, na década de 1840, Lucretia Conffin Mott, destacou-se na luta feminista ao reivindicar os mesmos direitos conferidos aos homens. Vista como a primeira ativista feminina norte-americana, Lucretia iniciou suas militância no ativismo contra a escravidão, sendo uma importante líder do movimento abolicionista. Entretanto:

Após tentar participar da convenção mundial ante-escravidão e ser barrada pelos organizadores, seu foco mudou, aí que ela se engajou na luta pela igualdade entre homens e mulheres (Medeiros e Chaves, p. 104, 2017).

Por esse motivo, juntamente com Elizabeth Stanton, uma das principais líderes do movimento pelo sufrágio feminino nos Estados Unidos, que cresceu em uma família abastada e educada, mas rapidamente percebeu as desigualdades que as mulheres enfrentavam na sociedade, tornando-se uma voz ativa na luta pelos direitos das mulheres ajudando a garantir o direito ao voto para as mulheres nos Estados Unidos; Lucretia organizou, em 1848, uma convenção de mulheres que foi realizada em Seneca Falls em Nova York.

Nessa convenção, reuniram-se cinco mulheres para discutir os direitos e condições sociais, religiosas e civis das mulheres. Stanton, a líder, escreveu um manifesto, a Declaração de Sentimentos de Seneca Falls, que incluía uma carta de direitos e requerimentos de igualdade social para as mulheres, nomeadamente o direito ao voto. Apesar da opinião pública não ter aceitado bem esta declaração, rapidamente outras mulheres se juntaram ao movimento e começaram a pedir o direito ao voto.

Já no século XX, a luta feminista ganha ainda mais força, e muitas mulheres se destacam no movimento. Um exemplo disso é Simone Beauvoir, nascida na França em 1908 e considerada um dos maiores ícones do feminismo contemporâneo. Beauvoir estudou Filosofia na Universidade Sorbonne, em Paris, e aos 23 anos, tornou-se professora de Filosofia na Universidade de Marselha, onde produziu uma série de ensaios, livros e romances sobre o papel da mulher na sociedade (Moraes e Santos, 2019). Uma das obras mais

conhecidas da autora é “O Segundo Sexo”, onde ela escreve com maestria o famoso trecho:

Ninguém nasce mulher: torna-se mulher. Nenhum destino biológico, psíquico, econômico define a forma que a fêmea humana assume no seio da sociedade; é o conjunto da civilização que elabora esse produto intermediário entre o macho e o castrado que qualificam de feminino (Beauvoir, 1980, p. 9).

Ou seja, Beauvoir defende que o sexo é um fator biológico do ser humano, diferente do gênero, que é construído pela sociedade. Além disso, Beauvoir também criticou a hierarquia entre homens e mulheres, bem como a opressão moral e religiosa imposta a elas durante a sua geração (Moraes e Santos, 2019).

Alguns homens como, John Stuart Mill, se engajaram na luta feminista. Mill, foi a primeira pessoa a apresentar ao Parlamento britânico um projeto de lei que visava assegurar às mulheres o direito ao voto. Mas, somente após muitos anos de luta, um país concedeu às mulheres o direito. No ano de 1893, a Nova Zelândia permitiu que as mulheres neozelandesas fossem às urnas exercer seu direito político de participar, juntamente aos homens, da escolha de seus representantes. Felizmente, após a iniciativa da Nova Zelândia, não demorou muito para que outros países concedessem às mulheres o direito de votar, como no caso da Austrália (1902), Noruega (1907), Islândia e Dinamarca (1915).

A luta pelo sufrágio feminino no Brasil

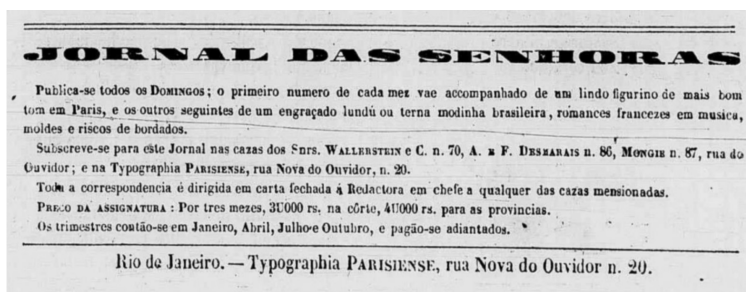
No Brasil, as primeiras organizações de mulheres surgiram ainda no século XIX, a partir dos anos 1850, tendo como a principal pauta o direito à educação e ao voto. As precursoras desse movimento foram as abolicionistas e feministas Nísia Floresta e Violante Bivar e Velasco, que, em 1852, fundaram juntas o primeiro jornal dirigido por mulheres no Brasil, intitulado “O jornal das Senhoras”.¹

Através do jornal, Nísia abordava temas relacionados à educação, cultura, literatura e questões sociais, dando voz às mulheres da época (D’Alkmin e Amaral, 2006). Na Figura 1, a seguir, é possível observar as informações sobre o jornal, como o seu conteúdo, a

¹ “O Jornal das Senhoras” foi um periódico brasileiro criado e direcionado especialmente para as mulheres em meados do século XIX. O jornal circulou de 1852 a 1855, com 209 publicações.

frequência com que era publicado e as formas como as pessoas poderiam comprá-lo ou acessá-lo, que eram fornecidas no final de cada edição, na última página.

Figura 1 - Quadro de Selos



Fonte: O Jornal das Senhoras, n. 3, 18 jan. 1852, p. 24.

Poucos anos depois, Francisca Senhorinha da Motta Diniz, jornalista, escritora e professora, apresentava ao Brasil sua maior contribuição para a luta feminina no país: o semanário “O Sexo Feminino”. O jornal começou a ser produzido em 1873 e abordava temas como a educação da mulher e sua emancipação. Senhorinha, desafiou as normas sociais da época ao lutar pelos direitos das mulheres, defendendo a ideia de que elas deveriam ter acesso à educação e participar ativamente na sociedade (Andrade, 2006).

Outra personalidade feminina de grande importância para o movimento de emancipação social e direito ao voto no país é Leolinda de Figueiredo Daltro, cuja principal luta era a alfabetização laica das populações indígenas. Contudo, ao solicitar seu alistamento eleitoral e ter seu pedido indeferido, Daltro, em forma de protesto, fundou, no Rio de Janeiro, em 1910, o Partido Republicano Feminino, primeiro partido de cunho feminista do país, cujo objetivo era o de unir e movimentar as mulheres na luta pelo direito sufrágio (Medeiros e Chaves, 2017), ao mesmo tempo que representava e integrava as mulheres na sociedade política.

Cabe ressaltar a importância de outras mulheres nesta luta por emancipação e conquista de direitos. Bertha Lutz, por exemplo, obteve grande destaque na luta feminina, sendo uma importante feminista, cientista política e diplomata brasileira. Foi uma das

líderes da campanha pelo direito de voto das mulheres no Brasil e participou ativamente da conquista desse direito em 1932.

Assim como no cenário internacional, a luta pelo direito ao voto feminino no Brasil não se restringiu às mulheres, pois alguns homens também participaram da causa. Entre eles, destacam-se Almeida Nogueira ², José Lopes Trovão ³, Saldanha Marinho ⁴, Ruy Barbosa ⁵, Barão Rio Branco e César Zama a quem conferimos destaque na atuação pelo direito ao sufrágio feminino no Brasil (D'Alkmin e Amaral, 2006). Médico, escritor e político, César Zama participou da elaboração da primeira constituição republicana feita no Brasil (1890) e defendeu o sufrágio universal, com a intenção de possibilitar a participação política de mulheres no país.

O texto da constituição proposta ao plenário tornava o voto feminino legal, claro que com algumas restrições, tais como ser casada, com diploma, funcionária pública ou que fossem as administradoras de seus bens [...] (Medeiros e Chaves, pág. 105-106, 2017).

O direito ao sufrágio feminino foi concedido — de modo facultativo e com alguns requisitos — somente quarenta e dois anos mais tarde, em 1932, pelo Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932. Em seu artigo 2º, o decreto considerava como eleitor “o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo” (Brasil, 1932, p. 01).

A respeito da participação feminina na política brasileira, destaca-se Luiza Alzira Soriano Teixeira, como pode ser observado na Figura 2. Natural do Rio Grande do Norte, foi a primeira mulher a ser eleita prefeita no Brasil e na América Latina, em 1928, antes mesmo da conquista do direito de voto feminino no Brasil.

Figura 2 - Retrato de Alzira Soriano, primeira mulher a ser eleita para um cargo executivo no país.



Fonte: Câmara dos Deputados, 2024.

² Defendeu a participação das mulheres como eleitoras

³ Defendeu o sufrágio feminino como uma causa de reparação tardia e necessária à dignidade das mulheres brasileiras.

⁴ Defendeu a participação das mulheres como eleitoras.

⁵ Ruy Barbosa e o Barão Rio Branco se manifestaram em defesa da igualdade política dos sexos

Algo que impressiona pois, “Em tempos que mulheres não votavam uma mulher ser eleita prefeita com 60% dos votos é um grande feito histórico” (Medeiros; Chaves, pág.106, 2017).

Exerceu seu cargo em Lages - RN e durante seu mandato, realizou importantes obras de infraestrutura. Da mesma forma, Carlota Pereira de Queiroz foi a primeira mulher eleita deputada federal para o parlamento brasileiro, em 1933. A deputada participou dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, integrando a Comissão de Saúde e Educação, e foi pioneira na política, defendendo os interesses das mulheres.

Outro nome de destaque é Suely de Oliveira, a primeira mulher eleita como deputada estadual no Brasil pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ocupando um assento na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul no período de 1950 e 1974. Durante 16 anos, Suely foi a única mulher deputada na Assembleia Legislativa gaúcha (Teixeira e Santos, 2021).

Outra mulher que obteve grande destaque na política brasileira foi Dilma Vana Rousseff. Além de ter se tornado a primeira mulher a assumir o cargo de Presidente da República, ela também teve destaque na luta contra a ditadura militar, instaurada pelo golpe de 1964. Dilma, que é formada em economia, lutou contra o regime e acabou sendo condenada a quase três anos de prisão por subversão, pena esta que foi cumprida no presídio Tiradentes, em São Paulo.

Com isso, nota-se que a participação feminina na política brasileira teve muitos avanços ao longo das décadas. Contudo, ainda há desafios a serem superados para garantir uma representação mais equitativa, e a luta por uma maior participação feminina continua sendo pauta de discussão. Existem várias iniciativas e movimentos que buscam promover a igualdade de gênero na política, visando aumentar a representatividade e fortalecer a participação das mulheres em cargos de liderança.

Um grande exemplo é a Lei nº 12.034 de 2009, que alterou a Lei 9.504/97 e estabeleceu que os partidos políticos devem reservar no mínimo 30% e no máximo 70% para candidaturas de cada sexo, visando promover maior equidade de gênero na representatividade política. Essa medida busca garantir a participação e a representatividade das mulheres nos espaços de poder, promovendo a diversidade e a igualdade de oportunidades (Brasil, 2009).

Participação feminina no legislativo paranaense: breves considerações.

Ao analisar o histórico da participação feminina na Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), revelam-se vários períodos de vazios femininos na história do legislativo paranaense. Desde que foi criada, em 1854, até 1946, a ALEP não teve nenhuma representante feminina em seu quadro de deputados. Isso significa que foram necessário 93 anos até que a primeira mulher assumisse o cargo de deputada estadual.

Em 1947, Rosy de Macedo Pinheiro Lima, tornou-se a primeira mulher eleita deputada estadual no estado do Paraná. Depois dela, o vazio feminino surgiu novamente, pois, de 1951 a 1981, nenhuma mulher foi eleita para a Assembléia Legislativa, isto é, foram 30 anos sem que mulheres ocupassem esse espaço de poder.

Desde 1947 até a legislatura de 2022, somente 27 mulheres — sendo 24 eleitas e 3 suplentes — ocuparam cadeiras como parlamentares na ALEP. Cinco dessas deputadas foram eleitas na última legislatura de (2022), que, até o momento, possuiu o maior percentual de mulheres eleitas, com o número de 10 cadeiras ocupadas por deputadas, cerca de 18,5%. Número que dobrou em comparação com a legislatura de 2018, cujo número de deputadas eleitas foi de apenas 5. Assim, o ano de 2022 foi o mais significativo em termos de participação feminina na ALEP, pois essa legislatura contou com o maior número de mulheres na história da casa. Apesar de ainda ser um número proporcionalmente baixo, em relação às legislaturas anteriores, houve um aumento significativo da inserção feminina.

Mesmo com os desafios e obstáculos que limitam a participação feminina na vida política, muitas mulheres passaram a pleitear e, principalmente, ocupar cargos de poder nas suas várias escalas. Dessa forma, traçar o perfil das parlamentares paranaenses torna-se essencial para podermos identificar quem são as mulheres que conseguiram ultrapassar os inúmeros desafios da representação feminina, assumindo os postos de deputadas estaduais na Assembleia Legislativa do Paraná.

As últimas eleições garantiram a maior bancada feminina da história do Legislativo paranaense em quase 170 anos. Além das quatro deputadas que já exerciam mandato, outras seis foram eleitas, dobrando a representatividade feminina no âmbito parlamentar.

As cinco deputadas reeleitas: Cristina Silvestri (PSDB), Luciana Rafagnin (PT), Mabel Canto (PSDB) e Maria Victoria (PP) juntamente com as eleitas: Ana Júlia (PT), Cantora Mara Lima (Republicanos), Cloara Pinheiro (PSD), Flávia Francischini (União), Márcia Huçulak, (PSD) e Marli Paulino (SD), compõem agora a Bancada Feminina, formalizada pela resolução 11/2022.

Porém, mesmo com os avanços conquistados na ALEP, o cenário referente à ocupação feminina de cadeiras parlamentares ainda é bastante desproporcional comparado com a ocupação masculina, pois, dos 54 deputados eleitos nas eleições de 2022, 44 são homens (81,5%) e 10 são mulheres (18,5%).

Ainda que a participação feminina no Legislativo paranaense seja desproporcional, é inegável o seu expressivo aumento, especialmente quando comparada às eleições de 1947, ano em que a primeira mulher foi eleita deputada no estado do Paraná. Naquele período, a participação feminina correspondia a 2,7% e a masculina era de 97,2%. Ou seja, das 37 cadeiras parlamentares, 36 foram ocupadas por homens e apenas uma ocupada por uma mulher.

Felizmente, a participação de mulheres na ALEP passou a ser constante e a aumentar a partir das eleições de 1982. Desde então, houve pelo menos uma mulher — seja como eleita ou suplente — ocupando uma cadeira do Legislativo estadual conforme demonstra a tabela 1.

Tabela 1 - Participação feminina na Assembleia Legislativa do Paraná

Ano eleitoral	Deputada Estadual (PR) empossada	Total de deputados eleitos	Total de mulheres eleitas	Participação feminina em %
1947	Rosy de Macedo Lima	37	1	2,7%
1982	Amélia Hruschka e Irondi Pugliesi	58	2	3,4%
1986	Amélia Hruschka, Irondi Pugliesi e Vera Agibert	54	3	5,5%
1990	Emília Belinati	54	1	1,9%
1994	Irondi Pugliesi	54	1	1,9%
1998	Serafina Martins Carrilho	54	1	1,9%
2002	Cida Borghetti, Elza Correia e Arlete Caramês	54	3	5,5%

2006	Cida Borghetti, Beti Pavin, Rosane Ferreira e Luciana Rafagnin	54	4	7,4%
2010	Mara Lima, Luciana Rafagnin, Rose Litro e Marla Tureck	54	4	7,4%
2014	Mara Lima, Claudia Pereira e Maria Victoria	54	3	5,5%
2018	Maria Victoria, Cristina Silvestri, Mabel Canto e Luciana Rafagnin	54	4	7,4%
2022	Márcia Huçulak, Mabel Canto, Maria Victoria, Ana Júlia, Luciana Rafagnin, Mara Lima, Cristina Silvestri, Flávia Francischini, Marli Paulino e Cloara Pinheiro	54	10	18,5%

Elaboração: Autores. Fonte: TSE, 2022.

Nesta seção, será realizada uma sucinta análise do perfil (vide tabela 2) das deputadas estaduais eleitas em 2022 para a 20ª legislatura (2023/2026), a partir dos dados coletados no site do Tribunal Superior Eleitoral.

Tabela 2 - Perfil das deputadas estaduais eleitas no estado do Paraná nas eleições de 2022.

Nome completo	Idade	Cor/Raça	Grau de instrução	Partido	Espectro político do partido
Ana Júlia Pires Ribeiro	23	Branca	Ensino Médio completo	Partido dos Trabalhadores (PT)	Centro-esquerda
Cloara Pinheiro Lima	60	Branca	Superior completo	Partido Social Democrático (PSD)	Centro
Isabel Cristina Rauen Silvestri	66	Branca	Superior completo	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Centro
Flávia Carolina Resende Jaber Francischini	45	Branca	Superior completo	União Brasil (UNIÃO)	Centro-direita
Luciana Guzella Rafagnin	58	Branca	Superior completo	Partido dos Trabalhadores (PT)	Centro-esquerda

Mabel Corá Canto	38	Branca	Superior completo	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Centro
Márcia Cecília Huçulak	62	Branca	Superior completo	Partido Social Democrático (PSD)	Centro
Maria Victoria Borghetti Barros	31	Branca	Superior completo	Progressistas (PP)	Centro-direita
Marilei de Souza Lima	62	Branca	Superior completo	Republicanos (REP)	Direita
Marly Paulino Fagundes	58	Parda	Ensino Médio completo	Solidariedade	Centro-esquerda

Elaboração: Autores. Fonte: TSE, 2022.

Os dados sobre a idade das deputadas eleitas mostram que a mais jovem possui 23 anos e a mais velha 66 anos, com uma média de idade de aproximadamente 50 anos. Esses dados revelam um perfil mais experiente das deputadas, considerando que apenas 3 das 10 têm menos de 40 anos.

Ao analisar os dados sobre cor/raça das deputadas, percebe-se que a maioria que se declara da cor branca, isto é, 9 das 10 parlamentares, cerca de 90%. Enquanto apenas uma se declara parda, o que representa 10%. Esses dados indicam uma sub-representação política de pessoas pretas e pardas no âmbito legislativo estadual. Ao se pensar na participação de mulheres negras, tais dados revelam e afirmam que ela enfrenta diversas dificuldades ao ingressar na política, como discriminação racial e de gênero, falta de representatividade, acesso limitado a recursos e estruturas partidárias, além de estereótipos negativos.

Quanto ao grau de instrução das deputadas, verificou-se que a maioria possui ensino superior completo, correspondendo a 80% (8 deputadas). O índice de parlamentares com apenas o ensino médio completo é baixo, apenas 20% (2 deputadas). Conforme Perissinotto e Costa (2007), vários estudos sobre elites políticas acusam a educação como um dos mais importantes requisitos para se ter acesso aos postos de comando numa sociedade. Contudo,

cabe ressaltar que, ao se tratar de mulheres, a educação e capacitação acadêmica tornam-se ainda mais importantes, pois, devido ao estereótipo de gênero historicamente reforçado nas sociedades, as habilidades de liderança e tomada de decisões foram associadas à figura masculina, o que levou e ainda leva à concepção de que os homens são naturalmente mais qualificados e aptos para cargos políticos.

Quanto aos partidos políticos das deputadas, constatou-se que as parlamentares se elegeram por 7 partidos diferentes, o que indica uma certa fragmentação partidária. Isso pode se justificar pela estratégia adotada pelos partidos no lançamento de candidaturas, ou seja, se concorrem isoladamente ou participam de uma coligação e tomam a decisão de lançar ou não candidatos. Nota-se também que maior parte desses partidos está no espectro político de centro (40%), seguido pelo espectro de centro-esquerda (30%), centro-direita (20%) e direita (10%). Contudo, isso pode ser justificado pela forte atividade de partidos de direita e centro-direita na região sul do país e no Paraná, que vêm elegendo seus candidatos nas várias escalas políticas.

Considerações finais

A participação feminina na política paranaense vem crescendo paulatinamente, principalmente após a implementação das cotas de gênero para as eleições proporcionais. Notavelmente, constata-se que a esmagadora maioria, cerca de 90%, das deputadas se identificam como brancas, enquanto apenas uma parlamentar se declara parda. Essa disparidade é um reflexo das complexas interseções entre gênero e raça, destacando a persistência de desigualdades que exigem atenção e ação imediata. Além disso, ao observar a faixa etária das deputadas estaduais, fica evidente que a idade média de aproximadamente 50 anos sugere uma representação política predominantemente madura, com a deputada mais jovem, aos 23 anos, e a mais velha, aos 66 anos. Essa distribuição etária pode influenciar a dinâmica legislativa e, por conseguinte, reforçar a importância de trazer perspectivas mais diversas para enriquecer o debate político.

Apesar dos avanços notáveis alcançados pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) no que diz respeito à representatividade feminina, com um aumento significativo no número

de deputadas eleitas em comparação com as eleições de 2018, é importante reconhecer que ainda persistem desafios significativos na luta das mulheres pelo pleno direito aos espaços políticos.

O dobrar do número de deputadas eleitas é um passo positivo, indicando uma mudança na dinâmica política local. No entanto, a análise mais aprofundada revela que há um longo caminho a percorrer para alcançar uma representação verdadeiramente equitativa. A promoção da participação política das mulheres deve ir além dos números absolutos e abordar as barreiras estruturais e culturais que ainda limitam a plena inclusão e representação.

Portanto, embora seja motivo de otimismo reconhecer os avanços conquistados pela ALEP, é essencial manter um olhar crítico sobre o caminho a ser percorrido. A luta contínua das mulheres por direitos aos espaços políticos requer um compromisso constante com políticas inclusivas, conscientização pública e a promoção de uma cultura política que busque a diversidade.

Por fim, este estudo destaca a importância de uma abordagem multifacetada e adaptada às realidades locais para promover a igualdade de gênero na esfera política. A participação das mulheres na Assembleia Legislativa do Paraná reflete não apenas as conquistas alcançadas, mas também a necessidade contínua de medidas que garantam a efetiva inclusão e representação das mulheres na política.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. T.; MACHADO, R. C. R. (2021). **Gênero, raça e participação política da mulher negra: da visibilização à inclusão**. RDP, Brasília, Volume 18, n. 98.
- ANDRADE, F. A. (2006). **Estratégias e escritos: Francisca Diniz e o movimento feminista no século XIX (1873-1890)**. Dissertação de Mestrado. Departamento de História, Universidade Federal de Minas Gerais.
- BEAUVOIR, S (1997). **O segundo sexo: fatos e mitos**. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- BELLOZO, E. (2006). **A Mulher na Política Brasileira: Um Estudo da Sub-representação Feminina**. Dissertação de mestrado. Departamento de Geografia, Universidade de Londrina.
- BRASIL. (2009). **Lei nº 12.034**, de 29 de setembro de 2009. Estabelece normas para as eleições. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965. Brasília.
- _____. (1932). **Decreto nº 21.076**, de 24 de fevereiro de 1932. Estabelece normas para as eleições. Rio de Janeiro.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2020). **Luíza Alzira Teixeira Soriano (In Memoriam)**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-mulher-cmulher/outros-documentos/diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/edicao-2018-diploma-mulher-cidada-carlota-pereira-de-queiros/resumo-alzira-soriano>. Acesso em: 25 de jul de 2024.
- D'ALKMIN, S.; AMARAL, S. T. (2006). **A conquista do voto feminino no Brasil**. Intertemas. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/1219/1163>. Acesso em 20 de jul de 2024.
- FERREIRA, M. I. C.; LIMA, I. K. K. (2022). **O perfil das vereadoras do Recôncavo: 2012 a 2020**. Revista do PPGCS – UFRB – Novos Olhares Sociais. Vol.5. n.2.
- IBÁÑEZ, A. G (2021). **Clara Campoamor: una republicana y feminista auténtica**. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales. n 47.
- MEDEIROS, T. K. F.; CHAVES, M. C (2017). **Representatividade feminina na política brasileira: a evolução dos direitos femininos**. Ciências Humanas e Sociais. v. 3. n 2.
- MORAES, M. L. Q.; SANTOS, M. G. (2019). **Simone de Beauvoir e a escrita dos feminismos**. Cadernos Pagu, n. 56, 2019.

- O JORNAL DAS SENHORAS (1852). Informação sobre o conteúdo da revista “O Jornas das Senhoras”. n. 3.
- PERISSINOTO, R. M.; COSTA, L. D. (2007). O perfil dos parlamentares paranaenses: gênero, religião e classe (1995-2002). In: PERISSINOTO, Renato et al. Quem governa?: um estudo das elites políticas do Paraná. Curitiba: Editora UFPR.
- SALES, T. S.; VERAS, H. R. B. (2020). A participação feminina na política brasileira. Revista de Direito. Viçosa.
- SOUZA, J. G. (2020). Desigualdade de gênero: a participação feminina na política brasileira. Salvador.
- TEIXEIRA, M. B. M.; SANTOS, C. M. M. (2021). Mulheres na Política: Desafios e Perspectivas. Revista de Administração IMED, Passo Fundo, vol. 10, n. 2, p. 178-197.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (2022). Eleições 2022. Brasília. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022>. Acesso em: 15 de jul de 2024.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (2020). Dia da Conquista do Voto Feminino no Brasil é comemorado nesta segunda (24). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Fevereiro/dia-da-conquista-do-votofeminino-no-brasil-e-comemorado-nesta-segunda-24-1>. Acesso em: 26 de jul de 2024.

As restrições aos direitos políticos dos libertos: o que o art. 94, II, da Constituição de 1824 tem a dizer sobre as origens do direito constitucional brasileiro

André Luiz Batista Neves ¹

Heron Gordilho Filho ²

Vinicius Gomes da Silva Oliveira ³

RESUMO

O presente artigo analisa as restrições aos direitos políticos dos libertos na Constituição de 1824, verificando seus antecedentes diretos e os debates parlamentares imediatamente anteriores à outorga do referido diploma. O problema de pesquisa indaga a razão pela qual pessoas anteriormente escravizadas, mas já alforriadas, foram excluídas da esfera eleitoral, o que contradizia o fato de serem reconhecidas como pessoas livres. A hipótese de trabalho, confirmada pelos achados da pesquisa, é de que a cominação da inelegibilidade era uma manifestação do racismo estrutural, que impedia a participação dos negros na esfera pública. Utilizou-se o método hipotético-dedutivo, utilizando-se revisão bibliográfica e análise documental. Inicialmente, foram estudados os principais antecedentes do texto constitucional, com ênfase no regramento dos direitos políticos conferidos aos libertos. Em seguida, foram abordadas as disposições específicas da Constituição de 1824 que formalizaram tais restrições, bem como as possíveis motivações históricas para a sua adoção. Por fim, apresentam-se as conclusões, ratificando o caráter estruturalmente excludente das normas estudadas.

Palavras-chave: Direitos políticos; Constituição de 1824; escravidão; Direito Eleitoral; Direito Constitucional.

ABSTRACT

This article examines the restrictions on the political rights of freed persons under the Constitution of 1824, by evaluating their direct precedents and the

¹ Professor Associado de Ciência Política, Direito Constitucional e Direitos Fundamentais na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Procurador da República. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/94355113387740694>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8842-0533>

² Mestrando em Direito – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (PPGD/UFBA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3616265972088265>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-1838-1259>

³ Mestrando em Direito – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (PPGD/UFBA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5150203884771502>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-5370-9200>

parliamentary debates immediately preceding and following the promulgation of the aforementioned legislative instrument. The research question concerns why individuals previously enslaved, yet already manumitted, were excluded from the electoral sphere, a circumstance that contradicts their recognized status as free persons. The working hypothesis, corroborated by the research findings, is that the imposition of ineligibility constituted a manifestation of structural racism, thereby hindering the participation of Black people in the public domain. A hypothetical-deductive method was employed, based on bibliographic review and documentary analysis. Initially, the main precedents of the constitutional text were examined, placing emphasis on the regulation of political rights granted to freed persons. Subsequently, the specific provisions of the 1824 Constitution that formally codified such restrictions, as well as the potential historical motivations for their adoption, were addressed. Lastly, the conclusions are presented, confirming the structurally exclusionary nature of the norms in question.

Keywords: Political rights; Brazilian Constitution of 1824; Slavery; Electoral Law; Constitutional Law.

Introdução

Em 2024, ano em que este artigo foi escrito, diversos eventos discutiram os duzentos anos da primeira Constituição brasileira. Alguns estudos foram construídos de forma crítica, outros adotaram o previsível tom laudatório. No entanto, normalmente não se enfatiza uma das mais emblemáticas disposições da carta imposta em 1824: as normas que restringiam os direitos políticos dos libertos.

Este artigo analisará a elaboração desses dispositivos, examinando os seus antecedentes diretos e os debates parlamentares imediatamente anteriores e posteriores à outorga da Constituição de 1824. O problema de pesquisa indaga a respeito dos motivos pelos quais os libertos foram considerados inelegíveis, já que, justamente por não mais serem pessoas escravizadas, era de se esperar que eles detivessem todos os direitos reconhecidos às demais pessoas livres. E nisso reside a justificativa para a elaboração deste estudo: é nas restrições aos direitos políticos dos libertos que pode ser identificada uma das maiores contradições à razão política da época.

A hipótese de trabalho, confirmada pelos achados da pesquisa, é que a cominação da inelegibilidade era uma manifestação do racismo estrutural, que impedia a participação dos negros na esfera

pública. O método adotado é o hipotético-dedutivo, com o emprego das técnicas de pesquisa da revisão bibliográfica e da análise documental. Sempre que possível, será utilizada a grafia brasileira atual do idioma português.

O texto iniciará com uma recapitulação dos antecedentes imediatos da Constituição de 1824, com especial atenção ao regramento dos direitos políticos dos libertos. Em seguida, examinará as disposições da referida Constituição que restringiam os direitos, buscando explicar os motivos pelos quais elas foram adotadas. Por fim, serão apresentadas as conclusões.

As normas imediatamente antecedentes à Constituição de 1824 e os direitos dos libertos

Muito se discutiu acerca da influência francesa e, mais especificamente, das ideias de Constant no texto da Constituição Imperial brasileira. Essa influência é tão evidente quanto o são as suas deturpações. No entanto, essa constatação não pode ofuscar o fato de que essa mesma Constituição se inseria na linhagem do constitucionalismo ibero-americano.

Inaugurado pela Constituição de Cádiz, que chegou a vigorar no Brasil por um dia (21 de abril de 1821)¹ (Miranda, 2001, p. 14; Porto, 2002, p. 23-24; Carvalho, 2003, p. 71) e, mitificada, chegou a ser “citada como uma Bíblia” à época das Cortes Gerais portuguesas de 1821 (Cunha, 1995, p. 292; Bezerra, 2013; Varela Suanzes-Carpegna, 2006, p. 80-81), esse constitucionalismo deixou suas marcas naquilo que Jorge Miranda rotulou de constitucionalismo liberal luso-brasileiro.

Isso significa que se tratava de uma tipologia constitucional dotada de traços próprios, distinta das inglesas, francesas ou estadunidenses, mais comumente estudadas. Ainda que, por exemplo, em Portugal, a Revolução de 1820, as Cortes de 1821² e a Constituição de 1822 tenham sofrido influxos cruzados de ideias inglesas e francesas, conforme apontado por Paulo Ferreira da Cunha (1995), não há como refutar a existência de características específicas, que

¹ No dia seguinte, o Rei D. João VI, que jurara a Constituição espanhola, editou decreto, proibindo a sua aplicação provisória ao Brasil.

² Sobre o tema, vide CARVALHO, Manuel Emílio Gomes de. Os deputados brasileiros nas Cortes Gerais de 1821. Brasília: Senado Federal, 2003.

asseguraram a persistência do Direito pré-constitucional (Álvarez Alonso, 2006), da monarquia e da associação com a Igreja Católica.

Christian Lynch (2024) acrescenta, ainda, o menor grau de generalização, a tendência à diluição de posições extremadas, a frequente apresentação de autores nacionais como pioneiros da modernidade cêntrica, obscurecendo as relações de continuidade intelectual com seus predecessores nacionais e a maior centralidade da retórica, da oratória e dos argumentos de autoridade, entre outros elementos.

Tudo isso se soma a elementos da modernidade periférica, a começar pela incapacidade do direito positivo de estabilizar expectativas normativas (Neves, 2020).

Sobretudo, a pertença ao constitucionalismo ibero-americano implicava a adesão a uma matriz normativa comprometida não em emancipar, e sim em manter uma estrita hierarquia social, baseada na exploração colonial, estruturada, por sua vez, na captura, transporte e uso intensivo de mão-de-obra escravizada.

Quando Pimenta Bueno (1857), em meados do século XIX, afirmava que os direitos políticos eram “meios de assegurar os direitos naturais pela intervenção que o cidadão ativo exerce no poder público”, garantindo os direitos civis³, o constitucionalista do Império estabelecia uma relação de subordinação: os direitos políticos não valiam como direitos em si mesmos. Eles eram meios de preservação dos direitos naturais ou direitos civis – obviamente, de quem os tinha – e, por isso, instrumentos de proteção do modo de produção escravista.

Para tanto, era preciso o manejo estratégico do silêncio, como explica Marcos Queiroz (2024). Questões inerentes à desigualdade estrutural, como as raciais, não deveriam ser abordadas ou tidas como parte do constitucionalismo que então se dizia implantar. Essa característica perdura até o presente.

³ Antônio Manuel Hespanha explica que “[...] o pacto político (ou constituição) vem a ter duas funções: por um lado, a função (passiva) de garantir os direitos civis e, por outro, a função ativa de conceder os direitos políticos adequados à organização de um governo que salvguarde os primeiros. A primeira função é passiva, não podendo contrariar o elenco dos direitos naturais, nem para mais, nem para menos. A segunda é ativa, pois cria os meios de garantia dos direitos civis, podendo ser avaliada quando ao modo como o faz.

Era justamente esta referência ao pacto constitucional que permitia distinguir várias classes de sujeitos políticos. Uns eram os que, não tendo participado do pacto, estavam excluídos tanto dos direitos políticos como dos direitos civis, embora as leis civis lhes pudessem proteger, por concessão graciosa, os seus direitos civis. Outros, os que, tendo participado no pacto político, por serem titulares de direitos naturais, tinham protegido os seus direitos civis, carecendo, porém, do discernimento necessário para ter voz na organização do governo político. Finalmente, alguns eram capazes não apenas para serem titulares de direitos civis, mas também de decidir acerca do governo e das leis” (HESAPANHA, António Manuel. *Hércules confundido: sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista: o caso português*. 1ª ed., 1ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2010, p. 294)

Isso considerado, cumpre examinar o tratamento dos direitos políticos dos libertos na Constituição Política da Monarquia Espanhola, elaborada em uma Cádiz sitiada, com parte significativa do território do país ibérico ocupado pelos franceses. (Bezerra, 2013) A primeira constituição escrita da Espanha, apelidada de La Pepa, foi promulgada no dia 19 de março de 1812.

O seu artigo 5º conferia nacionalidade espanhola a todos os homens livres – a escravidão era mantida – nascidos e domiciliados ⁴ nos domínios das Espanhas, e seus filhos, aos estrangeiros naturalizados pelas Cortes, aos que mantinham domicílio em território espanhol por dez anos, na forma da lei, e aos libertos, desde que tivessem adquirido sua liberdade nas Espanhas.

Contudo, o artigo 22, aprovado após intensos debates e alvo de fortes críticas de deputados das colônias americanas, apenas permitia a concessão de nacionalidade espanhola apenas aos indivíduos originários de África (ou seja, as libertos que não conseguissem obter ou provar que obtiveram sua liberdade em solo espanhol) que: a) tivessem prestado “serviços qualificados à pátria” ou se distinguissem “por seu talento, aplicação com a conduta”; b) fossem filhos de legítimo matrimônio de pais ingênuos (ou seja, nascidos livres); c) estivessem casados com mulher ingênuo; d) estivessem domiciliados em domínios espanhóis e e) exercessem profissão, ofício ou indústria com capital próprio

Eram tantos os condicionantes que já se pode imaginar, só com a leitura deles, quão poucos foram de fato abrangidos por essa norma. Ela demonstra aquilo que foi constatado por Tâmis Parron (2015), em sua tese doutoral: a América espanhola era “aberta na concessão da alforria e fechada na distribuição de direitos aos alforriados, uma dualidade que tinha fundamento histórico estrutural”. Essa contradição pode ser vista nos debates que levaram à adoção das regras constitucionais acima examinadas, que, ainda assim, não agradaram sociedades fortemente escravistas, como a cubana. ⁵

⁴ Bartolomé Clavero explica que, na Constituição de Cádiz, a chave para a atribuição da nacionalidade espanhola era o domicílio (vecindad). Isso permitia que se negasse a nacionalidade aos ciganos e aos indígenas, que não conseguiam estabelecer vínculos com paróquias ou municípios (CLAVERO, Bartolomé. *Hemisferios de ciudadanía: Constitución española en la América indígena*. In: ÁLVARES JUNCO, José; MORENO LUZÓN, Javier (editores). *La Constitución de Cádiz: historiografía y conmemoración – homenaje a Francisco Tomás y Valiente*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 108).

⁵ “As Cortes de Cádiz são incontroláveis para os hispano-cubanos, o que eles querem não cabe no projeto político dos europeus. Nem sua concepção de representação desracializada, nem sua concepção de cidadania sem cidadãos. Sem força para determinar conceitos tão fundamentais, o senhorio cubano mudaria seu foco de atuação dali por diante e seguiria a terceira e última das regras da Filadélfia – que em comunidades políticas de

O sistema eleitoral gaditano era majoritário e indireto, organizado em três níveis. Todos os cidadãos – mulheres não incluídas – domiciliados nas paróquias podiam votar nas Juntas eleitorais das paróquias (art. 35), após uma missa solene para o Espírito Santo (art. 47). A Junta Paroquial escolhia compromissários ⁶, que, por sua vez, indicavam um eleitor paroquial, maior de vinte e cinco anos (art. 45), a cada duzentos cidadãos (art. 38).

Os eleitores paroquiais compunham as Juntas Eleitorais de partido (art. 59), que escolhiam, também depois de uma missa solene e da leitura de um trecho da Constituição (art. 72), os eleitores de partido. Nas Juntas eleitorais das províncias, sediadas nas capitais provinciais, estes últimos elegiam os deputados das Cortes, passando antes na catedral ou igreja maior, para uma nova missa solene ao Espírito Santo, rezada desta vez, por um bispo (art. 86). Espanhóis naturalizados (art. 96), secretários do despacho, conselheiros do Estado (art. 95) e demais funcionários públicos ⁷ não podiam ser eleitos deputados das Cortes, que precisavam ter determinada renda anual, procedente de seus próprios bens (art. 92).

A Revolução Liberal Portuguesa de 1820 instalou as Cortes Constituintes com o propósito de elaborar uma Constituição. Em 31 de outubro daquele ano, a Junta Provisional de Governo expediu instruções aos magistrados presidentes das eleições, mas elas logo foram substituídas pelas de 22 de novembro, que seguiram “o método estabelecido na Constituição espanhola e adotado para o Reino de Portugal” (Carvalho, 2003, p. 81; Porto, 2002, p. 24). Dessa vez, no entanto, o processo eleitoral claramente se desenvolvia em quatro etapas.

Reunidos em juntas eleitorais de freguesia, os cidadãos eleitores escolhiam os compromissários, que integravam as Juntas Eleitorais de Compromissários, responsáveis pela escolha dos eleitores paroquiais. Nessas etapas, os votos eram orais e públicos.

formações sociais heterogêneas, a gestão política da escravidão deve ser material local. Entre 1812 e 1825, sugeririam à Coroa, reiteradamente, a construção gradual de um regime de soberania que depositasse o controle da escravidão na autoridade ultramarina máxima, o capitão-general, e não nos conselhos da metrópole. Em 1825, finalmente, a Coroa concedeu à ilha um regime militar excepcional pelo qual os hispano-cubanos fariam, via capitania-general, a gestão da escravidão frente à política metropolitana” (PARRON, Tâmis. 2022, p. 721).

⁶ Esse fato leva a alguns autores a qualificar o sistema eleitoral de Cádiz como sendo não de três, mas de quatro níveis. É o caso de Manuel Emílio Gomes Carvalho (CARVALHO, Manuel Emílio Gomes de. Os deputados brasileiros nas Cortes Gerais de 1821. Brasília: Senado Federal, 2003, p. 81) e Walter Costa Porto (PORTO, Walter Costa. O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 24).

⁷ Estes, na província em que atuavam.

Nos municípios-cabeça das Comarcas, nas Juntas eleitorais de Comarca os eleitores paroquiais elegiam, por escrutínio secreto, os eleitores de comarca. As votações eram sucessivas, sendo necessário reunir maioria absoluta. Esses eleitores de comarca compunham as Juntas Eleitorais de Província, que, em votação pública e oral, indicavam os deputados titulares e substitutos.⁸

A aplicação dessas normas ao Brasil foi controversa. Vital Moreira e José Domingues (2020, p. 293) apontaram que a Comissão Preparatória e Consultiva da Bahia se questionou:

Se para o cálculo ou censo da população, de que trata o artigo vinte e nove da Constituição espanhola, interinamente adotado, se deve atender neste País assim aos ingênuos como aos libertos, indistintamente.

Esse art. 29 obrigava o cômputo de todos os nacionais espanhóis na população total da província. E como se teria um deputado para cada setenta mil almas (art. 31 da Constituição de Cádiz), esse número repercutia no número total de deputados de cada província. O reconhecimento dos libertos como cidadãos estava alinhado, portanto, com a agenda da proporcionalidade na representação, defendida pelos brasileiros. (Queiroz, 2024)

Atenta a isso, a Comissão baiana decidiu, por unanimidade, que “no cálculo da população e, por conseguinte, para se regular a representação nacional se deviam contemplar tantos os ingênuos como os libertos, indistintamente”. Mais ainda: a referida Comissão resolveu afastar as restrições do art. 22 da Constituição espanhola, admitindo às Juntas Eleitorais de Paróquia (isto é, de freguesias):

Todos os homens livres, naturais dos domínios portugueses de ambos os hemisférios, residentes na freguesia e nela domiciliados e arraigados por bens, emprego, ofícios ou modo de vida honesta e legal, compreendidos os eclesiásticos seculares.⁹

⁸ Havia 100 deputados para o Portugal continental, 9 para as ilhas da Madeira e dos Açores, 7 para os territórios africanos e asiáticos e 65 para o Brasil (O processo eleitoral das Cortes Constituintes (1820). Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/O-processo-eleitoral-das-Cortes-Constituintes-1820.aspx>. Acesso em: 23 dez. 2024).

⁹ Vital Moreira e José Domingues indicaram que a Comissão fundamentou sua decisão levando em conta “a real condição social desta classe de pessoas – (i) que tem sido atendida e privilegiada pelos reis portugueses; (ii) que tem sido efetivamente empregada neste País e se acha no livre exercício de seus direitos, gozando de todas as atribuições, honra e liberdades inerentes aos cargos e empregos, tanto civis como militares e eclesiásticos, para que é

Outro episódio se passou em Minas Gerais. Vital Moreira e José Domingues informam que D. Manuel de Portugal e Castro, governador de tal província, solicitou ao jurista Manuel Inácio de Melo e Sousa a emissão de parecer a respeito da constituição gaditana e das instruções portuguesas. Segundo os citados professores de Coimbra, Manuel de Melo e Sousa (2020, p. 294) teria alertado que as normas excluía[m] da representação nacional “os pardos ou os oriundos por uma linha de portugueses e por outra de africanos”. De acordo com Tâmis Parron (2009), que se apoiou em uma obra escrita por Ana Rosa Clochet da Silva, essa percepção teria partido da leitura feita pelo próprio D. Manuel de Portugal e Castro.¹⁰

Os autores deste artigo não tiveram acesso direto ao parecer de Melo e Sousa ou ao documento escrito por D. Manuel de Portugal e Castro. De qualquer modo, Vital Moreira e José Domingues contam que Melo e Sousa defendeu que a exclusão era inaceitável e ameaçaria a segurança pública, não só porque a população parda superava em número a dos brancos, mas principalmente porque os pardos trabalhavam e contribuía[m] com o pagamento de tributos, o que contrariava o princípio do *no taxation without representation*. Além disso, “os próprios brancos poderiam considerar-se alvo de injúria quando fossem instados a provar a sua qualidade de cidadão e a legitimidade de sua descendência”. A não inclusão deveria se limitar a mendigos ou equiparados:

Por não possuírem propriedade ou rendimentos e não se poder esperar deles os ‘conhecimentos, educação e incorruptibilidade’ para entrarem na representação política. (Moreira; Domingues, 2020, p. 294).

Tâmis Parron (2009, p. 170) indicou que, diante da situação, D. João VI flexibilizou as instruções eleitorais, avisando: aos governadores das províncias que era ‘impraticável cumprir à risca muitas das disposições pela total disparidade de circunstâncias entre Portugal e Brasil’, sendo necessários ajustes conforme ‘a sua prudência e o conselho de pessoas doutas’. Vital Moreira e José Domingues (2020)

indistintamente chamada; (iii) que sendo já reputada neste País como uma importante parte da sociedade a que pertence, achando-se ligada a certos deveres e encargos para com a mesma sociedade, assim deve participar dos comandos e vantagens que ela oferece; e que da sua exclusão, (iv) resultariam implacáveis ódios, ciúmes, intrigas sempre funestas à boa ordem, paz e harmonia” (MOREIRA, Vital; DOMINGUES, José. 2020, p. 293).

¹⁰ Marcos Queiroz (2024) cita essa passagem em *Assombros da casa-grande: a Constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão*.

colheram dois exemplos da não aplicação estrita das instruções portuguesas, nas freguesias de Mariana e Antônio Pereira, pertencentes à Comarca de Vila Rica.

As Cortes Constituintes foram instaladas em 24 de janeiro de 1821, sob a presidência de D. Vicente da Soledade e Castro, Arcebispo da Bahia e deputado pelo Minho, antes mesmo da chegada de todos os deputados eleitos pelo Brasil.¹¹ A primeira menção expressa aos libertos ocorreu na sessão de 17 de abril daquele ano. O deputado Miranda, da província de Trás-os-Montes, propôs a negação do direito de voto aos libertos e seus filhos, o levou à seguinte reação do deputado minhota José Peixoto Sarmiento de Queirós:

Se nós admitimos os cidadãos naturalizados, por que não havemos de admitir os libertos? Por terem tido a desgraça de suportarem ferros iníquos? Depois que pela sua indústria, ou pela benevolência de um pai benigno conseguiram a liberdade, não pode haver motivo justo, pelo qual haja de ser-lhe negada em parte a qualidade de cidadão; e muito menos aos seus descendentes: pelo contrário, julgo que, visto não haver outro meio de negar-lhe o anterior agravo, deve riscar-se quanto for possível a memória dele; e uma vez que no liberto concorram as qualidades, que a lei exige para qualquer emprego político, tenha acesso a ele, como os outros cidadãos, sem qualquer diferença. (Portugal, 1822)

O leitor da atualidade facilmente perceberá passagens muito problemáticas no discurso acima reproduzido, a começar pela ideia de que alguém deva sua liberdade à benevolência de outrem. Mas, para os fins deste artigo, importa aqui registrar que se seguiu um intenso debate, em que interveio, por exemplo, Marcos Antonio de Souza, deputado pela Bahia, defendendo que a negação do direito de voto aos libertos "iria fazer um grande cisma no Brasil, onde um terço da sua população consta de libertos, e entre eles há homens de muita inteireza e probidade [...] [que] não devem ser excluídos de modo

¹¹ As causas para a demora da realização das eleições no Brasil foram estudadas por Vital Moreira e José Domingues. Para eles, "a dispensa da representação ultramarina foi provisória e justificável, por duas razões: (i) pela urgência que a Junta Provisional governativa tinha em convocar as Cortes, a fim de legitimar a revolução, e (ii) porque os territórios ultramarinos ainda não tinham manifestado adesão à causa constitucionalista" (MOREIRA, Vital; DOMINGUES, José. As primeiras eleições constituintes no Brasil (1821). *Revista Populus*, n. 8, p. 274, jun. 2020).

algum". E, em continuação, afirmou: "Nós, o que devemos fazer é unir todos os cidadãos, constituir uma boa sociedade, e não provocar a discórdia".

No "não provocar a discórdia" percebe-se um elemento ainda não abordado neste estudo, mas já bem documentado na literatura nacional: o medo de uma revolução negra, a exemplo da que tinha ocorrido no Haiti.¹² Ainda que brevemente, isso será examinado mais adiante. O deputado Miranda, no entanto, sustentou sua posição:

Eu não penso assim: apesar dos inconvenientes apontados deve-se discutir, É impossível que um escravo que ainda está marcado com o ferrete da servidão possa ter os mesmos sentimentos que outro qualquer homem livre. Há muita diferença entre um estrangeiro e um escravo; o escravo não vem de países livres, como o estrangeiro que se naturaliza: o escravo está sempre debaixo do jugo do seu senhor, e por conseguinte para ser verdadeiramente livre há de se revoltar contra o senhor, desobedecendo-lhe se ele quiser obrigá-lo a votar em qualquer [candidato]. Custa-me por isso crer que ele tenha a mesma nobreza de sentimentos que tem outro qualquer cidadão português.

A concessão ou não de direitos políticos aos libertos foi objeto de discussão nas Cortes Constitucionais em diversas outras oportunidades, não aqui examinadas em respeito a limites metodológicos. Importa, apenas registrar a constatação de Tâmis Parron e Rafael Marquese (2012):

Negros e mulatos livres [...] fruíam alto grau de inserção econômica, social e política nas terras brasileiras e lutariam para não perder suas conquistas caso fossem afrontados pela redação final do texto constitucional.

A Constituição de 1822 não chegou a efetivamente vigorar no Brasil. Em obra comemorativa dos duzentos anos dessa Carta, Jorge Miranda (1823, p. 11-20) afirmou que, "ao arrepio das concepções cristãs e liberais, o texto constitucional pressupõe a aceitação da escravatura em mais de um preceito", logo adicionando a ressalva: "mas por causa do ultramar". As discussões das Cortes não apoiam

¹² Sobre o tema, vide QUEIROZ, Marcos. *Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico negro: a experiência constituinte de 1823 diante da revolução haitiana*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 123 e ss.

essa assertiva, pois a instituição da escravidão era suportada e naturalizada por deputados tanto do Brasil quanto da metrópole.

O texto constitucional considerou portugueses “os escravos que alcançarem carta de alforria” (art. 21, IV), mas, ao mesmo tempo, negou, no inciso III do art. 23, o direito de voto aos “criados de servir, não se entendendo nesta denominação os feitos e abegões”, que viviam em casas separadas de “seus amos” – a linguagem usada já denunciava o caráter escravocrata da relação de “emprego”. Além disso, a Constituição declarava absolutamente inelegíveis “os libertos nascidos em país estrangeiro” (art. 34, VII).¹³

Era de se supor que tanta controvérsia na elaboração de tais dispositivos levasse a alguma atenção da doutrina. No entanto, isso não ocorreu. Não há nenhuma menção em O cidadão lusitano, escrita pelo constituinte Inocêncio Antônio de Miranda (1822). Também não há uma palavra a respeito na Constituição comentada de Faustino José da Madre de Deos, editada em 1823, pouco após os acirrados debates mencionados neste trabalho.

De qualquer sorte, o debate travado pelas Cortes a respeito dos libertos continuou a ser travado no Brasil. É verdade que não foram registradas discussões sobre o tema no Conselho de Procuradores das Províncias, o primeiro Conselho de Estado brasileiro (Porto, 1973), que se reuniu de 1822 a 1823. No entanto, essas discussões ocorreram na Assembleia Constituinte, convocada antes mesmo da declaração formal de independência do Brasil, mais especificamente em 3 de junho de 1822.

À semelhança do que acontecera em Lisboa, diversos embates marcaram o debate. Em razão do espaço limitado, este estudo enfocará somente alguns deles.¹⁴

Em 23 de setembro de 1823, a Assembleia debatia o nome dado ao capítulo 1º do título 2º do projeto de constituição. O Deputado Nicolau Vergueiro propôs a alteração de “Dos Membros da Sociedade do Império do Brasil” para “Dos Cidadãos do Império do Brasil”. O Deputado Ferreira França foi o primeiro a declarar

¹³ Em obra comemorativa dos duzentos anos da Constituição de 1822 editada pela Academia de Ciências de Lisboa, Jorge Miranda

¹⁴ Em, em especial, as falas proferidas por três deputados soteropolitanos: a) Silva Lisboa, que depois seria conhecido como Visconde de Cairu; b) Francisco Jê Acaiaba de Montezuma, que trocara seu nome de batismo (Francisco Gomes Brandão) por um supostamente indígena, após a independência do Brasil, e c) Antônio Ferreira França, Lente (Professor) de Higiene da Escola de Cirurgia da Bahia, a primeira faculdade de medicina brasileira.

o voto contrário, que culminou na rejeição da emenda. Ouvir suas palavras é entender exatamente como se pensava àquela época:

Nós não podemos deixar de fazer essa diferença ou divisão de Brasileiros e Cidadãos Brasileiros. Segundo a qualidade da nossa população, os filhos dos negros, crioulos cativos, são nascidos no território do Brasil, mas não são Cidadãos Brasileiros. Devemos fazer essa diferença: Brasileiro é o que nasce no Brasil, e Cidadão Brasileiro é aquele que tem direitos cívico. Os índios que vivem nos bosques são brasileiros, e contudo não são cidadãos brasileiros, enquanto não abraçam a nossa civilização. Convém por consequência fazer esta diferença por ser heterogênea a nossa população. (BRASIL, 2003, p. 90)

O Deputado Montezuma, que acabara de indicar seu apoio à emenda de Vergueiro porque “ser brasileiro é ser membro da sociedade brasílica; portanto, todo o brasileiro é cidadão brasileiro”, retrucou, esclarecendo seu real posicionamento:

Eu cuido que não tratamos aqui senão dos que fazem a sociedade brasileira, falamos aqui dos súditos do Império do Brasil, únicos que gozam dos comandos da nossa sociedade, e sofrem seus incômodos, que têm direitos, e obrigações do pacto social, na Constituição do Estado. Os índios, porém, estão foram do grêmio da nossa sociedade, não são súditos do Império, não o reconhecem, nem por consequência, suas autoridades desde a primeira até a última, vivem em guerra aberta conosco; não podem de forma alguma ter direitos, porque não têm, nem reconhecem deveres ainda os mais simples (falo dos não domesticados) logo: como considerá-los Cidadãos Brasileiros? Como considerá-los Brasileiros no sentido político, e próprio de uma constituição? (BRASIL, 2003, p. 90)

E continuou:

E quanto aos crioulos cativos, Deus queira que quanto antes purifiquemos de uma tão negra mancha as nossas instituições políticas: Deus queira que em menos de um ano extirpemos do coração do Estado cancro tão virulento, e mortífero; mas enquanto o não fazemos de força havemos confessar que não entram na classe dos cidadãos, que não são membros de nossa política comunhão, e portanto que não são brasileiros no sentido próprio, técnico das disposições políticas. (BRASIL, 2003, p. 90)

Prevaleceu a ideia de que todos os habitantes do Brasil eram membros da sociedade brasileira, mas só alguns mereciam ser nacionais brasileiros. O vocábulo “sociedade” poderia revelar uma base contratualista, mas tratava-se apenas de retórica. Na verdade, estava-se diante de uma “sociedade” em que a maioria da população só ingressava com as responsabilidades.

O recado era inequívoco. O problema não era a desigualdade ou a exclusão, mas a escolha da nomenclatura que mais precisamente garantiria a manutenção da exclusão, vista como um dado natural. Como não havia mais disputa entre o número de representantes do Brasil e de Portugal, não existia mais a necessidade de contar com todos os que nasciam no território brasileiro.

A situação ficou ainda mais evidente no dia 27 de setembro, quando se discutiu o § 6º do art. 5º do projeto, que reconheceria como brasileiros “os escravos que obtivessem carta d’alforria”. Um deputado pediu a palavra e afirmou que não se conformava com a atribuição da nacionalidade brasileira “indistintamente a todo o escravo que alcançou carta d’alforria. Negros boçais, sem ofício, nem benefício”, não eram, no seu entender, “dignos desta honrosa prerrogativa” (Brasil, 2003, p. 180).

O Deputado Ferreira França afirmou então que o § 6º “poderia passar se os nossos escravos fossem todos nascidos no Brasil”, porque uma vez eliminada a escravidão, “ficavam restituídos pleno jure ao gozo desse direito [à liberdade?], que estivera suspenso pelo cativo”. Todavia, como “uma grande parte dos nossos libertos e escravos são estrangeiros de diferentes nações da África, e excluindo nós em regra os estrangeiros da participação dos direitos de cidadão brasileiro, é clara a conclusão” de que o dispositivo só poderia ser aprovado “pelo que respeita aos libertos crioulos, mas nunca aos libertos africanos” (Brasil, 2003, p. 90). Sequer lhe ocorreu a possibilidade de contar o tempo de escravidão como tempo de permanência em território nacional, para fins de naturalização.

O interessante é que, menos de três anos depois, já terminada a Constituinte, Ferreira França externou opinião bem diferente. Ele seguia como deputado e, na sessão de 4 agosto de 1826, participou da discussão do projeto que tratava do recrutamento. Ao defender a extensão da possibilidade de recrutamento aos libertos, Ferreira França apelou justamente para a analogia com a naturalização. O argumento não valia para a ampliação de direitos, mas só de deveres.

Essas contradições apenas confirmam o que observaram Luisa Rauter Pereira e Herbert Faria Sena (2016, p. 263):

Se o índio e o escravo eram considerados como uma espécie de estrangeiros internos, por falta de virtudes, civilização e autonomia individual, a existência de libertos do cativo se apresentava à razão política de então.

Retornemos à Constituinte. Na sessão de 30 de setembro de 1823, interveio o Deputado Moniz Tavares, que havia integrado as Cortes Gerais portuguesas. Em sua defesa da redação originária, que considerava libertos todos os brasileiros, independentemente do local de nascimento, ele expressamente mencionou a revolução Haitiana:

Eu julgo conveniente que este artigo passe sem discussão; lembra-me que alguns discursos de célebres oradores da Assembleia Constituinte de França produziram os desgraçados sucessos da Ilha de São Domingos, como afirmam alguns escritores que imparcialmente falaram da revolução francesa; e talvez entre nós alguns srs. deputados arrastados de excessivo zelo a favor da humanidade, expusessem ideias (que antes convirá abafar), com o intuito de excitar a compaixão da Assembleia sobre essa pobre raça de homens, que tão infelizes são só porque a Natureza os criou tostados. Eu direi somente que no antigo sistema apenas [tão logo] um escravo alcançava a sua carta de alforria, podia subir aos postos militares nos seus corpos, e tinha ingresso no sagrado ministério sacerdotal, sem que se indagasse se era ou não nascido no Brasil." (BRASIL, 2003, p. 183)

De novo, o medo de repetição da Revolução Haitiana fazia com que conviesse silenciar (“abafar”) a discussão e aprovar § 6º conforme disposto no projeto, sem extremar os libertos nascidos do Brasil dos demais. O Deputado Ferreira França respondeu:

Filantropico sou eu para de minha parte lhes [aos libertos naturais da África] prestar toda a proteção de que necessitam eles, como pessoas miseráveis que são em regra; mas as afeições de minha vontade não me levam à desvairada carreira o discurso para que inconsequente[mente] se prodigalize aos estrangeiros d'África o foro de cidadão que se nega aos das outras partes do mundo, quando a uns, e a outros, facilitamos essa aquisição por meio de competente carta de naturalização. (BRASIL, 2003, p. 183)

Para Ferreira França, o reconhecimento da nacionalidade não era um direito, mas um ato de filantropia, que ele mesmo se dizia disposto a realizar, embora não haja registro de que tenha, em algum momento, direcionado esses supostos bons sentimentos contra a instituição da escravidão.

Outros parlamentares intervieram, mas cumpre destacar o que foi dito pelo Deputado Silva Lisboa, o futuro Visconde de Cairu, que, apesar de pertencer ao partido realista (Lynch, 2024), valeu-se de todo o seu conhecimento do ideário liberal:

Quando se trata da causa liberal, não é possível guardar silêncio, antes devo dizer com o clássico latino – sou homem; nenhuma coisa da humanidade penso ser-me estranha – Parece-me contudo ser conveniente fazer-se o artigo mais simples ou amplo, para excluir toda a dúvida, declarando ser cidadão brasileiro não só o escravo que obteve de seu senhor a carta de alforria, mas também o que adquiriu a liberdade por qualquer título legítimo, visto que também se dão liberdades por autoridade da Justiça, ou por disposição de lei, e ora temos mais as que pela Convenção com o governo britânico se concedem aos africanos, em consequência do confisco feito pelo tráfico ilícito de escravatura, ficando eles inteiramente livres depois de certos anos de tutela em poder de pessoa da confiança da Comissão Mista. [...] tenho por farol ao escritor do Espírito das Leis, o qual bem adverte aos legisladores que guardem, quanto for possível, simplicidade na legislação; porque, multiplicando-se particulares e exceções, se destrói a força da regra e, segundo ele diz – uns detalhes trazem outros detalhes – Por isso não me parece de boa razão não dar o direito de cidadão a quem adquiriu a liberdade civil pelos modos e títulos legítimos estabelecidos no país. Para que se farão distinções arbitrárias dos libertos, pelo lugar de nascimento, e pelo préstimo, e pelo ofício? (Brasil, 2003, p. 185)¹⁵

A continuação do discurso de Silva Lisboa não deixa dúvida, no entanto, sobre o que deveria ser feito: reconhecer direitos cívicos, que seriam meramente honoríficos, sem que ocorresse o mesmo com os direitos políticos:

Ter a qualidade de cidadão brasileiro é sem ter uma denominação honorífica, mas que só dá direitos cívicos, e não direitos políticos, que não se tratam no capítulo em discussão, e que são objeto do capítulo seguinte, em que se trata do

¹⁵ A propósito dessa passagem, comentou Beatriz Mamogomian: “Era de uma posição eurocêntrica – retórica ou não – de quem desconsiderava as organizações políticas, a capacidade de pertencimento e as religiões africanas indistintamente que Silva Lisboa propunha como solução seguir princípios da sã política e incorporar os libertos à nação sem condições. O objetivo seria garantir sua gratidão e manter a ordem. Ao rejeitar a discriminação dos libertos africanos, Silva Lisboa visava ainda diminuir o impacto do conflito racial”.

cidadão ativo, e proprietário considerável, tendo as habilitações necessárias à eleição e nomeação dos empregos políticos do Império. (Brasil, 2003, p. 185).

A Constituinte foi dissolvida em 12 de dezembro de 1823, pelo Imperador D. Pedro I, que, pessoalmente, esteve à frente dos militares que cercaram o prédio. O decreto de dissolução prometeu a convocação de nova constituinte, mas o projeto foi elaborado pelo Conselho do Estado, com destacada participação de José Joaquim Carneiro de Campos, o futuro Marquês de Caravelas (Bonavides; Paes de Andrade, 2004) Em 25 de março de 1824, D. Pedro I outorgou a primeira Constituição escrita brasileira.

Direitos políticos dos libertos na Constituição de 1824

O Título 2º da Constituição de 1824 trata “Dos cidadãos brasileiros”, indicando o abandono da ideia da “sociedade do Império”, contida no projeto da constituinte de 1823. O art. 6º, inciso I, atribui nacionalidade brasileira aos “que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação”.

Esses mesmos cidadãos brasileiros eram admitidos a votar nas assembleias paroquiais, mas havia algumas ressalvas, previstas no art. 92. As principais faziam com que a capacidade eleitoral ativa fosse negada aos:

Criados de servir, em cuja classe não entram os guarda livros, e primeiros caixeiros das casas de comércio, os criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas rurais, e fábricas” e aos “que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou empregos.

Só isso já dificultava muito a participação dos libertos na vida política, pois, sem atender a essas restrições, eles não poderiam ser votantes.¹⁶

O art. 94 afirmava que os eleitores de paróquia estavam aptos a “votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos

¹⁶ “A expressão Votante, para caracterizar o eleitor de primeiro grau, viria somente com o decreto 157, de 4 de maio de 1842. Mas já as discussões no Parlamento e nos relatos de imprensa se utilizavam largamente as denominações de Votantes e Eleitores para definir os atores da cena eleitoral” (PORTO, Walter Costa. O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 30-31).

Conselhos de Província”, à exceção dos “que não tiverem de renda líquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou emprego”, dos libertos e dos “criminosos pronunciados em querela, ou devassa”.

Em termos de direitos políticos, os libertos, nascidos ou não no território brasileiro, estavam equiparados aos criminosos pronunciados em querela ou devassa. Sua situação era pior que a dos estrangeiros naturalizados que atendiam aos critérios de renda, pois estes podiam votar nas eleições para deputados, senadores e membros dos Conselhos de Província. Os naturalizados só não eram elegíveis para o cargo de deputado, nos termos do art. 95.

Neuza Zattar (2001, p. 338) aponta que:

Ao impedir o liberto de votar em dois turnos e de se eleger, é negar-lhe um duplo lugar na discursividade política, instabilizando os sentidos de igualdade de direito entre os sujeitos jurídicos, (re)inaugurando-se no Brasil a política do silêncio, como aquela que “não cala” o liberto, mas o impede de legitimar o seu dizer.

Reputado como maior constitucionalista do Império, Pimenta Bueno (1857) não dedica uma única linha para tentar explicar a restrição aos direitos políticos dos libertos, feita justamente pelo instrumento que servia como cimeira do ordenamento jurídico. Se todas as pessoas livres eram iguais, como proclamava o liberalismo, resta indagar o que explicava esse silêncio a respeito dessa flagrante desigualdade de tratamento, que perdurou até a vigência do Decreto n. 3.029, de 1881, conhecido como Lei Saraiva.

A Constituição brasileira de 1824 foi imposta, e não houve registro dos debates que precederam a sua edição. Coisa idêntica se pode dizer da Carta Constitucional portuguesa de 1826, outorgada pela mesma pessoa, desta vez usando o título por D. Pedro IV de Portugal, que igualmente restringiu os direitos políticos dos libertos (art. 67º). Mas todas as circunstâncias levam a concordar com o que disseram Bonavides e Paes de Andrade: salvo quanto ao Poder Moderador e à vitaliciedade do Senado – que não são objeto deste artigo – era nítida a linha de continuidade existente entre as normas de 1824 e os debates que a precederam.

O estudo dos debates das Cortes Constituintes portuguesas e da Assembleia Constituinte de 1823, aliado ao conhecimento da história

dos levantes antiescravistas, permite constatar que a inclusão dos libertos entre os que tinham nacionalidade brasileira era uma medida que tentava diminuir a temperatura dos conflitos raciais, em um ambiente que se temia a reprodução da Revolução Haitiana.

Esse fator, sozinho, não explica o motivo de serem fortemente restringidos seus direitos políticos, embora lhes fosse reconhecido o direito de votar nas assembleias paroquiais. São necessários estudos mais aprofundados, mas é provável que isso se relacione com o caráter eminentemente local das oligarquias brasileiras de então. Com o voto aberto e as fraudes eleitorais, os votos dos libertos poderiam ser úteis para a política local. É possível, mas, reitere-se, são necessários mais estudos para apoiar essa assertiva.

O fato é que o manejo estratégico das capacidades eleitorais ativa e passiva dos libertos impunha-lhes o silenciamento na esfera pública, como anotou Neuza Zattar (2001). E mais: era uma medida de controle de sua ascensão social. Afinal, ainda que o liberto conseguisse obter a renda necessária para passar de votante a eleitor – o que era extremamente difícil –, ele nunca conseguiria obter o direito de participar da escolha de Deputados, Senadores e membros dos Conselhos Provinciais. Mesmo que tivesse nascido no Brasil, nunca se igualaria a um estrangeiro naturalizado. A restrição dos direitos políticos dos libertos era um modo de lembrar a eles e a todos os demais o seu verdadeiro lugar na sociedade imperial.

Considerações Finais

Sabe-se que é preciso respeitar a autonomia do passado, sendo vedado reduzi-lo à antecipação linearizada do presente. No entanto, no problema estudado neste artigo, o passado foi comparado consigo mesmo. E as vozes dos constituintes do início do século XIX de Portugal e do Brasil, revelaram muita coisa.

A negação quase total de direitos políticos aos libertos é uma amostra das contradições de um sistema jurídico e de uma elite que se dizia liberal, mas, na realidade, se mantinha com base em um regime escravista, em que o silêncio era parte da manutenção da hierarquia social. As leitoras e leitores devem se lembrar disso quando forem chamados a assistir a algum evento em comemoração ao bicentenário da Constituição Imperial.

REFERÊNCIAS

- ÁLVAREZ ALONSO, Clara. ¿El abandono de la edad de la tutela? Algunas cuestiones sobre el constitucionalismo revolucionario. In: ÁLVAREZ JUNCO, José; MORENO LUZÓN, Javier (editores). *La Constitución de Cádiz: historiografía y conmemoración – homenaje a Francisco Tomás y Valiente*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 59-74.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel; GAMAS TORRUCO, José. *Estudio introductorio*. In: DAVID, Sami; BARCELÓ ROJAS, Daniel; GAMAS TORRUCO, José (editores). *Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz: proceso de creación de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 vigente en las provincias mexicanas*. Tomo I. 1ª reimpressão. Cidade do México: Centro de Estudios de Derecho y Investigaciones Parlamentarias (CEDIP)/Congreso de los Diputados/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015, p. XII-LI.
- BEZERRA, Helga Maria Saboia. *A Constituição de Cádiz de 1812*. *Revista de Informação Legislativa*, ano 50, n. 198, p. 89-112, abr.-jun. 2013.
- BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE, [Antonio]. *História constitucional do Brasil*. 5ª ed. Brasília: OAB Editora, 2004.
- BRASIL. *Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa*. *Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil*. V. 3. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.
- _____. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 20 dez. 2024.
- _____. *Decisão n. 57 – Reino – em 19 de junho de 1822*. Instruções, a que se refere o Real Decreto de 3 de junho do corrente ano que manda convocar uma Assembléia Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brasil. Disponível em: <https://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decis%C3%A3o-n%C2%BA-57-de-19-de-junho-de-1822.compressed.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2024.
- _____. *Decreto de 16 de fevereiro de 1822*. Crêa o Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/antioresa1824/decreto-38926-16-fevereiro-1822-568227-publicacaooriginal-91623-pe.html. Acesso em: 26 dez. 2024.

- _____. **Decreto de junho de 1822.** Manda convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa composta de Deputados das Províncias do Brazil, os quaes serão eleitos pelas Instrucções que forem expedidas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/antioresa1824/decreto-38942-3-junho-1822-568265-norma-pe.html>. Acesso em: 26 dez. 2024.
- _____. **Decreto n. 3.029, de 9 de janeiro de 1881.** Reforma a legislação eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-saraiva>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BUENO, José Antonio Pimenta. Direito Público brasileiro e analyse da Constituição do Império. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve E. C., 1857.

CARVALHO, Manuel Emílio Gomes de. Os deputados brasileiros nas Cortes Gerais de 1821. Brasília: Senado Federal, 2003.

CLAVERO, Bartolomé. Hemisferios de ciudadanía: Constitución española en la América indígena. In: ÁLVARES JUNCO, José; MORENO LUZÓN, Javier (editores). *La Constitución de Cádiz: historiografía y conmemoración – homenaje a Francisco Tomás y Valiente.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 101-142.

CUNHA, Paulo Ferreira da. Para uma história constitucional do Direito português. Coimbra: Almedina, 1995.

DEOS, Faustino José da Madre. Constituição de 1822: commentada e desenvolvida na prática. Lisboa: Typografia Maignrense, 1823.

ESPAÑA. Constitución Política de la Monarquía Española: promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Cádiz: Imprenta Real, 1812. Disponível em: <https://www.congreso.es/es/cem/const1812>. Acesso em: 20 dez. 2024.

HESPANHA, António Manuel. Hércules confundido: sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista: o caso português. 1ª ed., 1ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2010.

LYNCH, Christian Edward Cyrill. **A constituinte de 1823: ideologia e historiografia**. Almanack, n. 37, ef00124, 2024. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/2236-463337ef00124>. Acesso em: 26 dez. 2024.

_____. **“Nós nascemos ontem”**. Elementos para o estudo de um constitucionalismo periférico. In: GLEZER, Rubens; LYNCH, Christian; VIEIRA, Oscar Vilhena. Teoria Constitucional brasileira: 200 anos de disputas. Avaré: Contracorrente, 2024, p. 57-93.

MAMIGONIAN, Beatriz Gallotti. **Os direitos dos libertos africanos no Brasil oitocentista: entre razões de direito e considerações políticas**. História, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 181-205, jul.-dez. 2015.

MARQUESE, Rafael; PARRON, Tâmis. **Constitucionalismo atlântico e ideologia da escravidão: a experiência de Cádiz em perspectiva comparada**. Bulletin for Spanish and Portuguese Historical Studies, v. 37, n. 2, 2012. Disponível em: <https://asphs.net/article/constitucionalismo-atlantico-e-ideologia-da-escravidao-a-experiencia-de-cadis-em-perspectiva-comparada/>. Acesso em: 24 dez. 2024.

MIRANDA, Innocênio Antônio de. **O cidadão lusitano: breve compêndio, em que se demonstrarão os fructos da Constituição, e os deveres do cidadão constitucional para com Deos, para com o Rei, para com a pátria, e para com todos os seus concidadãos**. Diálogo entre hum liberal, e hum servil – o abba-de roberto – e D. Julio. 2^a ed. Lisboa: Typografia de M. P. de Lacerda, 1822.

MIRANDA, Jorge. **O constitucionalismo liberal luso-brasileiro**. Lisboa: Comissão Nacional para as comemorações dos descobrimentos portugueses, 2001.

_____. **A Constituição de 1822**. In: Bicentenário da Constituição de 1822. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa, 1823, p. 11-20.

MOREIRA, Vital; DOMINGUES, José. **As primeiras eleições constituintes no Brasil (1821)**. Revista Populus, n. 8, p. 271-296, jun. 2020.

NEVES, Marcelo. **A força simbólica dos direitos humanos**. In: MOITA, Edvaldo (org.). Textos escolhidos de Marcelo Neves. V. 2. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2024, p. 1-55.

_____. **Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro.** 1ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

O processo eleitoral das Cortes Constituintes (1820). Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/O-processo-eleitoral-das-Cortes-Constituintes-1820.aspx>. Acesso em: 23 dez. 2024.

PARRON, Tâmis Peixoto. A Política da Escravidão no Império do Brasil, 1826-1865. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. **A política da escravidão na era da liberdade: Estados Unidos, Brasil e Cuba, 1787-1846.** Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

_____. **Escravidão e as fundações da ordem constitucional moderna: representação, cidadania, soberania, c. 1780-c.1830.** *Topoi*, v. 23, n. 51, p. 699-740, set.-dez. 2022.

PEREIRA, Luísa Rauter; SENA, Herbert Faria. A historicidade do político: o debate sobre representação e cidadania no Império Brasileiro (1823-1840). *História da historiografia*, Ouro Preto, n. 22, p. 258-274, dez. 2016.

PORTO, Walter Costa. O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

PORTUGAL. Carta Constitucional de 29 de abril de 1826. Disponível em: <https://www.fd.unl.pt/anexos/investigacao/1533.pdf> Acesso em: 23 dez. 2024.

_____. **Constituição política da monarquia portugeza.** Lisboa: Imprensa Nacional, 1822. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/parlamento/documentos/crp-1822.pdf>. Acesso em; 25 dez. 2024.

_____. **Decreto [Bases da Constituição de 1822].** Disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/mc/c1821/01/01/01/030/1821-03-09/232>. Acesso em: 23 dez. 2024.

_____. **Sessão de 17 de abril.** Disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/mc/c1821/01/01/01/059/1822-04-17>. Acesso em: 23 dez. 2024. A ortografia foi atualizada para a presentemente usada no Brasil.

QUEIROZ, Marcos. **Assombros da casa-grande: a Constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão**. São Paulo: Fósforo, 2024.

_____. **Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico negro: a experiência constituinte de 1823 diante da revolução haitiana**. 4^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

RODRIGUES, José Tenório (org.). **Atas do Conselho de Estado. V. 1. Brasília: Senado Federal, 1973**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/188985>. Acesso em: 26 dez. 2024.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín. **Reflexiones sobre un bicentenario (1812-2012)**. In: ÁLVARES JUNCO, José; MORENO LUZÓN, Javier (editores). **La Constitución de Cádiz: historiografía y conmemoración – homenaje a Francisco Tomás y Valiente**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 75-84.

ZATTAR, Neuza Benedita da Silva. **O cidadão liberto na Constituição Imperial: um jogo enunciativo entre o legal e o real**. Sínteses, Campinas, v. 6, p. 331-346, 2001. Disponível em: <https://revistas.iel.unicamp.br/index.php/sinteses/article/view/5916>. Acesso em: 27 de. 2024.

Da restrição à redenção: a trajetória feminina no processo eleitoral

Fernando Vinicius Souza Rodrigues ¹

Marlon Bruno Nascimento de Moraes ²

RESUMO

A história das mulheres na política é marcada pela constante luta contra discriminação, violência e exclusão. Desde a conquista do voto em 1932 (e sua constitucionalização em 1934) até sua atual sub-representação, as mulheres enfrentaram enormes desafios para exercer plenamente seus direitos políticos. Este artigo explora os processos históricos da participação feminina na política e nos processos eleitorais, destacando como a estrutura machista as afastou desses espaços, criando um cenário de hostilidade e resistência. Entretanto, também serão abordados os avanços conquistados nesse processo, resultado da luta persistente de mulheres por direitos e representatividade. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) surge como importante agente ativo na promoção de um ambiente político mais igualitário e representativo, implementando medidas não apenas para aproximar, mas também viabilizar e assegurar a presença feminina nesses espaços. Serão analisados neste artigo, os avanços e desafios que cercam a participação feminina na política, tal qual a participação do TSE nesse processo.

Palavras-Chave: Espaços de poder; Conquista feminina; Mulheres na política; Democracia.

ABSTRACT

The history of women in politics is marked by a constant struggle against discrimination, violence, and exclusion. From the conquest of suffrage in 1932 (and its constitutionalization in 1934) to their current underrepresentation, women have faced enormous challenges in fully exercising their political rights. This article explores the historical processes of women's participation in politics and electoral processes, highlighting how the sexist structure has distanced them from these spaces, creating a scenario of hostility and resistance. However, it

¹ Formado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), possui especializações em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) e em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8745485259165922>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9557-7741>

² Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, graduado em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ. Atuou como professor universitário, através do Programa de Estágio Docente (PED), Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3807472015665158>

will also address the advances achieved in this process, a result of the persistent struggle of women for rights and representation. In this sense, the Superior Electoral Court (TSE) emerges as an important active agent in promoting a more egalitarian and representative political environment, implementing measures not only to bring women closer, but also to make their presence in these spaces feasible and secure. This article will analyze the advances and challenges surrounding women's participation in politics, as well as the role of the TSE in this process.

Keywords: Spaces of power; Female achievement; Women in politics; Democracy.

Introdução

Ao longo da história, a trajetória das mulheres foi marcada por desafios, barreiras e resistências que abrangem diversos âmbitos da sociedade, incluindo o acesso à educação, a presença no mercado de trabalho e até mesmo a conquista e o exercício de seus direitos civis.

Essa realidade torna-se ainda mais evidente ao analisar especificamente a esfera política, um espaço historicamente negado à população feminina, que, por meio de ferramentas institucionais ou não, foi excluída dos processos de decisão e da condução dos negócios públicos. No Brasil, há um reconhecido atraso em relação às políticas voltadas aos direitos das mulheres, o que interferiu e ainda interfere diretamente na participação feminina no espaço político, resultando em uma realidade de sub-representação.

A conquista do direito ao voto foi um importante marco na luta feminina por igualdade política e social, sendo efetivada apenas em 24 de fevereiro de 1932, por meio do primeiro Código Eleitoral do Brasil, promulgado pelo presidente Getúlio Vargas. Dois anos depois, o direito foi consolidado com status constitucional na segunda Carta Magna da República, garantindo voto obrigatório a todas as mulheres adultas que exerciam atividade remunerada.

É necessário destacar que essa conquista foi resultado de um longo processo de reivindicações e luta de mulheres que, fortemente influenciadas pelo crescimento dos movimentos feministas internacionais, começaram a se mobilizar desde o final do século XIX, chegando ao seu auge na década de 1920 com organizações

como a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, que impulsionaram e expandiram o movimento sufragista no Brasil. Como afirma Hahner (2004), essas mulheres enfrentaram uma sociedade fortemente patriarcal, na qual a ideia de sua participação na vida pública era amplamente rejeitada, evidenciando o profundo preconceito e resistência que marcaram esse período histórico.

De acordo com Ribeiro e Sobral (2022), a simples reivindicação e os questionamentos sobre a presença feminina nas decisões políticas foram alvo de ampla resistência por parte dos homens, que dominavam e controlavam esses espaços. As sufragistas foram vítimas de diversas campanhas difamatórias, sendo ridicularizadas e constrangidas por meio da imprensa e em círculos sociais.

Tal hostilidade se deu à estrutura patriarcal arraigada na sociedade, que via as mulheres como cidadãs de segunda classe, com capacidades intelectuais inferiores e potencialidade limitada à função doméstica. Além disso, havia um medo generalizado da inserção feminina na vida pública e de como isso afetaria o conceito tradicional de família, ameaçando o papel do homem e até mesmo seus postos de trabalho.

Contudo, é errôneo concluir que essa rejeição se findou com a conquista do voto feminino. Ao contrário, as mulheres continuaram a ser excluídas e afastadas dos espaços de poder, representando uma parcela mínima nos cargos políticos e sendo constantes vítimas de violência política de gênero, uma ferramenta eficaz do patriarcado para silenciar vozes femininas no debate público.

Apesar disso, por bem da evolução da democracia, a presença de mulheres não foi completamente extirpada da política, resultado de resistência e luta por representação que, apesar dos passos lentos, levou a importantes avanços ao longo dos anos. Em 1934, Carlota Pereira de Queirós foi eleita a primeira deputada federal, e, mais de quarenta anos depois, em 1979, Eunice Michiles tornou-se a primeira senadora. A redemocratização no Brasil também representou um avanço na representação feminina, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em 1985 e a inserção de cláusulas específicas sobre igualdade de gênero na Constituição de 1988.

Apesar disso, a própria Assembleia Constituinte expôs a profunda sub-representação feminina: dos 559 deputados constituintes, apenas 26 eram mulheres, representando apenas 5% do total, embora as mulheres fossem a maioria da população brasileira.

Conforme aponta Carvalho (2021), a redemocratização foi um momento crucial para a institucionalização das lutas feministas, mas ainda insuficiente para superar as barreiras estruturais que limitam a participação política das mulheres.

A primeira política de cotas a fim de equilibrar a disparidade histórica de gênero política foi implementada pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelecendo a exigência de que cada partido preenchesse no mínimo 30% e no máximo 70% das candidaturas com pessoas de cada sexo. Dessa forma, a medida assegurou uma participação mínima de mulheres no pleito eleitoral, ação de extrema importância para a inclusão direta e representatividade das mulheres nos espaços de poder.

É importante compreender que o percentual mínimo de 30% será calculado sobre o número de candidaturas efetivamente registradas, e não sobre o total que a lei indica ser possível. Portanto, se o partido lançar menos candidatos do que o permitido legalmente e alegar que, por isso, não alcançou o mínimo exigido em lei, pretendendo completar com o gênero majoritário, o processo será devolvido para que o partido ajuste os percentuais legais, sob pena de indeferimento do DRAP (art. 17, § 6º, da Res. TSE nº 23.609/2019, incluído pela Res. TSE nº 23.675/2021).

Segundo Castro (2024), “a obrigatoriedade do percentual mínimo frente à dificuldade dos partidos em conseguir candidaturas femininas levou ao fenômeno das candidaturas fictícia”, pelo qual os dirigentes partidários incluem na lista alguns nomes apenas para preencher a exigência legal. No exame da documentação para registro, percebe-se ausência da autorização da “candidata” e até mesmo autorização com assinatura falsa, revelando – em ambos os casos – a prática do crime de falsidade ideológica eleitoral (art. 350, do Código Eleitoral), pois afirma-se à Justiça Eleitoral uma candidatura que efetivamente não existe.

Acontece que, frequentemente, o cálculo resulta em fração. Nesse caso, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 já dispõe sobre a solução aplicável: quando o cálculo do percentual mínimo resultar em fração, qualquer que seja seu valor, sempre se arredonda para cima. Inversamente, quando ocorre o cálculo do percentual máximo (70%), este é invariavelmente arredondado para baixo, para não esvaziar a norma que assegura a participação mínima legal de gênero. Essa medida visa garantir que a sub-representação

de gênero não seja perpetuada pela interpretação matemática dos percentuais, assegurando uma presença mínima mais robusta de mulheres nas candidaturas.

A partir dos anos 2000, os debates sobre a presença feminina na política intensificaram-se, impulsionando um aumento gradual na sua representação e culminando na eleição da primeira mulher presidente. Contudo, a sub-representação e a resistência persistiram de forma expressiva. Havia déficits de ferramentas que impulsionassem essa presença, além da ausência de garantias de que a participação feminina fosse exercida plenamente. Ao longo do século, o TSE aumentou sua atenção para esse campo, resultando em novas regulamentações no que se refere à representação feminina na política.

Em 2021, um marco histórico foi alcançado nesse movimento. A violência e o embaraço contra candidatas e detentoras de mandato foram finalmente reconhecidos como crimes no Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - com penas severas de reclusão de 1 a 4 anos e multa. Esta legislação representou um passo decisivo na garantia da dignidade, honra e segurança das mulheres, estabelecendo uma proteção jurídica robusta contra atos de discriminação e violência de gênero. Como comenta Santos e Santos (2021), a inclusão da violência política de gênero no Código Eleitoral não apenas protege as mulheres, mas também fortalece a democracia, ao garantir que todas as vozes possam ser ouvidas e respeitadas.

Todo o percurso das mulheres no processo eleitoral brasileiro é uma história de luta contínua contra a discriminação e pelo reconhecimento de seus direitos. Desde a primeira conquista legal do direito ao voto, em 1932, até a recente tipificação da violência política de gênero e a implementação de cotas e incentivos, houve avanços significativos. No entanto, a persistência do patriarcado e do machismo estrutural ainda impõe consideráveis barreiras à plena participação feminina na política. A legislação vigente, em especial a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), que prevê a destinação de recursos partidários e a promoção da representatividade, juntamente com a atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), representam passos importantes. Contudo, ainda é necessário um esforço contínuo para alcançar a igualdade de gênero na política brasileira.

Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar candidatas ou detentoras de mandato, utilizando menosprezo ou discriminação, sofre reclusão e multa.

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher:

I – gestante;

II – maior de 60 (sessenta) anos;

III – com deficiência.

A tipificação desses crimes no Código Eleitoral é significativa porque reconhece formalmente a violência política de gênero, refletindo um compromisso institucional com a equidade de gênero nas esferas de poder. Essa medida não apenas pune os infratores, mas também serve como um importante instrumento de dissuasão contra práticas discriminatórias.

No mesmo ano, a legislação foi aprimorada para combater propagandas políticas criminosas que depreciem ou discriminem mulheres em razão de seu sexo, cor, raça ou etnia. Isso está previsto no artigo 243 do Código Eleitoral, que veda qualquer forma de propaganda que deprecie a condição feminina ou estimule a discriminação.

Art. 243. É vedada a propaganda política:

X – que deprecie a condição de mulher ou estimule a discriminação.

A inclusão desse dispositivo é crucial para assegurar que a campanha eleitoral ocorra em um ambiente de respeito e igualdade, livre de discursos de ódio e preconceito. Ao proibir tais práticas, a lei busca criar um cenário eleitoral mais inclusivo e representativo.

Em 2019, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), foi fortalecida, exigindo que os estatutos incluam normas rigorosas para a prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher. Além disso, pelo menos 5% dos recursos do fundo partidário devem ser destinados a programas que promovam a participação política das mulheres, conforme o artigo 44 da referida lei.

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V – Na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Essa destinação de recursos é fundamental para financiar iniciativas que incentivem a participação feminina, oferecendo apoio logístico e financeiro às candidaturas de mulheres e contribuindo para a construção de um ambiente político mais equitativo.

O fortalecimento da presença feminina na política é assegurado, entre outras medidas, pela propaganda partidária gratuita. Exibida entre 19h30 e 22h, essa propaganda destina, no mínimo, 30% do tempo à promoção e difusão da participação política das mulheres. Além disso, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, determina em seu art. 50-B que os partidos com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral devem divulgar propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, por meio exclusivo de inserções, para, entre outros objetivos, “promover e difundir a participação política das mulheres, dos jovens e dos negros”. (Brasil, 1995, art. 50-B, V)

Ao reservar uma parte significativa do tempo de propaganda para promover a participação feminina, a referida lei busca aumentar a visibilidade das candidaturas de mulheres, contribuindo para a normalização de sua presença nos espaços políticos e incentivando outras mulheres a se envolverem na política.

A Emenda Constitucional nº 111/2021 incentiva ainda mais essa inclusão ao contabilizar em dobro os votos dados a candidatas mulheres ou candidatos negros, multiplicando sua voz e sua presença dentro das esferas de poder.

Art. 2º Os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros serão contados em dobro para fins de distribuição de recursos do Fundo Partidário e do FEFC.

Esta emenda representa um incentivo poderoso para que os partidos políticos invistam em candidaturas femininas e negras, reconhecendo e valorizando a diversidade como um elemento fundamental para a democracia.

Apesar dessas medidas, a representatividade feminina no espaço político ainda tem se mostrado bastante desproporcional, sobretudo

ao compararmos à sua presença no eleitorado brasileiro. Segundo o TSE:

Em 2024, a conquista feminina do direito ao voto completou 92 anos. As mulheres correspondem a 53% do eleitorado nacional. São as eleitoras que mais comparecem às urnas. Nas Eleições Gerais de 2022, a taxa de participação do eleitorado feminino chegou a 80%, enquanto a dos homens ficou em 78%. (Brasil, 1995, art. 50-B, V).

A diferença é ainda mais significativa ao considerar a proporção de mulheres e homens que atuaram como mesários nas últimas eleições: 68% dos trabalhadores eram mulheres (Brasil, 2024).

Desta forma, a lacuna de representatividade em cargos eletivos segue na contramão da participação da população feminina nos processos eleitorais.

A resistência à presença feminina na política é um problema persistente, com raízes históricas, sendo resultado direto de uma organização social machista e de sua visão limitante acerca do papel da mulher dentro da sociedade. As estruturas de poder frequentemente reproduzem e reforçam estereótipos de gênero, associando a liderança e firmeza aos homens, enquanto as mulheres são relegadas a posições de submissão e passividade, características incompatíveis com a arena de debates políticos e tomada de decisões.

Toda essa construção reafirma a ideia do espaço político como ambiente hostil e inadequado para as mulheres, dando prosseguimento a uma exclusão sistemática que, por décadas, as confina à margem da esfera pública, gerando assim isolamento e desinteresse. A falta de representatividade feminina perpetua um ciclo de afastamento, pois a ausência de suas representantes em posições de poder dificulta a percepção de que a política é uma esfera acessível e relevante para todas as mulheres.

Embora tenhamos presenciado avanços significativos na legislação que busca garantir a igualdade de gênero na política, é necessário reconhecer que a regulamentação, por si só, não é suficiente para transformar algo tão estrutural e arraigado. A representação feminina em cargos eletivos e de liderança ainda é escassa, o que prova de forma contundente que, embora as leis sejam necessárias e parte indispensável desse processo, sua promulgação não basta

para superar a lógica patriarcal que sustenta esse sistema de exclusão e silenciamento.

É necessário um esforço coletivo para dismantelar as barreiras, desde as mais sutis e invisíveis até aquelas manifestadas por meio de violência explícita, que impedem diretamente a participação plena e ativa das mulheres na vida política. Dessa forma, torna-se essencial um trabalho de conscientização, para que, além das leis, haja um entendimento por parte da população e dos agentes públicos de que um espaço democrático também é construído por meio da representatividade.

Só se pode vislumbrar um futuro verdadeiramente justo e igualitário com a eliminação das limitações históricas que impedem a voz feminina de ser ouvida em todos os âmbitos da sociedade.

A resposta do Tribunal Superior Eleitoral à fraude na cota de gênero

Apesar de a legislação eleitoral ter previsto, desde 1996, a necessidade de equilíbrio de gênero nas candidaturas para cargos políticos, foi apenas em 2019 que essa regra se tornou de aplicação obrigatória em diversos níveis legislativos. Esse marco, embora positivo em sua essência, acabou por fomentar a prática nociva da fraude na cota de gênero, levando candidatos e partidos a elaborarem diversas artimanhas para contornar a normativa e dificultar a identificação da fraude. Diante dessa problemática, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) intensificou sua atuação, estabelecendo critérios objetivos para a caracterização da fraude, especialmente no que tange às candidaturas laranjas.

Assim, a jurisprudência do TSE, consolidando a partir, principalmente, do julgamento do *leading case* relativo a esta matéria - REspEl nº193-92/PI, Rel. Min. Jorge Muss -, firmou o entendimento de que a caracterização da fraude na cota de gênero, com a consequente aplicação de sanções legais, demanda a presença cumulativa de três critérios objetivos: a obtenção de votação inexpressiva ou nula pela candidata; a prestação de contas de campanha com valores idênticos; e a efetiva ausência de atividades de campanha em benefício próprio, ou até mesmo a realização de campanha para outros candidatos, o que evidencia a ausência de real intenção de disputar o pleito. Esses elementos são suficientes para evidenciar o

propósito de burlar a norma que estabelece a cota de gênero, resultando em uma pena extremamente grave: a cassação do diploma de todas as candidaturas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da lista de candidaturas do partido ou da federação que dela tenha se valido, a anulação dos votos nominais e de legenda, e a pena de inelegibilidade para todos aqueles que concorreram de forma dolosa para o ato.

Consolidaram-se, também duas ações válidas como meio de perquirir o ilícito.

Conforme Gomes (2024):

Assentou-se, porém, o entendimento de que o reconhecimento da fraude de gênero pode ocorrer em sede de ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), porque o ‘conceito da fraude, para fins de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, § 10, da Constituição Federal) é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas por ações fraudulentas, inclusive nos casos de fraude à lei. [...]’ (TSE – REspe nº 149/PI – DJe 21-10-2015, p. 25-26). Também a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) é admitida, consoante revelam os seguintes julgados: STF – ADI nº 6.338/DF – Pleno – Rel. Min. Rosa Weber – j. 3-4-2023 (a contrario sensu); TSE – AREspe nº 0601196-36/RJ – j. 16-2-2023; TSE – REspe nº 19392/PI – DJe 4-10-2019; TSE – REspe nº 24.342/PI – DJe, t. 196, 11-10-2016, p. 65-66.

Nesse contexto, é importante destacar a decisão do TSE, proferida em 5 de dezembro de 2023, na REspe nº 060000183. Nessa decisão, o Tribunal, demonstrando atenção à problemática da fraude na cota de gênero, firmou o entendimento de que a constatação de fraude em mais de 50% dos votos válidos em pleitos proporcionais justifica a aplicação do § 3º do artigo 224 do Código Eleitoral.

Em outras palavras, se a Justiça Eleitoral identificar a nulidade de mais da metade dos votos por fraude na cota de gênero em eleições proporcionais, deverá ser aplicada a mesma regra prevista para as eleições majoritárias, culminando na renovação integral das cadeiras em disputa.

Vale salientar que, nos pleitos majoritários, o artigo 224 do Código Eleitoral já prevê a realização de novas eleições quando

houver o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito, após o trânsito em julgado da decisão, independentemente do número de votos anulados.

A extensão dessa regra, aplicável aos pleitos majoritários, para as eleições proporcionais demonstra o compromisso da Justiça Eleitoral em coibir a fraude eleitoral em todas as suas formas e garantir a legitimidade das eleições. Somente em 2023, o Tribunal julgou 216 processos sobre o assunto (Brasil, 2023).

As ações compreendiam, principalmente, a fraude por meio do registro de candidatas femininas fictícias, com o objetivo de preencher enganosamente a cota. No ano passado, somente em sessões presenciais, a Corte identificou e reconheceu ao menos 60 ocorrências de fraude à cota de gênero nas Eleições Municipais de 2020, em disputas ao cargo de vereador (Brasil, 2023).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem desempenhado um papel essencial na promoção da participação feminina. Por meio de resoluções que garantem a alocação justa e equitativa de recursos para campanhas femininas, o TSE fortalece a presença das mulheres na política brasileira. A Resolução TSE nº 23.607/2019 reforça que pelo menos 30% do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) sejam destinados a candidaturas femininas, regra confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Além disso, a referida resolução exige que esses recursos sejam empregados exclusivamente para promover a participação política das mulheres, garantindo que suas vozes sejam fortes e de alcance nacional.

Em 2024, o TSE editou a Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024, que dispõe sobre os ilícitos eleitorais e positivou a fraude à cota de gênero em seu artigo 8º e demais incisos.

Arte. 8º A fraude lesiva ao processo eleitoral abrange atos que possam iludir, confundir ou ludibriar o eleitorado ou adulterar processos de votação, assim como simulações e artifícios empregados com a finalidade de conferir vantagem indevida a partido político, federação, coligação, candidatura ou candidato e que pode comprometer a normalidade das eleições e a legitimidade dos mandatos eletivos.

§ 1º Parágrafo. Configurar fraude à lei, para fins eleitorais, a prática de atos com aparência de legalidade, mas destinada a frustrar os objetivos de normas eleitorais cogentes.

§ 2º Parágrafo. A obtenção de votação zerada ou irrisória de candidaturas, a prestação de contas com entrega financeira simultânea e a ausência de atos efetivos de campanha em benefício próprio são suficientes para evidenciar o propósito de roubo o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, conclusão não afastado pela afirmação não comprovada de desistência tácita da competição.

§ 3º Parágrafo. Configura a fraude à cota de gênero a negligência do partido político ou da federação na apresentação e no pedido de registro de candidaturas femininas, revelada por fatores como a inviabilidade jurídica da patente da candidatura, a inércia em sanar pendência documental, a revelação e a ausência de substituição de candidatura indeferida.

§ 4º Parágrafo. Para a caracterização da fraude à cota de gênero, basta o desvirtuamento finalístico, dispensada a demonstração do elemento subjetivo (*consilium fraudis*), consistente na intenção de fraudar a lei.

§ 5º Parágrafo. A fraude à cota de gênero acarreta a cassação do diploma de todas as candidaturas eleitas e de todos os candidatos eleitos, a invalidação da lista de candidaturas do partido ou da federação que dela tenha se valido e a anulação dos votos nominais e de legenda, com as consequências disposições no caput do art. 224 do Código Eleitoral.

E, por fim, mas não menos importante, o TSE, após um longo período sem editar novas súmulas, publicou a Súmula do TSE n. 73, que detalha e esclarece a sistemática da fraude na cota de gênero, dispondo:

A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º Parágrafo, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e (3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes

eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral.

Embora esses números representem avanços em relação às legislaturas anteriores, ainda evidenciam a dificuldade de inserção das mulheres na política. Dessa forma, ferramentas que assegurem essa presença tornam-se necessárias para que homens e mulheres possam competir em pé de igualdade no pleito eleitoral.

Assim, por meio das resoluções aqui apresentadas, observa-se o crescente compromisso do TSE com a questão de igualdade de gênero, buscando utilizar ferramentas institucionais que cada vez mais viabilizem candidaturas femininas, permitam maior representatividade e um espaço político pautado na equidade.

Nuances de gênero perante o TSE

O conceito de identidade de gênero está relacionado à forma como cada indivíduo se compreende e se expressa em relação ao gênero ao qual pertence, podendo ou não estar de acordo com o sexo biológico designado no nascimento.

Enquanto o sexo biológico refere-se às características biológicas e anatômicas, o gênero é uma construção social que engloba comportamentos, funções, imagem e expectativas atribuídas ao ser homem ou mulher. Assim, sexo e gênero são conceitos distintos, embora frequentemente interrelacionados.

Pessoas transexuais, ou simplesmente trans, são aquelas cuja identidade de gênero não corresponde ao sexo biológico atribuído no nascimento. Como aponta a pesquisa de Spizzirri (2021), esse grupo representa cerca de 2% da população brasileira e enfrenta um intenso processo de marginalização, tornando-se um grupo vulnerável com altos índices de violência e mortalidade.

Mulheres trans são aquelas que, apesar de terem sido designadas como do sexo masculino ao nascer, se identificam e vivem como mulheres. A identidade de gênero é uma experiência profundamente pessoal e inata, que vai além das características biológicas. Dessa forma, reconhecer mulheres trans como pessoas do gênero feminino é fundamental não apenas para dar legitimidade a essa população como também garantir o respeito e a dignidade que são direitos de

todo cidadão, combatendo a discriminação e violência sistemática a que estiveram submetidas.

No contexto das políticas afirmativas, a identidade de gênero é essencial para garantir que todas as pessoas, independentemente de como se identificam, tenham oportunidades iguais de participação política. Isso significa que, ao definir cotas para candidaturas femininas, o critério deve ser o gênero e não o sexo biológico. Dessa forma, mulheres trans também podem ser beneficiadas por medidas que buscam assegurar maior representatividade feminina nos espaços de poder. Tal abordagem é essencial para promover inclusão e fortalecer a diversidade na política.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), principal autoridade em questões eleitorais no Brasil, reconhece a importância da inclusão da identidade de gênero na política e tem se posicionado a favor dessa causa. Em 2018, no Acórdão nº 1º.3.2018 na Consulta nº 060405458, de relatoria do Ministro. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, o TSE decidiu que a expressão "cada sexo", contida no art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, deve ser interpretada como "cada gênero", permitindo que pessoas transexuais possam se candidatar de acordo com sua identidade de gênero.

[...] Cotas feminina e masculina. Contabilização. Percentuais. Art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97. [...] Candidaturas proporcionais e majoritárias. [...] 1. A expressão 'cada sexo' mencionada no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina. Para tanto, devem figurar como tal nos requerimentos de alistamento eleitoral, nos termos estabelecidos pelo art. 91, caput, da Lei das Eleições, haja vista que a verificação do gênero para o efeito de registro de candidatura deverá atender aos requisitos previstos na Res.-TSE nº 21.538/2003 e demais normas de regência. [...].

O reconhecimento da identidade de gênero pelo TSE é de suma importância para a inclusão e representatividade política de pessoas transexuais. Esse reconhecimento não apenas valida as experiências e identidades dessas pessoas, mas também abre caminho para uma política mais diversa e inclusiva.

Embora a presença de homens e mulheres trans na política ainda seja limitada, refletindo as barreiras sociais e institucionais enfrentadas ao longo da história, a interpretação inclusiva das legislações eleitorais representa um passo fundamental para a superação desse cenário. Assim como a representação feminina, a presença de pessoas trans nos espaços de poder contribui para a construção de uma democracia mais representativa, em que todas as vozes podem ser ouvidas.

Considerações Finais

No presente estudo, buscou-se analisar os múltiplos aspectos que envolvem a presença feminina na política e a persistência de uma realidade de sub-representação das mulheres que persiste até os dias atuais.

A partir de uma perspectiva histórica, é possível observar como as questões que permeiam esse processo são parte de uma estrutura social mais ampla, profundamente moldada por uma sociedade construída e controlada por homens. Essa estrutura patriarcal não apenas configurou a dinâmica política, mas também influenciou as esferas econômica, social e cultural, perpetuando a exclusão das mulheres dos espaços de poder e decisão.

A presença feminina em posições de poder e na tomada de decisões sempre foi recebida com desconfiança, sendo percebida como uma ameaça à ordem social estabelecida e aos papéis de gênero tradicionalmente definidos. Essa desconfiança se manifestou de diversas maneiras, desde a negação de direitos básicos até a implementação de políticas e práticas que limitam a participação das mulheres na política.

Este cenário de sub-representação evidencia uma desproporcionalidade marcante entre a sociedade e a representação política, além de uma evidente desigualdade de gênero nesses espaços. Diante dessa realidade, é indispensável a criação e implementação de políticas que visem reduzir este abismo, promovendo a inclusão e a participação efetiva das mulheres nos debates e processos políticos, tornando-os mais justos e representativos.

Para além da presença escassa de mulheres na política, as poucas que conseguem adentrar esse espaço ainda são frequentemente expostas à violência política de gênero, sendo vítimas de

perseguição, ameaças e intimidações diversas, o que as impede de exercer plenamente suas funções públicas.

De acordo com os dados mais recentes do Ministério Público Federal (MPF), desde 2021 – quando entrou em vigor a Lei nº 14.192/2021, que considera a violência política de gênero um crime – foram registrados 215 casos em todo o país, o que corresponde a uma média de seis casos por mês. Esses números revelam não apenas a persistência de atitudes machistas e discriminatórias, mas também a necessidade urgente de ações que protejam e garantam a integridade e segurança das mulheres que se dedicam à vida pública.

Com base nas legislações analisadas ao longo deste trabalho, observa-se o crescente empenho do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nas questões de gênero e na promoção da representatividade feminina na política. Reconhecendo a explícita e persistente desigualdade entre homens e mulheres nos espaços de poder, bem como a histórica dificuldade da população feminina em ocupar essas posições, o TSE tem se dedicado à implementação de medidas que buscam promover uma maior paridade entre os gêneros na esfera política.

Essas ações visam garantir e incentivar candidaturas femininas, além de proteger a integridade das mulheres politicamente expostas. Desde as cotas de gênero estabelecidas em 1996 até as mais recentes leis de reserva de recursos e combate à violência política de gênero, essas iniciativas são de grande importância e representam uma preocupação institucional com um ambiente político mais igualitário e seguro para mulheres.

Além disso, este movimento ilumina uma pauta de extrema relevância para o exercício democrático, frequentemente invisibilizada ou simplesmente negligenciada.

É relevante também destacar as iniciativas do TSE no combate às fraudes relacionadas às cotas de gênero, utilizando instrumentos legais para aplicar sanções a partidos e candidatos responsáveis por tais práticas. Esse empenho tem sido essencial para coibir as lamentavelmente numerosas tentativas de burlar as novas medidas estabelecidas no Código Eleitoral.

Embora os números ainda sejam reduzidos, a presença de mulheres na política registrou um aumento desde a implementação das recentes legislações. Em 2022, houve um recorde de candidaturas femininas, representando 33,3% de todos os candidatos nas esferas

federal, estadual e distrital. No entanto, o percentual de mulheres no Senado Federal ainda é pequeno, correspondendo a apenas 17,28% das cadeiras (Brasil, 2022). Apesar de os números permanecerem baixos e desproporcionais, esse crescimento reflete os efeitos positivos de medidas institucionais voltadas ao combate da desigualdade de gênero.

No entanto, é necessário reconhecer que, embora as medidas legais sejam extremamente necessárias e tenham demonstrado impactos positivos para a presença feminina na política, elas sozinhas não são suficientes para transformar uma estrutura historicamente estabelecida. O afastamento das mulheres da política é um problema estrutural, enraizado em visões machistas que persistem há décadas e perpetuam concepções limitadas sobre o papel social da mulher, posicionando-a como inadequada para o jogo político, tradicionalmente associado a características consideradas masculinas.

Portanto, é crucial entender que o combate à desigualdade de gênero na política também exige a luta contra a desigualdade de gênero na sociedade como um todo, por meio da desconstrução de preconceitos sobre as mulheres e suas capacidades.

A desconstrução e mitigação de padrões de gênero é um processo contínuo, que mantém em evidência a perspectiva de gênero na sociedade e suas nuances. Promover debates abertos e plurais em diversos espaços é crucial. Reconhecer a importância das pautas femininas e garantir a presença das mulheres em espaços de poder fortalece a democracia, representando a diversidade da população. Valorizar e compreender a singularidade da mulher e suas vivências enriquece o debate democrático, contribuindo para uma visão mais multifacetada e realista da sociedade. Essa abordagem contrasta com a visão unidimensional e carregada de preconceitos, que distorce a realidade, promovendo uma compreensão mais completa e inclusiva.

Diante desse cenário, é possível constatar que o TSE tem adotado uma postura comprometida com a redução da desigualdade entre homens e mulheres na política, colocando a questão de gênero no centro do debate e reconhecendo o problema histórico da sub-representação feminina.

Embora a desigualdade persista de forma marcante e intensa, representando um desafio significativo na política brasileira, as

novas legislações são fundamentais ao utilizarem instrumentos legais para corrigir uma exclusão histórica que não condiz com a composição da população e do eleitorado brasileiro.

No entanto, é essencial reconhecer que serão necessárias muitas ações adicionais, não apenas por meio de medidas legais, mas também culturais e educacionais, para promover uma mudança mais ampla e efetiva. Assim, as iniciativas do Tribunal Superior Eleitoral representam um importante ponto de partida para um esforço coletivo que conduza a democracia brasileira a um estágio de maior paridade, justiça e representatividade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Dados sobre violência contra a mulher no contexto político.** 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jul. 2024.
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. **A construção da voz feminina na cidadania:** portfólio da exposição. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. 31 p. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/arquivos/portfólio-exposicao-a-construcao-da-voz-feminina-na-cidadania-TSE.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2024.
- BRASIL.** Senado Federal. **Candidaturas femininas crescem, mas representação ainda é baixa.** 26 ago. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/26/candidaturas-femininas-crescem-mas-representacao-ainda-e-baixa>. Acesso em: 17 jul. 2024.
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. **Retrospectiva 2023:** TSE destacou compromisso com combate à fraude à cota de gênero. 28 dez. 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/retrospectiva-2023-tse-reforçou-compromisso-de-combate-a-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em: 18 jul. 2024
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. **Concentração de mulheres nas câmaras municipais é proporcionalmente maior em cidades pequenas.** 16 jul. 2024a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/concentracao-de-mulheres-nas-camaras-municipais-e-proporcionalmente-maior-em-cidades-pequenas>. Acesso em: 18 jul. de 2024.
- CARVALHO,** José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.
- CASTRO,** Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral.** Belo Horizonte: Del Rey, 2024.
- COSTA,** Ana Maria da. Mulheres na política: a difícil luta pela representatividade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 5, n. 2, p. 23-45, 2008.
- GOMES,** José Jairo. **Direito eleitoral.** 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.
- HAHNER,** June E. Mulheres na política: o movimento sufragista no Brasil. In: DEL PRIORE, Mary. **História das mulheres no Brasil.** São Paulo: EdUnesp, 2004. p. 209-243
- LOTURCO,** Roseli. Participação feminina na política ainda é pequena. **Revista Valor**, 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/publicacoes/especiais/mulheres-de-negocios/noticia/2024/03/08/participacao-feminina-na-politica-ainda-e-pequena.ghtml>. Acesso em: 17 jul. 2024.

- RIBEIRO**, Sandra Dayrell; **SOBRAL**, Maria Berenice Rosa Vieira. **O movimento sufragista feminino no Brasil**. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. 2022. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/institucional/memoria-eleitoral/90-anos-da-justica-eleitoral/o-movimento-sufragista-feminino-no-brasil>. Acesso em: 17 jul. 2024.
- SANTOS**, Jahyra; **SANTOS**, Ivanna. **Violência política contra a mulher: marcos legais na América Latina**. Rede Interamericana de Direitos Fundamentais e Democracia, 2021. Disponível em: https://red-idd.com/files/2021/2021GT02_005.pdf. Acesso em: 14 jul. 2024.
- SPIZZIRRI**, Giancarlo; **EUFRÁSIO**, Raí; **LIMA**, Maria Cristina Pereira. et al. Proportion of people identified as transgender and non-binary gender in Brazil. *Science Reports*, v. 21, n. 2240, 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/000291732801/Downloads/s41598-021-81411-4.pdf>. Acesso em: 14 Jul. 2024.

Ativismo judicial, democracia e direitos fundamentais: análise teórica e dos fundamentos da ADI 4650

Leticia da Cruz Coradim ¹

Luiz Gustavo de Andrade ²

RESUMO

O presente estudo analisa o ativismo judicial como mecanismo de concretização dos direitos fundamentais no Brasil. Para tanto, examina as correntes teóricas procedimentalista e substancialista, adotando esta última ao sustentar que a jurisdição constitucional deve garantir a supremacia da Constituição, a proteção dos direitos fundamentais e valores constitucionais supremos, sobretudo diante da inércia legislativa. A pesquisa adota a metodologia qualitativa, fundamentando-se em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, com destaque ao julgamento da ADI 4650 pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou inconstitucional o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos por pessoas jurídicas, ao reconhecer que tais doações comprometiam a isonomia política e favoreciam a influência do poder econômico no processo eleitoral, atentando contra a integridade democrática. Nesse sentido, o estudo conclui que o ativismo judicial, desde que respeite os limites impostos pela própria Constituição consubstancia-se em um mecanismo de garantia de valores substantivos da Constituição, definidos pela maioria constituinte, como a igualdade e a justiça social, esclarecendo que a Constituição de 1988 institui um sistema de freios e contrapesos, que não configura mais a rigidez absoluta da separação dos poderes clássica, admitindo a atuação do Judiciário, mesmo que de forma contramajoritária, na correção de distorções que comprometam a democracia e os direitos fundamentais. Assim, esse artigo conclui que a declaração de inconstitucionalidade do financiamento eleitoral por empresas privadas, reforça a defesa dos direitos fundamentais, *in casu* a igualdade política, e da preservação do processo democrático frente ao seu domínio pelo poder econômico.

¹ Advogada. Bacharel em Direito na UniCuritiba. Estudante de mobilidade na Faculdade de Direito e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, de fevereiro de 2021 a agosto de 2022. Eleita Governadora no Parlamento Universitário 2023, promovido pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Vice-presidente do Diretório Acadêmico Clotário Portugal, gestão 2024.

² Advogado. Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Diretor da Escola Paranaense de Direito (EPADI). Professor da Pós-Graduação da Escola Paranaense de Direito (EPADI). Secretário-Geral da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Política (ABRADEP). Conselheiro da Seccional da OAB-PR. Membro da Conferência Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (CAOESTE).

Palavras-Chave: Ativismo judicial; Direitos fundamentais; Democracia; ADI 4650; Separação dos poderes.

ABSTRACT

The present study analyzes judicial activism as a mechanism for the realization of fundamental rights in Brazil. To this end, it examines the proceduralist and substantialist theoretical currents, adopting the latter by arguing that constitutional jurisdiction must guarantee the supremacy of the Constitution, the protection of fundamental rights, and supreme constitutional values, especially in the face of legislative inertia. This research adopts a qualitative methodology, based on a bibliographic review and jurisprudential analysis, with emphasis on the judgment of ADI 4650 by the Supreme Federal Court, which declared the financing of electoral campaigns and political parties by legal entities unconstitutional, recognizing that such donations compromised political isonomy and favored the influence of economic power in the electoral process, thus violating democratic integrity. In this sense, the study concludes that judicial activism, provided it respects the limits imposed by the Constitution itself, constitutes a mechanism for ensuring the substantive values of the Constitution, as defined by the constituent majority, such as equality and social justice. It clarifies that the 1988 Constitution established a system of checks and balances, which no longer configures the absolute rigidity of the classical separation of powers, allowing for the judiciary's intervention, even in a counter-majoritarian manner, to correct distortions that compromise democracy and fundamental rights. Thus, this article concludes that the declaration of unconstitutionality of electoral financing by private companies reinforces the protection of fundamental rights, in this case, political equality, and the preservation of the democratic process against its domination by economic power.

Keywords: Judicial activism; Fundamental rights; Democracy; ADI 4650; Separation of powers.

Introdução

O ativismo judicial tem ganhado destaque em território brasileiro nos últimos anos, notadamente no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), em resposta às omissões do Poder Legislativo e Executivo ou diante do afastamento de normas incompatíveis com a realidade social e constitucional, por intermédio do controle de constitucionalidade.

Embora o termo tenha origem nos EUA, o ativismo judicial no Brasil caracteriza-se pela postura proativa do Poder Judiciário na interpretação extensiva da Constituição, com vista à defesa de seus princípios e valores. Nesse sentido, o conceito de ativismo judicial contrapõe-se à ideia de autorrestrrição judicial, em que as decisões são tomadas exclusivamente com base na literalidade dos textos legais.

No que se refere ao ativismo judicial, faz-se necessária, a priori, a análise de duas correntes teóricas: o Procedimentalismo, que defende que a intervenção do Poder Judiciário no processo político deve ocorrer apenas com a finalidade de assegurar o processo democrático, e o Substancialismo, que reconhece um papel ativo do Judiciário na defesa dos valores substantivos da Constituição, em especial os direitos fundamentais.

O presente estudo adota a perspectiva substancialista ao argumentar que, com o advento do Estado Democrático de Direito e do sistema de freios e contrapesos, a jurisdição constitucional torna-se um mecanismo de defesa dos direitos fundamentais e da supremacia da Constituição. Isso ocorre porque a separação dos poderes deixa de ser absoluta, passando a ser pautada na independência e harmonia entre os poderes, em uma perspectiva de colaboração recíproca.

Dessa maneira, esse artigo busca analisar o ativismo judicial como um mecanismo de concretização dos direitos e garantias fundamentais, com destaque ao julgamento da ADI 4650, que, com base na proteção da igualdade no processo eleitoral, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, impedindo a excessiva influência do poder econômico nas eleições.

Democracia x constitucionalismo: a perspectiva procedimentalista e substancialista

A jurisdição constitucional, como mecanismo de interpretação e aplicação da Constituição pelo Poder Judiciário, enseja, quanto aos limites da atuação do Estado-juiz, duas correntes: a Procedimentalista e a Substancialista. A compreensão dessas correntes mostra-se necessária para a elucidação do ativismo judicial no contexto brasileiro.

A Teoria Procedimentalista tem como um de seus principais autores John Hart Ely, que argumenta que o Poder Judiciário, no exercício da jurisdição constitucional, deveria limitar-se a garantir a integridade do processo democrático realizado pelo Parlamento (Czelusniak; Ribeiro, 2012, P. 197, apud Ely, 2010), sem interferir na interpretação das leis. Isso porque o judicial review, quando baseado em julgamento de valores substantivos, ao afastar normas ou suprimir omissões, representaria um ataque à democracia e ao princípio majoritário, na medida em que juízes não foram eleitos e, portanto, não deveriam se sobrepor às decisões da maioria.

Assim, caberia apenas ao Legislativo e ao Executivo a interpretação das leis, pois, conforme explicam Kozicki e Barboza (2008), o procedimentalismo entende que a definição dos valores substantivos de uma sociedade deve ser feita por intermédio de uma deliberação feita por esses poderes, uma vez que são democraticamente eleitos. Dessa forma, seria antidemocrático que juízes assumissem essa função.

No entanto, a Teoria Procedimentalista desacerta ao entender que, em nome da vontade majoritária, somente a garantia do processo democrático poderia justificar a intervenção do Poder Judiciário, pois restringe a democracia à vontade da maioria. Contudo, é inegável que não há democracia sem a concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Dessa maneira, a Teoria Substancialista sustenta a intervenção do Poder Judiciário não somente na garantia do processo democrático, mas também na defesa da supremacia da Constituição e concretização dos direitos e garantias fundamentais. Essa intervenção ocorre tanto por meio do controle de constitucionalidade, afastando normas cujo conteúdo é manifestamente contrário à vontade constitucional, quanto pela supressão de omissões e morosidades dos Poderes Legislativo e Executivo.

É nesse sentido que esclarecem Ribeiro e Czelusniak (2012, p. 203) a respeito do entendimento de Hohmann (2007):

[...] apesar de a teoria procedimentalista de Ely poder resolver algumas questões sobre a atuação antidemocrática dos Tribunais, essa teoria ainda não encontra aplicação no vigente sistema jurídico brasileiro (HOHMANN, 2007). Uma das razões é que a Constituição de 1988 prescreve “[...] conteúdos mínimos que devem ser respeitados pelo legislador ordinário, entre os

quais, os direitos e garantias fundamentais (elevados ao status de cláusulas pétreas)” (HOHMANN, 2007, p. 8-9). Para Hohmann (2007), “[...] se o Judiciário se limitar a garantir a lisura do procedimento democrático, deixará desprotegido os direitos fundamentais e todas as questões substanciais erigidas na Carta Magna”

Por conseguinte, a Teoria Procedimentalista não encontra aplicabilidade no ordenamento jurídico nacional, porque a Constituição dirigente de 1988 estabeleceu valores mínimos fundados na dignidade da pessoa humana, que devem ser garantidos, além de metas a serem cumpridas por todas as esferas de poder dos direitos fundamentais e da justiça social.

Destarte, conforme explicam Dworkin e Streck, principais teóricos do substancialismo, cabe ao Poder Judiciário, por intermédio da Suprema Corte, realizar um intenso controle dos atos legislativos (Ribeiro e Czelusniak, 2012), garantindo sua conformação com a Lei Maior.

Nessa senda, não se pode considerar antidemocrática a atuação do Judiciário na defesa dos direitos fundamentais pelo simples fato de juízes não serem eleitos. Isso, porque não se pode admitir que tais direitos fiquem à mercê dos anseios da maioria ordinária do momento, pois, ressalte-se, a lei não é necessariamente a representação da vontade da maioria.

Conforme assevera Eduardo Cambi, a lei decorre de grupos de pressão e possui relação direta com o poder econômico e os interesses de determinadas classes dominantes, que não representam necessariamente a vontade majoritária da população. Portanto, na prática, o poder não emana do todo.

A lei resulta de grupos de pressões (representantes de empresários, ruralistas, religiosos, sindicalistas, servidores públicos etc.) e de mecanismos de votação ilegítimos (v.g., voto das lideranças). A lei não traduz a vontade geral, sendo contraditória, ocasional, fragmentária, numerosa e cambiante. Não é expressão pacífica de uma sociedade política internamente coerente, tampouco um ato impessoal, geral e abstrato, que traduza interesses objetivos, coerentes, racionalmente justificáveis e generalizáveis, mas um ato personalizado – proveniente de grupos identificáveis de pessoas e dirigidos a outros grupos igualmente identificáveis – que persegue interesses

particulares. Consequentemente, o produto legislativo adquire caráter compromissório.(Cambi, 2016, p.107).

Todavia, deve-se ressaltar que, ainda que a lei não represente necessariamente a vontade geral, estando sujeita às vontades de grupos economicamente dominantes, não é objetivo desta pesquisa desprezá-la e tampouco retirar sua validade. Pelo contrário, busca-se ressaltar a sua importância na promoção dos direitos fundamentais, de modo que, quando contrariar os valores e princípios supremos da Carta Magna, ainda que fundamentada na vontade da maioria, o Judiciário possa atuar para defendê-los, mesmo que de maneira contra majoritária, pois a lei não pode se amparar na vontade geral para desrespeitar valores constitucionais supremos.

Ora, a democracia não pressupõe uma ditadura da maioria sobre a minoria. Caso contrário, a maioria, pelo simples fato de sê-lo, estaria legitimada, a depender de seus ânimos, a colocar em xeque os direitos fundamentais, e o representante político eleito por ela poderia agir como bem entendesse no exercício do poder, pois a força política estaria acima da Constituição (Cambi, 2016).

Nessa compreensão, o conceito de democracia não se resume à vontade da maioria e ao exercício do direito de voto. Ao contrário, relaciona-se mais diretamente com a efetiva concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Por outro lado, o conceito de cidadania não se resume ao exercício do direito ao voto, não podendo o grau de desenvolvimento democrático de um país ser medido pelo número de pessoas que votam, mas com relação ao efetivo respeito aos direitos fundamentais de todas as pessoas, mesmo aquelas que não exercem o direito ao voto.

Consequentemente, não há efetiva democracia sem a observância e a concretização dos direitos fundamentais, não podendo a atuação parlamentar ou do governante estar em desacordo com a Lei Fundamental (Cambi, 2016, p. 115).

Ainda é possível perceber diversas imperfeições nos consensos e vontades da maioria. Por conseguinte, não se pode admitir a supressão de direitos fundamentais sob a justificativa de se tratar da vontade majoritária. Nessa hipótese, bastaria a concordância

da maioria ordinária para que regimes antidemocráticos fossem legitimados, como ocorreu com o nazi-fascismo.

A democracia não se resume à vontade da maioria. Se fosse realizada consulta popular para se saber se o povo estaria disposto a não mais pagar impostos ou, especialmente em períodos posteriores a crimes de grande comoção social, se é a favor da pena de morte, certamente a maioria diria que “sim”, embora tais propostas firam diretamente a Constituição e as leis vigentes no país.

O governo constitucional visa a proteção do conjunto da sociedade, impedindo que a vontade da maioria se sobreponha aos ditames legais ou que oprimam as minorias. Em outras palavras, a função básica da Constituição é retirar certas decisões do processo político, colocando os direitos acima das decisões da maioria, por intermédio de um sistema de direitos fundamentais que serve como critério último de validade de toda a ordem jurídica (Cambi, 2016, p. 117).

Portanto, com o advento do constitucionalismo pós-moderno, o Poder Judiciário assume um papel importante na defesa dos direitos constitucionais, especialmente dos direitos fundamentais sociais. É o que esclarece Lênio Streck:

A democratização social, fruto das políticas do Welfare State, o advento da democracia no segundo pós-guerra e a redemocratização de países que saíram de regimes autoritários/ditatoriais, trazem à lume Constituições cujos textos positivam os direitos fundamentais e sociais. Esse conjunto de fatores redefine a relação entre os Poderes do Estado, passando o Judiciário (ou os tribunais constitucionais) a fazer parte da arena política, isto porque o Welfare State lhe facultou o acesso à administração do futuro, e o constitucionalismo moderno, a partir da experiência negativa de legitimação do nazi-fascismo pela vontade da maioria, confiou à justiça constitucional a guarda da vontade geral, encerrada de modo permanente nos princípios fundamentais positivados na ordem jurídica (Streck, 2003, p. 262).

Dessa maneira, a teoria substantiva defende que a Constituição possui valores a serem respeitados não somente pelos cidadãos, mas, sobretudo, pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Cabe a este último a fiscalização dos demais, garantindo sua conformação

com os direitos fundamentais e princípios constitucionais. É nesse sentido que Kozicki e Barboza explicam:

Neste sentido não se deve falar em mera adequação procedimental dos processos políticos, mas em verdadeira adequação material. Segundo a teoria substantiva da Constituição, ou constitucionalista da democracia, existem direitos fundamentais que representam valores mínimos escolhidos pelo povo no momento constituinte que devem ser protegidos inclusive contra maiorias eventuais. A Constituição, desse modo, se dirige a todos os cidadãos e a todos os Poderes do Estado, mas seu protetor e intérprete máximo, neste modelo, é o Poder Judiciário, que, por sua vez, irá interpretar os valores escolhidos pela sociedade quando da elaboração da Constituição permitindo dessa forma uma idéia de ativismo judicial na proteção e efetivação dos direitos fundamentais (Barboza; Kozicki. 2008, p. 163).

Consoante a isso, o Judiciário deve submeter-se à Constituição e garantir a observância de seus princípios e valores supremos, fundamento último de validade de toda a ordem jurídica nacional, ainda que isso contrarie a vontade da maioria ordinária. Afinal, quem designou o controle de constitucionalidade ao Poder Judiciário brasileiro e estabeleceu a função de guardião da Constituição ao Supremo Tribunal Federal foi o poder constituinte, isto é, a maioria constituinte, cuja vontade, conforme afirma Cambi (2016), deve prevalecer sobre a da maioria ordinária.

É necessário que, independentemente do interesse geral, a supremacia da Constituição de 1988 seja respeitada e, acima de tudo, que os direitos fundamentais e os valores por ela consagrados, sejam resguardados.

A limitação da vontade da maioria ordinária decorre da supremacia de uma maioria mais forte. O poder constituído, por natureza derivado, deve respeitar o poder constituinte, por definição originário. A ideia base é a de que a vontade política da maioria governante de cada momento não pode prevalecer contra a vontade da maioria constituinte incorporada na Lei Fundamental. [...]

É pelo princípio da supremacia da Constituição que se pode tornar indisponíveis os elementos estruturais da convivência política e social contra a vontade política ocasional e esporádica dos governantes (Cambi, 2016, p. 120).

Destaca-se que esse sistema de direitos fundamentais, a ser protegido pela jurisdição constitucional, encontra seu fundamento de validade, sobretudo, na natureza rígida da Constituição de 1988. É desse núcleo rígido que advém o princípio da supremacia da Constituição, que determina, nas palavras de José Afonso da Silva, a sua posição hierárquica enquanto “lei fundamental suprema do Estado” (Silva, 2022, p. 48), situando-se no vértice do sistema jurídico para conferir validade a todos os poderes estatais, que devem respeitá-la e fazer valer seus princípios, valores e objetivos.

Ademais, importa notar que o Brasil se encontra em um cenário de extrema desigualdade, e a efetivação dos direitos fundamentais sociais ainda é um problema em território nacional. A maioria da população é facilmente manipulada politicamente, situação agravada pela falta de acesso à informação.

Em contrapartida, como bem enfatiza Cambi (2016), esse problema da concretização dos direitos fundamentais sociais não se manifesta de forma latente em países da Europa e Estados Unidos. Nessas regiões, onde há maior respeito aos bens constitucionais fundamentais, o Judiciário tende a assegurar mais a liberdade do que promover a igualdade.

Por outro lado, em países de modernidade tardia como o Brasil, exige-se uma atuação firme do Poder Judiciário, indispensável para a justiça e transformação social. Seu papel é cumprir estritamente o disposto na Constituição, sendo corresponsável pela afirmação dos direitos fundamentais sociais (Cambi, 2016).

A relativização do princípio da separação dos poderes

A desneutralização política do Judiciário, que assume um papel ativo na defesa dos valores constitucionais, gera um dilema em relação ao Princípio da Separação dos Poderes, cujo desenvolvimento está intrinsecamente relacionado à evolução histórica dos direitos fundamentais.

Nas Revoluções Liberais, para fazer frente ao absolutismo monárquico, emerge a primeira geração dos direitos fundamentais, trazendo consigo as liberdades clássicas negativas, que consolidam os direitos à vida, à liberdade, à igualdade (formal) e à propriedade.

Nesse modelo, para afastar cada vez mais a ingerência do Estado, antes absoluto, da vida privada, surge o Princípio da Separação

dos Poderes, teorizado por Montesquieu. Esse princípio estabelece uma divisão rígida entre Executivo, Legislativo e Judiciário, com objetivo de prevenir abusos e garantir a abstenção do Estado, que deveria apenas assegurar formalmente esses direitos fundamentais, sem intervir ativamente na sua concretização. Por conseguinte, o Judiciário mantinha uma postura neutra, restringindo-se à aplicação literal da lei, sem interpretações extensivas.

Posteriormente, o advento da Revolução Industrial traz à lume a segunda geração dos direitos fundamentais, composta pelos direitos sociais, culturais e econômicos, baseados na igualdade material. Ainda, a terceira geração, por sua vez, ganhou força com o fim da Segunda Guerra Mundial e a consolidação do Estado Democrático de Direito, estabelecendo os direitos de solidariedade, como o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente.

Diante das segunda e terceira gerações dos direitos fundamentais, passa-se a exigir do Estado e de seus três poderes uma atuação efetiva para garantir a realização desses direitos na prática, como esclarece George Marmelstein:

Já os direitos de segunda geração possuem um objetivo diferente. Eles impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhor qualidade de vida e um nível razoável de dignidade como pressuposto do próprio exercício da liberdade (Marmelstein, 2019, p. 49).

Assim, a partir do advento da segunda dimensão dos direitos fundamentais e da chegada do *Welfare State*, surge uma demanda, por parte das coletividades e grupos sociais, por prestações do Estado, que deve efetivar tais direitos através de políticas públicas (Bonavides apud Linhares; Segundo, 2016).

Os direitos fundamentais de segunda geração implicam deveres de proteção do Estado, que deve, através de uma obrigação permanente, resguardá-los, seja contra os poderes públicos, seja contra os particulares ou até mesmo outros Estados (Canotilho et al., 2018).

Nesse sentido, juntamente com a evolução histórica dos direitos fundamentais, a concepção clássica do princípio da separação dos poderes no Estado Liberal dá espaço à sua relativização a partir do Estado Social e, em especial, com a chegada do Estado Democrático de Direito.

Enquanto no Estado Liberal havia um contentamento com o modelo clássico de separação de poderes, na busca por maior segurança jurídica pós totalitarismo, o juiz, ao aplicar a lei, deveria apenas fazer a subsunção do fato à norma, sem espaço para interpretações extensivas, pois o importante era que a lei fosse aplicada, independentemente de seu conteúdo (Cambi, 2016). Com o advento da segunda geração dos direitos fundamentais e do Estado Social, a mera abstenção do Estado passa a ser insuficiente. Assim, junto à mudança de paradigmas trazida pela segunda geração, surge o dever de proteção desses direitos por parte dos três poderes, que devem atuar em um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) para efetivar a justiça social.

No Estado Social, conforme esclarece Cambi (2016), a proteção dos direitos fundamentais implica a garantia de criação de estruturas sociais que possibilitem maior oportunidade de desenvolvimento da personalidade. Dessa forma, o Estado torna-se responsável por assegurar direitos sociais, deixando de ser visto apenas como uma ameaça aos direitos fundamentais e não estando mais restrito a uma atuação mínima.

Consequentemente, o Judiciário passa de mero aplicador da letra fria da lei para ser um efetivo intérprete da Constituição e, sobretudo, garantidor da efetivação dos direitos fundamentais. Sai de uma postura neutra e passa a atuar ativamente na interpretação do texto constitucional.

No atual Estado Democrático de Direito, com a Constituição acima de todas as funções estatais, não se espera que o Poder Judiciário se limite ao papel de carimbador das decisões políticas tomadas pelo Legislativo e pelo Executivo. A mudança no significado dos direitos fundamentais no decorrer do tempo traz consigo a ideia de diálogo e cooperação entre os três poderes no que diz respeito à compreensão e determinação do significado do texto constitucional (Cambi, 2016).

A partir de então, não há mais uma compreensão de separação absoluta dos poderes, que já não apresenta a rigidez de outrora. Desse modo, conforme bem elucidada José Afonso da Silva (2022), atualmente, no presidencialismo, fala-se em independência orgânica e harmonia entre os poderes.

Nessa perspectiva, o princípio da separação dos poderes torna-se mais flexível a partir da institucionalização do sistema de freios e

contrapesos, que busca evitar arbítrios e abusos entre os poderes diante do antigo cenário de separação absoluta.

No atual sistema de *checks and balances*, José Afonso da Silva defende que pode e deve haver interferências recíprocas entre os poderes, em que um poder freia o outro na busca do equilíbrio necessário ao bem coletivo.

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados (Silva, 2022, p. 112).

Afonso da Silva ainda esclarece que a independência entre os poderes significa que: o momento da investidura e da permanência das pessoas nos respectivos órgãos governamentais independe da confiança ou vontade dos demais; que não necessitam da autorização ou consulta aos outros no exercício de suas atribuições; e que, observando as disposições constitucionais e legais, cada um é livre na organização de seus respectivos serviços.

Além disso, a harmonia entre os três poderes garante o controle recíproco entre eles em determinadas situações, como por exemplo, o Executivo, que participa do processo legislativo tanto na iniciativa das leis quanto na sanção e no veto; e o Congresso, que pode modificar projetos elaborados pelo Executivo ou até mesmo rejeitá-los.

São esses alguns exemplos apenas do mecanismo dos freios e contrapesos, caracterizador da harmonia entre os poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra

o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro (Silva, 2022, p. 112).

Dessa forma, no contexto do sistema de freios e contrapesos e da harmonia entre os poderes, a Constituição de 1988 estabeleceu o sistema de controle de constitucionalidade, que, em última instância, legítima, na ordem jurídica brasileira, a jurisdição constitucional, conferindo ao Poder Judiciário uma postura ativa para garantir a aplicação da Constituição, especialmente na proteção dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, quanto ao novo papel que a Constituição de 1988 concede ao Poder Judiciário, Kozicki e Barboza assim esclarecem:

Lenio Luiz Streck parte da premissa de que a Constituição Federal de 1988 criou um novo paradigma ao estabelecer que a República Federativa do Brasil constituiu-se em Estado Democrático de Direito, dando um novo papel ao Poder Judiciário e à Justiça Constitucional, que seriam guardiões dos valores materiais positivados na Constituição (Barboza; Kozicki, 2008, p. 164).

Todavia, é mister ressaltar que o ativismo judicial deve ser subsidiário à atuação legislativa e, portanto, a *ultima ratio*, ocorrendo somente em situações específicas de retração do Poder Legislativo e Executivo e/ou com o único objetivo de preservar os direitos fundamentais e a democracia.

A jurisdição constitucional deve estar sujeita a certos limites impostos pela Constituição, e as deliberações do Congresso devem ser respeitadas na medida em que não atentem contra a própria democracia e os direitos fundamentais, pois os protagonistas da vida política devem ser aqueles os que têm votos (Barroso, 2009).

Na perspectiva de limites à atuação jurisdicional, como bem enfatizam Ribeiro e Czelusniak ao tratar da teoria substancialista, Dworkin defende que o magistrado deve basear suas decisões em argumentos de princípio, de modo a não impor suas próprias convicções. Mesmo quando houver lacunas, deve escolher a resposta correta dentre as várias fontes do direito, em uma interpretação construtiva da história, produzindo decisões que se harmonizem com a estrutura constitucional.

Assim, o Judiciário não ultrapassaria suas prerrogativas, pois os argumentos de princípio sobrepõem-se às decisões majoritárias (Czelusniak; Ribeiro, 2012). O Poder Judiciário não pode justificar suas decisões com base na sua convicção própria sobre o que é ou deixa de ser o bem-estar da comunidade, pois esse papel cabe ao Poder Legislativo. Os magistrados devem, sobretudo, assegurar a realização dos direitos constitucionais e atuar subsidiariamente ao Poder Executivo e Legislativo, somente no controle das ações e omissões que violem a Constituição (Cambi, 2016).

Ativismo judicial como mecanismo de proteção do processo eleitoral: o julgamento da ADI 4650

Ao longo dos anos, é possível notar que o ativismo judicial no Brasil, no que diz respeito ao Supremo Tribunal Federal no cenário pós Constituição de 1988, aconteceu poucas vezes e em situações muito específicas. No entanto, de modo geral, essas decisões refletem um mesmo fundamento: a concretização de direitos e garantias fundamentais diante da omissão ou morosidade do Poder Legislativo, ou mesmo em relação ao afastamento de normas que não fazem mais sentido na realidade social prática.

No caso da ADI 4650 (Distrito Federal, 2015), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face dos artigos 23, §1º, incisos I e II; 24; e 81, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), e dos artigos 31; 38, inciso III; 39, caput e §5º, da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), o Supremo Tribunal Federal julgou a ação parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam doações de pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais.

Na decisão, de relatoria do Ministro Luiz Fux, o STF entendeu que a possibilidade de financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos por pessoas jurídicas – que antes poderiam fazer doações e contribuições até o limite de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição - atenta contra a integridade do processo democrático e a igualdade na disputa eleitoral. Isso porque os candidatos que despendessem mais recursos em suas campanhas teriam maiores chances de êxito nas eleições, resultando no domínio do processo político pelo poder econômico, ou

melhor, na captura do político pelos titulares do poder econômico, em afronta aos princípios democrático e republicano.

No acórdão, a Suprema Corte elucida que as principais doadoras para candidatos e partidos políticos são empresas privadas, que desempenham papel central no financiamento das campanhas eleitorais.

No pleito de 2010, por exemplo, apenas 1% dos doadores, o equivalente a 191 empresas, foi responsável por 61% do montante doado. Não bastasse, os dez principais financiadores - em geral construtoras, bancos e indústria - contribuíram com aproximadamente 22% do total arrecadado (Fonte: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e Transparency International, em estudo intitulado *A responsabilidade das empresas no processo eleitoral*, 2012, p. 34). Distrito Federal, 2015, p. 27.

Nesse contexto, o ministro Fux afirma que passa a ocorrer uma inegável relação de independência dos partidos políticos e candidatos em relação ao capital dessas empresas. Quanto maior o poder econômico, maior a capacidade de influenciar decisivamente o resultado das eleições, ocorrendo a “plutocratização” da política brasileira (Distrito Federal, 2015).

Além disso, o STF entendeu que o financiamento por pessoas jurídicas desequilibra a igualdade política entre os candidatos no processo eleitoral, o que repercute na formação dos quadros representativos. Aqueles que possuem acesso a uma rede de contatos e conexões estratégicas de maior poder econômico adquirem uma vantagem significativa em relação àqueles candidatos que não possuem, o que também ofende o princípio republicano.

Ademais, o STF destacou que as doações empresariais às campanhas eleitorais e aos partidos não podem ser concebidas como liberdade de expressão, pois na verdade, não refletem preferências políticas. Antes de tudo, são uma estratégia para estreitar laços com o poder público e evitar represálias, como a perda de benefícios estatais.

Outrossim, o ministro relator entendeu que os critérios de doação por empresas privadas são inconstitucionais também por atentarem contra a isonomia entre pessoas jurídicas. O artigo 24 da Lei das Eleições estabelece um rol de entidades que não podem realizar

doações, como associações de classe e sindicatos, sem qualquer fundamento constitucional para tal distinção, beneficiando as empresas privadas e promovendo uma desequiparação inconstitucional entre pessoas jurídicas.

Na realidade, não existem princípios contrapostos que justifiquem a autorização de doações a campanhas por parte de empresas, mas que não franqueiem similar possibilidade às entidades sindicais.[...]

Trata-se, destarte, de critérios injustificáveis que, além de não promover quaisquer valores constitucionais, deturpam a própria noção de cidadania e de igualdade entre as pessoas jurídicas. Distrito Federal, 2015, p. 33-34.

Nesse sentido, a decisão proferida na ADI 4650 configura um caso emblemático de ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal, no afastamento de normas cujo conteúdo é incompatível com os valores supremos extraídos da Constituição da República, quais sejam, a igualdade, defesa da integridade do processo democrático e a proteção ao princípio republicano.

Os dispositivos declarados inconstitucionais promoviam uma assimetria entre os participantes do processo eleitoral e, portanto, uma desigualdade de condições, colocando em desvantagem os cidadãos que não dispunham de recursos financeiros para a sua campanha.

Uma vez reconhecida pelo tribunal a violação do princípio democrático, a desigualdade política, a consolidação do poder econômico sobre a política (plutocratização das eleições) e o risco à moralidade administrativa – porquanto havia uma forte relação entre as doações e a obtenção de vantagens futuras junto ao poder público, resultando em um sistema de troca de favores entre empresas e políticos eleitos —, essa atuação contramajoritária do STF reforça a tese substancialista, na medida em que houve uma interpretação extensiva da Constituição de 1988 na defesa dos valores fundamentais por ela consagrados, indo além da simples aplicação da norma.

O caso em questão reflete ainda o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, uma vez que o Judiciário, enquanto guardião da Constituição, intervém para corrigir uma falha do Legislativo que, em última análise, comprometia a própria democracia.

Os dispositivos que autorizavam o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos por pessoas jurídicas também trazem à tona a influência de grupos de pressão, economicamente dominantes na elaboração de leis, porquanto as normativas declaradas inconstitucionais beneficiavam quase exclusivamente empresas privadas e os próprios representantes eleitos do Executivo e Legislativo.

Assim, confiar ao Legislativo ou Executivo a prerrogativa de reformular a disciplina do financiamento de campanhas compromete a própria integridade democrática, uma vez que se atribui única e exclusivamente aos agentes políticos eleitos pelo processo eleitoral o tratamento de matérias intimamente ligadas a esse mesmo processo, que permitiu sua ascensão aos cargos que ocupam, como ocorreu no caso da institucionalização da fidelidade partidária, pelo Supremo Tribunal Federal (Distrito Federal, 2015).

Disso decorre a importância do Poder Judiciário na defesa dos valores constitucionais, promovendo um controle recíproco entre os poderes e, nesse caso, impedindo que a falta de regulação sobre o financiamento eleitoral comprometesse o equilíbrio democrático.

Importa mencionar que a ADI 4650 não desrespeita a discricionariedade do Poder Legislativo nem retira a matéria de sua esfera decisória. Como bem esclarecido no voto vencedor do ministro relator — acompanhado por outros sete ministros —, trata-se de uma decisão aditiva de princípios, pois a atuação do tribunal é excepcional e subsidiária, *ultima ratio*, ocorrendo em uma situação de retração do Congresso Nacional, que deixou de regular a matéria no prazo de 18 meses. Além disso, a decisão não põe fim ao debate, pois, em nome da preferência legislativa, o Congresso Nacional, que efetivamente detém o poder legiferante, continua com a prerrogativa de elaborar, quando e se quiser, nova disciplina para o financiamento de campanhas, dentro dos limites constitucionais delineados pelo Tribunal (Distrito Federal, 2015).

Em última análise, é possível dizer que, no julgamento da ADI 4650, ainda que o STF tenha se valido da interpretação de valores substantivos da Constituição, como a igualdade, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais em questão, a própria Teoria Procedimentalista também admitiria, *in casu*, a inconstitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos por pessoas jurídicas, na medida que defende que

intervenção do Judiciário no Poder Legislativo e Executivo só deve ocorrer para a garantia da integridade do processo democrático.

Caberia, à jurisdição, apenas corrigir eventuais desvios no processo de representação popular, para assegurar a efetiva participação do povo no poder e a participação política das minorias. Nega que a legitimidade da jurisdição esteja na análise dos conteúdos substanciais das normas infra-constitucionais, pretensamente subjacentes à Constituição. Ely, 1980, apud Cambi, 2009, p. 282.

A defesa do processo eleitoral e, máxime, da democracia, é justamente o cerne na decisão de declaração de inconstitucionalidade em comento, eis que a Suprema Corte atuou para garantir que os mandatos políticos fossem conquistados com base na vontade popular, e não no poder econômico.

Dessa forma, independentemente da perspectiva teórica adotada, o julgamento da ADI 4650 representa uma atuação legítima do STF na proteção da democracia e da integridade do processo eleitoral. Ainda que a Teoria Substancialista tenha influenciado a decisão ao destacar a igualdade política, a própria Teoria Procedimentalista justificaria a intervenção judicial nesse caso, uma vez que o financiamento empresarial comprometia a representatividade e distorcia a formação da vontade popular.

Desse modo, a Suprema Corte, mesmo não possuindo parâmetro específico de controle, na medida em que a Constituição não estabeleceu regra acerca do financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, não apenas resguardou valores fundamentais da Constituição, como também assegurou que o processo democrático fosse preservado contra influências externas, reafirmando o papel do Judiciário na defesa da ordem constitucional.

REFERÊNCIAS

- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. 2008. **Jurisdição Constitucional brasileira: entre Constitucionalismo e Democracia**. *Revista Sequência*, n. 56, p. 151-176. Disponível em: (<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n56p151/13675>). Acesso em: 24 de setembro de 2024.
- BARROSO, Luis Roberto. 2009. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, ISSN 1138-4824, núm. 13, p. 11-22. Disponível em: (https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5498/2009_barroso_judicializacao_ativismo_judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 26 de setembro de 2024.
- BONAVIDES apud LINHARES, Emanuel A.; SEGUNDO, Hugo de Brito M. 2016. **Democracia e Direitos Fundamentais: Uma Homenagem aos 90 Anos do Professor Paulo Bonavides**. São Paulo: Grupo GEN. E-book. ISBN 9788597006575. Disponível em: (<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597006575/>). Acesso em: 07 dez. 2023.
- CAMBI, Eduardo. 2016. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo – Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. São Paulo: Grupo Almedina. E-book. ISBN 9788584931156. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584931156/>. Acesso em: 20 set. 2024.
- CANOTILHO, José Joaquim G. et al. 2018. **Série IDP - Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva. E-book. ISBN 9788553602377. Disponível em: (<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602377/>). Acesso em: 07 dez. 2023.
- CZELUSNIAK, Vivian Amaro; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. 2012. **Constitucionalismo e Democracia nas Análises Procedimentalista e Substancialista**. *Revista Sequência*, n. 65, p. 189-207. Disponível em: (<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2012v33n65p189>). Acesso em: 24 de setembro de 2024 apud ELY, 2010.
- DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. Interpelado: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux.

Brasília, 17 set. 2015. Disponível em: (<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&text=.pdf>). Acesso em: 10 de janeiro de 2025.

ELY, John Hart. Democracy and distrust. apud CAMBI, Eduardo. 2009. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo – Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. Revista dos Tribunais.

MARMELSTEIN, George. 2019. Curso de Direitos Fundamentais, 8 edição. São Paulo: Grupo GEN. E-book. ISBN 9788597021097. Disponível em: (<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021097/>). Acesso em: 07 dez. 2023

SILVA, José Afonso da. 2022. Curso de Direito Constitucional Positivo, 44. ed. São Paulo: JusPODIVM.

STRECK, Lenio Luiz. 2003. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. Novos Estudos Jurídicos, vol. 8, n. 2, p. 257-301.

Participação eleitoral, COVID-19 e desastres ambientais: como o Estado deve garantir o direito ao voto às populações afetadas

Raimundo Nonato Silva Santos ¹

Tiago Dias da Silva ²

Gina Vidal Marcílio Pompeu ³

Patrícia Gasparro Sevilha ⁴

RESUMO

O artigo busca analisar os desafios enfrentados pelo Estado brasileiro envolvendo o direito ao voto em cenários de desastres ambientais e emergências. Após uma breve introdução ao tema, passa-se a explorar os casos emblemáticos, como os desastres de Mariana (MG) e Brumadinho (MG), a pandemia de COVID-19 e as enchentes no Rio Grande do Sul, bem como seus impactos na participação eleitoral. Em seguida, ressalta-se o voto digital, como norte para uma solução promissora, cujo objetivo é superar limitações logísticas e garantir o acesso ao sufrágio em situações de crise. Ainda discute-se, a relevância da organização comunitária e da participação política como pilares para a reconstrução social e ambiental. Na conclusão argumentamos que a democratização do acesso ao voto em situações excepcionais é essencial para promover uma cidadania inclusiva e demanda esforços institucionais e adaptações legislativas.

Palavras-Chave: Direito ao voto; Democracia; Desastres ambientais; Voto digital; Cidadania.

ABSTRACT

The article seeks to analyze the challenges faced by the Brazilian State involving the right to vote in scenarios of environmental disasters and emergencies. After a

¹ Doutorando Em Direito Constitucional Pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE). Universidade de Fortaleza (UNIFOR) Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE). ID Lattes: 3574648689150671

² Mestre Em Direito e Gestão de Conflitos Pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) juiz Auxiliar da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE). Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE). ID Lattes: 9771303680721819

³ Pós-doutora Em Direito Econômico Pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. universidade de Fortaleza (UNIFOR). ID Lattes: 5158462383888889. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0446-7452>

⁴ Doutoranda Em Direito Negocial Pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Universidade Estadual de Londrina (UEL). Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR). Analista Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR). ID Lattes: 6245626420021642. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8879-4439>

brief introduction to the topic, we explore emblematic cases, such as the Mariana and Brumadinho disasters, the Covid-19 pandemic and the floods in Rio Grande do Sul, as well as their impacts on electoral participation. Next, digital voting is highlighted as a guide to a promising solution, whose objective is to overcome logistical limitations and guarantee access to suffrage in crisis situations. The relevance of community organization and political participation as pillars for social and environmental reconstruction is still being discussed. In conclusion, we argue that the democratization of access to voting in exceptional situations is essential to promote inclusive citizenship and requires institutional efforts and legislative adaptations.

Keywords: voting rights; democracy; environmental disasters; digital voting; citizenship.

Introdução

O art. 14 da Constituição Federal estabelece que 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 plebiscito, referendo e iniciativa popular. O alistamento eleitoral e o voto são, como regra, obrigatórios para os cidadãos brasileiros maiores de dezoito anos.

A cidadania é tratada na Constituição Federal de 1988 como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 15, II) e se conecta diretamente com a democracia, a informação e o pluralismo, que, conforme Paulo Bonavides (2015), são considerados direitos fundamentais de quarta geração.

Dessa forma, José Afonso da Silva (2013), em termos concretos, prescreve que a Constituição, conforme o princípio democrático na ordem constitucional brasileira, plasma uma democracia semidireta, isto é, uma democracia representativa, participativa, pluralista e baseada nos direitos fundamentais.

O sufrágio é o direito subjetivo de natureza política, enquanto o voto é o exercício desse direito. A forma de exercê-lo pode variar e constitui o conceito de escrutínio. O escrutínio, conforme José Jairo Gomes, designa a maneira como o processo de votação se perfaz (por exemplo, secreto ou público) e a forma do processo de apuração dos votos depositados (Gomes, 2023).

Um problema que eventualmente acomete as nações é como lidar com o exercício pleno das eleições em casos de desastres e emergências. Essa questão tende a se tornar mais frequente em razão do desequilíbrio ambiental e de suas consequências sobre o clima e o meio artificial dos grandes conglomerados humanos.

Os desastres ambientais causam impactos que transcendem os danos materiais, afetando diretamente o exercício da cidadania. Diante da relevância desse impacto, este artigo visa analisar o papel do Estado brasileiro em assegurar o direito ao voto às populações atingidas por desastres e emergências, considerando episódios emblemáticos como o de Mariana (MG, 2015), Brumadinho (MG, 2019), a pandemia de COVID-19 e as enchentes do Rio Grande do Sul (2024).

Para melhor compreensão do fenômeno e do repertório de soluções à disposição do Estado, o estudo também se debruçará sobre bibliografia referente a situações semelhantes em outros países com regimes democráticos.

A relevância social do tema reside na necessidade de compreender os efeitos desses eventos na cidadania, enquanto seu valor acadêmico está em contribuir para o debate sobre garantias eleitorais em cenários de crise. Metodologicamente, combinam-se análise qualitativa de dados eleitorais e pesquisa bibliográfica sobre democracia participativa e cidadania ambiental.

O estudo estrutura-se da seguinte forma: a introdução apresenta o contexto; o primeiro capítulo aborda conceitos de democracia participativa e cidadania frente a desastres; o segundo capítulo examina o impacto eleitoral dos desastres e as ações estatais mitigadoras; o terceiro capítulo analisa a possível utilização de tecnologias de votação digital como mitigadoras do problema.

Por fim, a conclusão ressalta os instrumentos jurídicos já utilizados ou potencialmente aplicáveis pelo Estado para garantir o engajamento eleitoral e o pleno exercício do voto em situações de desastres ambientais, calamidades ou emergências.

Democracia participativa e cidadania frente a desastres ambientais

Os desastres ambientais causam impactos que transcendem os danos materiais, afetando diretamente direitos da personalidade e direitos fundamentais, como o exercício da cidadania.

No dia 5 de novembro de 2015, o rompimento da barragem de rejeitos de Fundão,¹ em Mariana, Minas Gerais (Brasil), de propriedade das mineradoras Samarco, Vale e BHP Billiton, acarretou a destruição de diversas comunidades e contaminação do Rio Doce.

Aproximadamente 45 milhões de metros cúbicos de rejeitos foram lançados no meio ambiente, afetando não só o município de Mariana, mas também o estado do Espírito Santo, percorrendo 663,2 km até o litoral. O desastre causou a morte de 19 pessoas e devastou ecossistemas e comunidades inteiras ao longo do rio Doce. O evento foi reconhecido como o maior desastre/crime socioambiental do Brasil.

Em pesquisa intitulada *Comunidades Sujas de Lama: da destruição à resignificação e a resistência em Mariana (MG)*, Barreto, Rosa e Mayorga (2020) analisam o impacto do rompimento da barragem de Fundão em Mariana (MG), destacando a destruição física e social das comunidades afetadas. Nota-se que a catástrofe ambiental acarretou transformações no conceito de comunidade, uma vez que, para os atingidos, ela não é apenas um local físico, mas uma construção de laços sociais, afetivos e comunitários.

Após os eventos ambientais, as comunidades buscam recriar seu sentimento de pertencimento, e essa resistência foi observada pelas autoras na manutenção dos vínculos sociais e na tentativa de recriar espaços e práticas culturais nos novos locais de reassentamento.

Conforme o estudo:

A destruição física do espaço comunitário, acarreta também impactos sobre a dimensão da história e da memória das famílias, que passam a ter seu território reduzido ao próprio corpo. Suas lembranças, como as fotografias, objetos que pertenceram a outras gerações da família, as paisagens naturais, tudo foi reduzido à lama. [...]

A lama que destruiu e sujou fisicamente as comunidades atingidas de Mariana não foi suficiente para apagar o sentido de comunidade vivido pelos moradores. Ao contrário, observamos uma crescente reafirmação da pertença, muitas vezes, romantizando as memórias do antigo lugar, como extremamente harmonioso, ausente de hierarquias sociais e conflitos.

¹ Operado pela Samarco, o tanque de resíduos de mineração expeliu mais de 80 milhões de toneladas de lama na Bacia do Rio Doce. RESENDE; Roberta Carnelos; AMARAL, Igor. Comportamento legislativo e financiamento eleitoral: o caso do desastre da Samarco. In.: Revista Psicologia Política, vol. 19, São Paulo, dez. 2019. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2019000400004 Acesso em: 30 dez. 2024.

Sentimentos que são alimentados pela condição provisória de vida das famílias atingidas, enquanto aguardam o reassentamento, estão em um ‘entre lugar’, no meio do que foi e do que poderá ser.²

Assegurar o direito ao voto, à cidadania e ao engajamento eleitoral é imprescindível para o soerguimento dessas comunidades, bem como para a autoestima e sentimento de pertencimento das pessoas afetadas.

Em comparação com as emergências sanitárias, como pandemia da COVID-19 (Barreto; Rosa; Mayorga, 2020), os desastres ambientais exigem um esforço adicional de articulação e organização das comunidades, pois demandam a busca pel reparação civil.

Por sua vez, a reparação civil decorrente de desastres ambientais apresenta desafios complexos. Nesse sentido, destaca-se o estudo realizado por Godoy e Dias (2021), que enfatiza as dificuldades legais enfrentadas pelas vítimas e pela sociedade na busca por reparação. O estudo ressalta a coexistência entre a tutela jurisdicional e a busca por meios extrajudiciais apoiados na consensualidade, como o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), como forma de acelerar o processo de reparação.

Os autores destacam que a Fundação Renova foi criada com o objetivo de gerenciar os esforços de reparação dos danos causados pelo desastre. Sua atuação da foi definida por um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), que envolveu ações para reparar os danos sociais e ambientais, com foco na recuperação de pessoas e comunidades, terra e água, e infraestrutura. A Fundação também buscou garantir a transparência do processo por meio da participação de observadores externos, incluindo as comunidades afetadas.

Nesse contexto, não se pode ignorar a importância da articulação política das comunidades e de sua participação no processo eleitoral, inclusive como forma de buscar a implementação de estratégias preventivas diante do risco de novos desastres.

Destaca-se que a Fundação Renova é uma entidade de direito privado criada como decorrência do TTAC. Trata-se de ente financeiramente mantido pelas três empresas responsáveis pelo desastre,

² Operado pela Samarco, o tanque de resíduos de mineração expeliu mais de 80 milhões de toneladas de lama na Bacia do Rio Doce. RESENDE; Roberta Carnelos; AMARAL, Igor. Comportamento legislativo e financiamento eleitoral: o caso do desastre da Samarco. *In.*: Revista Psicologia Política, vol. 19, São Paulo, dez. 2019. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2019000400004 Acesso em: 30 dez. 2024.

com atuação em todo o território atingido, de Mariana à foz do Rio Doce, sob a supervisão de um Comitê Interfederativo (CIF).

A fundação é composta por técnicos de diversas áreas de conhecimento e assume um papel central na estrutura da reparação, que abrange dezenas de programas específicos.

A presença de uma fundação, contudo, não elimina a necessidade de articulação política das comunidades. Reis *et al.* (2020)³ destacam a existência de interações e disputas entre os diferentes atores envolvidos nesse processo de reparação, como a Fundação Renova, o Ministério Público, a Prefeitura, as vítimas do desastre e outras instituições.

Os mencionados autores descrevem a "vida social" dessas políticas como um "jogo da reparação", no qual diversos interesses e perspectivas se entrelaçam para definir como os danos serão reparados, quem deve ser reparado e quais serão os meios de compensação (2020).

No que se refere aos representantes eleitos, importa trazer a seguinte exposição:

Como os membros da Câmara Municipal e os prefeitos, são atores que frequentemente interagem com a Fundação Renova, pressionando por mais ação e controle sobre a forma como os programas de reparação são implementados. A atuação do governo local é, portanto, uma mistura de apoio às iniciativas de reparação, mas também de tentativas de controlar as agendas políticas e de assegurar recursos e apoio para a cidade em um contexto de crise (Reis *et al.*, 2020).

Deve ser observada a dinâmica dessa relação entre mandatários políticos, como a Prefeitura de Mariana (MG), e instâncias específicas de reparação, como a Fundação Renova. Diante de uma cidade assolada por uma crise visível no desemprego e na queda da arrecadação, a entrada da Renova é vista como uma oportunidade de superar dificuldades.

³ A sistemática intervenção humana na integridade ecológica dos ecossistemas naturais ultrapassando todos os seus limites e capacidade de regeneração, oriundo de um modelo de desenvolvimento predatório, é fonte de processos de adocementação e crises ambientais sistêmicas, favorecendo o surgimento de pandemias de origem zoonóticas, tais como o novo coronavírus (SARS-COV-2) - maior desafio do século XXI para a sociedade global. MARTINS, Joana D'arc Dias; RIBEIRO; Maria de Fátima; Justiça Ambiental no contexto da COVID-19: o direito fundamental ao mínimo existencial socioambiental. *In.*: Revista de Direito Brasileira. Florianópolis, SC, v. 35, n. 13, p. 314-332, Mai./ Ago., 2023.

Nesse contexto, a Administração Municipal se envolve em disputas para que toda a cidade seja considerada atingida (Reis *et al.*, 2020). Reis *et al.* (2020) pontuam que:

Como a cidade de Mariana (MG), em geral, foi prejudicada pelo rompimento, o governo municipal teve interesse em disputar os termos dos programas e em direcionar as prestações da Fundação Renova conforme seus interesses e necessidades, em áreas como saúde, educação e economia. Por outro lado, a fundação também depende da prefeitura para o bom andamento dos seus programas, de modo que a relação entre governo e fundação é caracterizada por Reis como “uma relação que oscila entre atritos e acordos”.⁴

Desafios e problemas semelhantes são observados no contexto do desastre ambiental que assolou o município de Brumadinho (MG) com o rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho (MG), ocorrido em 25 de janeiro de 2019.

A barragem de rejeitos, gerida pela Vale S.A., rompeu-se devido a um fenômeno de liquefação, segundo relatório do Centro Internacional para Métodos Numéricos na Engenharia (CIMNE/UPC). Esse fenômeno ocorre quando a resistência do solo diminui à medida que a tensão se aproxima de zero. O desastre causou 272 mortes e espalhou resíduos contaminantes por toda a bacia do Rio Paraopeba, comprometendo gravemente a qualidade da água e devastando o bioma aquático local. O solo da região também foi severamente afetado, e grande parte da fauna foi exterminada devido à contaminação pelos rejeitos (Peixoto; Fróes, 2020).⁵

O impacto ambiental foi extenso: mais da metade das áreas atingidas era composta por vegetação nativa, enquanto cerca de 20% correspondia a regiões de alta circulação de pessoas, e 13% a áreas dedicadas à agropecuária. Além dos danos ambientais, o rompimento resultou na perda de vidas humanas, desaparecimentos e na destruição de vastas áreas do município.

⁴ GODOY, Sandro Marcos; DIAS, Mateus Benites. O desastre ambiental de Mariana e o papel da Fundação Renova na reparação dos danos. *Direito e Desenvolvimento*, v. 12, n. 1, p. 37-48, 2021. BARRETO, Leticia Cardoso; ROSA, Débora Diana da; MAYORGA, Claudia. Comunidades sujas de lama: da destruição à resignificação e a resistência em Mariana/MG. *Psicologia & sociedade*, v. 32, p. e214674, 2020.

⁵ REIS, Vinicius Cardoso et al. O jogo da reparação: a vida social das políticas do pós-desastre em Mariana (MG), 2020.

A revisão da literatura revela que, de forma semelhante ao ocorrido em Mariana (MG), o papel da política e dos governos no processo de reparação após o desastre foi marcado por tensões e limitações, especialmente no que se refere à efetiva participação e controle social nas ações de saneamento (Ramos, 2023).⁶

Alisson M. Ramos (2023) realça que, embora a tragédia tenha impulsionado a mobilização e a participação das comunidades afetadas, a resposta dos governos foi insuficiente para garantir que essa participação se traduzisse em um controle social efetivo.

As políticas públicas, embora tenham encorajado a participação, não conseguiram integrar plenamente os atores locais e os conselhos, deixando de fomentar uma verdadeira discussão sobre as necessidades das comunidades em relação ao saneamento e à reparação.

O resultado, segundo Ramos (2023), foi de as tecnologias oferecidas não serem consideradas plenamente sustentáveis ou adequadas a longo prazo para as necessidades das famílias atingidas, pois foram estabelecidas de cima para baixo, em vez de terem seguido um processo participativo e contextualizado.

Portanto, uma maior participação política poderia resultar em formulações mais alinhadas com a Convenção n.º 169 (OIT, 2011), no tocante aos povos tradicionais, bem como em maior conformidade com as premissas do desenvolvimento sustentável, considerando seus pilares de viabilidade econômica, prudência ecológica, equilíbrio espacial, justiça social e diversidade cultural (Reis, 2023).⁷

Os estudos acima referenciados respaldam um argumento fundamental deste artigo: a relevância da articulação e participação política das comunidades afetadas no processo de reparação e reconstrução.

Esse aspecto da organização comunitária não pode ser substituído simplesmente por instâncias específicas de reparação extrajudicial ou pelo uso de instrumentos de tutela jurisdicional individual ou coletiva.

Estabelecida essa premissa sobre a importância do exercício da cidadania pelas comunidades atingidas por desastres como catalisador do próprio processo de reparação, cabe indagar de que forma

⁶ *Idem, ibidem*, p. 25.

⁷ RAMOS, Alisson Martins. *Participação e controle social em saneamento no contexto da reparação de danos do desastre em Brumadinho*. Alisson Martins Ramos. Tese de doutorado. 2023.

os desastres têm afetado o pleno exercício das campanhas eleitorais e do sufrágio para, em seguida, investigar quais medidas são possíveis diante desse presumível dano político-eleitoral.

Impacto eleitoral de desastres ambientais e emergências

Diante de uma situação de desastre ambiental, grave emergência ou calamidade, próxima a um pleito eleitoral, a primeira solução imaginada é o adiamento do processo eleitoral para aquelas comunidades. No entanto, essa solução se mostra problemática, conforme se verá adiante.

Trata-se de um problema que pode atingir países com diferentes níveis de desenvolvimento. Roy (2007) discute o impacto devastador do furacão Katrina na Louisiana (EUA), especialmente em New Orleans, onde grande parte da população foi deslocada. A autora analisa as dificuldades enfrentadas pelas autoridades eleitorais para garantir a participação dos eleitores deslocados nas eleições, destacando a implementação de um plano eleitoral que permitiu a votação tanto dentro quanto fora do estado.

Roy (2007) também aborda as eleições no Iraque em 2005, quando o governo iraquiano, após a invasão dos EUA, implementou medidas para permitir que expatriados votassem, apesar das dificuldades logísticas e da insegurança. A autora observa que a exigência de comparecimento dos eleitores expatriados a centros de votação limitados em diversas partes do mundo foi um obstáculo à participação, especialmente devido aos custos de viagem e à falta de comunicação eficiente.

Em relação às eleições no México em 2006, Maya Roy (2007) destaca que o direito ao voto foi estendido a expatriados, especialmente aqueles que viviam nos Estados Unidos da América. O artigo discute como obstáculos burocráticos, como a exigência de comparecimento físico aos centros de registro, dificultaram a participação de muitos mexicanos no exterior. A autora finaliza com críticas à falta de planejamento para acomodar todos os expatriados e às dificuldades logísticas envolvidas.

No Brasil, destacam-se episódios emblemáticos como o de Mariana (MG) em 2015, Brumadinho (MG) em 2019, a pandemia de COVID-19⁸ e as enchentes do Rio Grande do Sul (2024).

⁸ OCHA, Office for the coordination of humanitarian affairs. Global Humanitarian Response Plan COVID-19 - United Nations Coordinated Appeal. Abril - December, 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-response-plan-covid-19-april-december-2020-ghr> Acesso em: 30 dez. 2024.

Bruna de S. Fontela (2020) realizou um estudo sobre os efeitos do desastre da barragem de Fundão, ocorrido em Mariana (MG), no desempenho eleitoral dos prefeitos na eleição de 2016. A análise revela que os prefeitos que enfrentaram o desastre tiveram um desempenho eleitoral prejudicado, especialmente em municípios com rádio local. Por outro lado, aqueles que possuíam um plano de contingência para desastres obtiveram um desempenho melhor, sendo recompensados pelos eleitores.

Faltam, todavia, mais pesquisas sobre como esses desastres e calamidades afetam o aspecto procedimental das eleições, quais esforços são exigidos dos órgãos eleitorais para assegurar o exercício do sufrágio e se, apesar das medidas adotadas, remanesce algum prejuízo à mobilização de políticos e eleitores, bem como à participação político-eleitoral.

Para a elaboração deste artigo, buscaram-se dados relacionados ao número de eleitores e sua participação nas cidades de Brumadinho e de Mariana nas Eleições de 2016 e 2020. Considerou-se, ainda, o fator temporal, visto que um lapso maior entre a data do desastre e o pleito de referência pode indicar um grau de impacto menor no exercício de direitos políticos.⁹

No caso do desastre de Brumadinho, pela análise dos dados do cadastro eleitoral, não se verificou impacto significativo quanto ao número de eleitores. Em 2016, contabilizavam-se 27.444 eleitores, enquanto, em 2020, esse número subiu para 30.689.

Quanto ao comparecimento às urnas nas eleições de 2020 em Brumadinho, uma análise da abstenção do eleitorado fica prejudicada devido à pandemia da COVID-19.¹⁰

Em contato com o Cartório Eleitoral da 52ª Zona Eleitoral, com jurisdição sobre Brumadinho (MG), verificou-se que não houve necessidade de modificar seções de votação, pois os rejeitos não atingiram a escola da região mencionada.

Embora a literatura não aponte maiores dificuldades operacionais para as eleições nos municípios de Mariana e Brumadinho em decorrência das respectivas catástrofes, não é difícil concluir que,

⁹ A título de reforço, destaca-se que a data de ocorrência do desastre em Mariana foi 5 de novembro de 2015, ou seja, há mais quase ano do pleito de 2016; e a de Brumadinho foi em 25 de janeiro de 2019, isto é, há mais de ano e dez meses do pleito de 2020.

¹⁰ A pandemia é tratada como um choque exógeno que atingiu a economia dos municípios, nos quais agentes políticos locais tiveram a possibilidade de tomar decisões que afetaram tanto resultados da própria pandemia quanto alteraram as chances de reeleição. Peixoto; Leal; Marques; Souza, 2024.

caso os desastres tivessem ocorrido com maior proximidade às eleições, o panorama seria bem diverso.

À guisa de comparação, veja-se o impacto das enchentes registradas no estado do Rio Grande do Sul em maio do ano de 2024, ou seja, a menos de cinco meses do pleito. Em Canoas, 82.629 (oitenta e dois mil, seiscentos e vinte e nove) eleitores não compareceram às urnas no primeiro turno das eleições de 2024, enquanto no pleito de 2020 houve abstenção de apenas 34.124 (trinta e quatro mil, cento e vinte e quatro) eleitores. Ou seja, o aumento no número de abstenções foi de mais de 240% (duzentos e quarenta por cento) no ano do desastre.

A cidade de Caxias do Sul seguiu a mesma tendência de Canoas, com 87.257 eleitores ausentes, no primeiro turno de 2024, ao passo que, em 2020, igualmente no primeiro turno, foram apenas 27.816 faltosos. Isso representa um aumento de mais de 310% (trezentos e dez por cento) no número de abstenções no ano da catástrofe ambiental.

O que se constata nesses casos é que, diferentemente de Mariana e Brumadinho, os fenômenos climáticos ocorreram em período tão próximo às eleições que não foi mais permitida a transferência de locais de votação para outros municípios, onde passaram a viver as pessoas afetadas. Isso porque o art. 91 da Lei n.º 9.504 de 1997 (Lei das Eleições), estabelece que “nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição”. Portanto, um desastre ocorrido nesse intervalo, dependendo de suas proporções, pode afetar concretamente o exercício do direito de voto por uma quantidade considerável de eleitores.

A hipótese de que esses eleitores votem nos municípios em que estão provisoriamente abrigados também não é ideal no caso de eleições municipais, visto que estariam votando em outros candidatos, devido a dificuldades técnicas e operacional das urnas, sendo assim, tolhidos da oportunidade de influenciar os destinos das suas comunidades, afetadas pelo desastre ambiental.

A solução, nessa hipótese, não é simples, haja vista que, de um lado, a possibilidade de adiamento de eleições é problemática e, de outro, a lei brasileira estabelece o referido prazo de cento e cinquenta dias para que a Justiça Eleitoral prepare as condições

materiais do pleito, o que pressupõe locais específicos para um conjunto previamente identificado de eleitores.

A preparação das urnas eletrônicas, dos cadernos de votação e lista de eleitores, pressupõe que os candidatos e eleitores que irão votar ou serem votados em cada local estejam previamente identificados com razoável antecedência.

A escolha pelo adiamento das eleições é sempre vista com redobrada cautela. Segundo James e Alihodzic (2020), tal adiamento pode se justificar por aspectos humanitários e implicações para a integridade eleitoral.

Todavia, defendem que a decisão de adiar eleições deve ser baseada em uma teoria substancial da democracia, pois, embora o adiamento possa ser necessário para proteger vidas, ele pode comprometer os princípios democráticos.

Conforme ponderam os autores James e Alihodzic (2020):

O adiamento de eleições pode ser necessário quando desastres naturais ou emergências oferecem sérios riscos à vida humana. Embora o princípio de eleições regulares seja fundamental para a democracia, situações de calamidade podem justificar uma suspensão temporária. No entanto, essa decisão não deve ser tomada com base apenas em leis internacionais, mas sim a partir de uma análise substancial da integridade democrática, considerando se a eleição ainda pode ser conduzida com um mínimo de participação e transparência.

Quando desastres naturais ocorrem, as eleições podem ser profundamente prejudicadas, especialmente em termos de oportunidades para deliberação e participação. A logística eleitoral pode ser afetada, com a impossibilidade de organizar eventos como comícios ou debates públicos. Em muitos casos, a destruição de infraestrutura de comunicação e a imposição de restrições sociais prejudicam a capacidade de envolver os eleitores de maneira eficaz.

Ademais, algumas medidas podem ser adotadas para minimizar os efeitos de desastres naturais e emergências sobre as eleições e a democracia, como a introdução de soluções de baixo custo (por meio da *low tech*), como o voto antecipado. Isso permite que os eleitores votem ao longo de vários dias, o que ajuda a reduzir a concentração de eleitores em um único dia e facilita o distanciamento social em pandemias ou o escoamento de pessoas após desastres

naturais. Essa solução, no Brasil, exigiria alteração substancial de normas legais (James; Alihodzic, 2020).

Outra proposta dos autores retromencionados (2020) é a adoção de uma gestão de riscos mais robusta antes e durante os desastres. As autoridades eleitorais devem se planejar com antecedência para mitigar os impactos dos desastres, incluindo a instalação de planos de contingência e a preparação de soluções alternativas para garantir que o processo eleitoral seja mantido.

Por tudo isso, James e Alihodzic (2020) defendem também maior transparência e inclusão na tomada de decisões, sobretudo no processo decisório sobre o adiamento ou adaptação das eleições, com a redução do risco de manipulação política e desconfiança na integridade do processo, visto que “o maior risco do adiamento das eleições é a quebra da certeza institucional.”

De fato, as eleições regulares oferecem estabilidade política e confiança nas instituições. A alteração desta data em sistemas presidenciais com mandatos fixos pode criar incertezas, e abrir portas para manipulações partidárias e, eventualmente, ameaçar a confiança pública no processo democrático como um todo.

Outra autora que se debruça sobre as dificuldades do voto em situações de catástrofe é Roy (2007). Para a estudiosa, as autoridades eleitorais, ao enfrentarem situações de desastre, devem adotar medidas para assegurar que os eleitores possam votar em suas regiões de origem, mesmo quando estiverem temporariamente fora devido a tais desastres. Ela ainda destaca algumas providências possíveis.

Uma das soluções seria a expansão do voto por correspondência. Observa-se que alguns estados têm adotado a votação antecipada por correio ou *on-line* para cidadãos deslocados, assim como o uso de voto por satélite em locais com grande concentração de refugiados.

A autora expoente do tema (2007) também defende a realização de ajustes nos requisitos de registro e votação, de modo a flexibilizar a exigência de presença física para para o alistamento ou exercício do voto. Além disso, critica as medidas que limitam a participação dos eleitores deslocados, como a exigência de retorno aos locais de votação, e propõe a implementação de políticas eleitorais inclusivas, como o voto por correspondência e a criação de centros de votação em áreas com grande concentração de deslocados.

Segundo Roy (2007), nos Estados Unidos da América, certas categorias de eleitores deslocados, como os militares em serviço ativo e os estudantes fora de seus estados de origem, já têm permissões especiais para votar nas eleições de seus estados de origem. Na sua visão, os estados devem expandir essas permissões para os eleitores deslocados por desastres naturais, permitindo que esses cidadãos mantenham sua cidadania estadual e, portanto, seu direito de votar nas eleições locais.

No Brasil, a decisão de adiar eleições ocorreu em razão da pandemia de COVID-19. A Emenda Constitucional n.º 107, de 2 de julho de 2020, estabeleceu em seu art. 1º, que as eleições municipais previstas para outubro de 2020 seriam realizadas em 15 de novembro, no primeiro turno, e em 29 de novembro, no segundo turno, onde houvesse necessidade, observado-se o disposto no § 4º deste artigo.

O § 4º Parágrafo mencionado previa uma possibilidade excepcional de prorrogação em maior escala, por razões sanitárias. Estabelece o dispositivo:

§ 4º Parágrafo. No caso de as condições sanitárias de um Estado ou Município não permitirem a realização das eleições nas datas previstas no caput deste artigo, o Congresso Nacional, por provocação do Tribunal Superior Eleitoral, instruída com manifestação da autoridade sanitária nacional, e após parecer da Comissão Mista de que trata o art. 2º do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, poderá editar decreto legislativo a fim de designar novas datas para a realização do pleito, observada como data-limite o dia 27 de dezembro de 2020, e caberá ao Tribunal Superior Eleitoral dispor sobre as medidas necessárias à conclusão do processo eleitoral.

Mais do que simplesmente adiar a data da votação, a Emenda Constitucional n.º 107 regulou todo o calendário eleitoral daquele pleito e estabeleceu, por razões óbvias, que o art. 16 da Constituição Federal (princípio da anterioridade eleitoral) não se aplicaria às regras ali estabelecidas.

O simples fato de haver a necessidade de uma emenda constitucional para o adiamento de eleições no Brasil já demonstra a excepcionalidade dessa solução e o nível de consenso político que ela precisa alcançar para ser aplicada.

Considerações de ordem jurídica e política indicam que o melhor caminho para mitigar ou anular os efeitos nocivos de desastres ambientais sobre eleições, no Brasil é tornar as regras infraconstitucionais e o aparato físico e tecnológico das eleições mais resilientes e flexíveis a esse tipo de intempérie, capaz de afetar o espaço físico de um número considerável de pessoas.

As discussões sobre a possível adaptação da legislação para permitir votações em mais de um dia ou a distância – ao menos em casos excepcionais de desastres – surgem num período em que se debate a própria viabilidade de votações *on-line* em ambiente de normalidade. O avanço tecnológico atual torna ainda mais palpável a adoção, ou pelo menos a criação de condições para o desenvolvimento, dessas novas soluções na práxis eleitoral brasileira.

Esse ponto será tratado com maior profundidade no capítulo seguinte.

Tecnologias de votação digital como facilitadoras da democracia

Muito além de ser um aspecto meramente operacional, o escrutínio possui profundas implicações no processo democrático. A adoção de um modelo mais ou menos oneroso aos cofres públicos, mais ou menos acessível às populações e mais ou menos confiável em termos de integridade e autenticidade constitui uma escolha permeada de reflexos relevantes na legitimidade e vitalidade da democracia.

Confirma essa premissa o fato de que a recente onda de desinformação político-eleitoral no Brasil teve como alvo principal a descrédibilização do instrumento da democracia, no caso, a votação eletrônica. Ao se vulnerabilizar o instrumento (votação ou sufrágio), deslegitima-se todo o processo de escolha dos mandatários públicos e, por conseguinte, o próprio Estado Democrático (Alvim; Zilio; Carvalho, 2023).

A evolução do escrutínio para um modelo eletrônico consolidou-se no Brasil, tendo como passo inicial, ainda em 1986, o recadastramento eletrônico de aproximadamente 70 milhões de eleitores pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Em 1994 houve a totalização das eleições gerais em computador sediado no TSE e, em 1995, o tribunal apresentou, através de uma

comissão de juristas e técnicos em informática, um protótipo da urna eletrônica.

Nas eleições municipais de 1996, ocorreu a primeira votação eletrônica no Brasil, abrangendo um terço do eleitorado. Em 1998, dois terços dos eleitores votaram eletronicamente, e, no ano 2000, todo o eleitorado brasileiro passou a utilizar escrutínio eletrônico.

Após as eleições do ano 2000, o modelo eletrônico continuou a ser aperfeiçoado nos aspectos da usabilidade da urna pelo eleitor, autonomia dos equipamentos, acessibilidade, segurança e auditabilidade.

No entanto, o escrutínio eletrônico não é adotado irrestritamente em todos os países democráticos. Muitos ainda mantêm o voto em cédulas de papel, por não confiarem nos dispositivos eletrônicos.

A Alemanha testou urnas eletrônicas em 2005 e, em 2009, o Tribunal Constitucional considerou inconstitucional o processo eleitoral, porque o “princípio da natureza pública das eleições” impunha que “todos os passos de uma eleição estejam sujeitos ao escrutínio público”. No entendimento do tribunal, a avaliação do processo de votação eletrônica só poderia ser feita por especialistas, o que restringia a transparência.

Nos Estados Unidos, os cinquenta estados da federação têm autonomia para regulamentar as próprias eleições.¹¹

Embora o modelo brasileiro de votação eletrônica, seja vanguardista, ele ainda exige uma grande quantidade de servidores públicos, um número ainda maior de colaboradores voluntários, a presença síncrona dos eleitores em locais de votação fixos e previamente determinados, além da preparação e requisição de espaços antes privados e públicos.

Portanto, um dos inconvenientes do modelo é o alto custo financeiro¹² e operacional, o que inviabiliza sua utilização frequente em plebiscitos e consultas públicas sobre matérias de interesse coletivo. Ou seja, o modelo eletrônico atual, devido à sua complexa logística e elevado custo, não facilita o exercício da democracia direta.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5889. Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 02-10-2020 PUBLIC 05-10-2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?i-d=15344589336&ext=.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

¹² O TSE fez licitação no valor de R\$ 1,179 bilhão para compra de 176 mil urnas eletrônicas no ano de 2021. Em licitação feita no ano de 2020, adquiriu-se 180 mil urnas ao preço global de R\$ 800 milhões. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-12/tse-comprara-mais-de-170-mil-urnas-eletronicas-por-r-1179-bilhao>. Acesso em 08.jun. 2024.

Outro aspecto marcante está diretamente relacionado ao objeto do presente artigo. Diante de desastres e calamidades, a possibilidade de adiamento de eleições é problemática. Além disso, a legislação brasileira estabelece um prazo de cento e cinquenta dias para que a Justiça Eleitoral prepare as condições materiais do pleito, o que pressupõe locais específicos para um conjunto previamente identificado de eleitores.

A preparação das urnas eletrônicas, dos cadernos de votação e das listas de eleitores, pressupõe que os candidatos e eleitores vinculados a cada local de votação estejam previamente identificados com razoável antecedência e que possam acessar fisicamente os locais previamente determinados e organizados para tal.

Esses entraves do modelo de sufrágio eletrônico vigente no Brasil talvez passassem despercebidos se o momento histórico não fosse de intenso e acelerado avanço das tecnologias digitais.

No período histórico em que o sufrágio eletrônico se consolidou no Brasil, as tecnologias de transmissão de dados pela internet e redes privadas tiveram avanço exponencial, revolucionando o trabalho, a comunicação humana, a economia, a ciência, as relações sociais e políticas, o Direito e também as democracias.

Enquanto algumas nações sequer fizeram a transição para um modelo eletrônico de votação, há exemplos de utilização parcial da votação *on-line*. Esse modelo dispensa o eleitor do ônus de comparecimento a um local de votação fixo em dia específico para exercer o sufrágio, dotando a votação de maior flexibilidade e menor custo operacional.

É o caso da Estônia, que, desde 2005, adota um modelo de votação *on-line*, ao permitir aos seus cidadãos exercerem o sufrágio por meio de computadores, tablets ou smartphones pessoais.

No Brasil, há estudos que, tomando como referência o modelo estoniano, propõem a votação *on-line* com o uso da tecnologia *public permissioned* blockchain para aprimorar a verificabilidade individual e universal, atendendo a princípios estabelecidos pela OSCE, como anonimato, integridade e transparência no pleito eleitoral pela internet (Silva, 2020).

Segundo Krimmer (2012), existem doze formas de tecnologias de votação para eleições governamentais, classificadas em seis categorias operacionais: registro, contagem, votação aberta, ambiente controlado e ambiente não controlado.

A adoção de um modelo de escrutínio digital, no qual o cidadão possa votar pelo computador ou celular, aparenta ser um caminho viável para reduzir os custos operacionais e logísticos das eleições, além de possibilitar a implementação frequente de instrumentos de democracia direta durante o curso dos mandatos eletivos.

Todavia, a transição de um modelo eletrônico, no qual existe um repositório palpável e relativamente isolado (urna eletrônica), para um modelo de votação propriamente digital - literalmente ao alcance da mão dos eleitores - está longe de ser uma jornada sem riscos de percalços.

Os riscos identificados não se limitam à segurança da transmissão dos dados de votação, evitando a violação do sigilo do voto ou ataques cibernéticos que comprometam a apuração dos votos. Associam-se a esses riscos a possibilidade de influência econômica indevida, assédio, corrupção eleitoral ou coação ao eleitor, problemas historicamente presentes nas eleições brasileiras.

Soma-se ainda, um problema relativamente novo, a desinformação acerca da confiabilidade do processo de votação como ferramenta para deslegitimar a democracia representativa.

Num contexto em que narrativas conspiratórias se propagam rapidamente, mesmo quando as votações se passam em ambientes vigiados e controlados, deve-se questionar de que modo a introdução de mecanismos mais modernos para transmissão de votos poderia alimentar ainda mais esses processos de desinformação.

Para fins desta pesquisa, entende-se votação digital aquela em que o eleitor pode transmitir seu voto à Justiça Eleitoral por meio de rede de computadores, com flexibilidade na escolha de local, horários e equipamentos utilizados.

Como foi visto, o art. 91 da Lei n.º 9.504 de 1997 estabelece que “nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição”. Portanto, um desastre ocorrido nesse período, a depender de sua magnitude, pode afetar concretamente o exercício do direito de voto por uma quantidade considerável de eleitores.

A hipótese de que esses eleitores votem nos municípios onde estão provisoriamente abrigados também não é ideal no caso de eleições municipais, visto que estariam votando em candidatos de outra localidade, sem influenciar diretamente os destinos de suas próprias comunidades, afetadas pelo desastre ambiental.

O voto digital, em modelo semelhante ao adotado na Estônia, poderia ser uma ferramenta para garantir o sufrágio dessas populações sem a necessidade de adiamento do pleito.

Além disso, a tecnologia poderia ser utilizada para consultas populares durante as eleições ou para plebiscitos e referendos relacionados à reparação dos danos causados pela catástrofe.

Todavia, no Brasil o debate sobre votação oficial *on-line* ainda é incipiente. Nota-se também um baixo nível de maturidade institucional para a elaboração de planos de contingência diante de ataques cibernéticos e desastres.

O Conselho Nacional de Justiça expediu a Recomendação CNJ n.º 40 de 2012, orientando os tribunais de justiça estaduais a elaborarem planos de ação para emergências e estado de calamidade decretados pelo Poder competente. Em 8 de novembro de 2024, por meio da Recomendação CNJ n.º 160, essa recomendação foi estendida a todos os tribunais brasileiros.

A recomendação estabelece um conjunto de medidas para a gestão de desastres ambientais, destacando a criação de gabinetes de crise integrados por membros de instituições como o Ministério Público, Defensoria Pública e Defesa Civil, além da designação de juízes gestores. Propõe-se a centralização provisória dos serviços judiciários em um único local, facilitando o atendimento à população e a tomada de decisões conjuntas, bem como a solicitação de auxílio das forças públicas.

Outras ações previstas incluem a criação de diretórios de contato, a provisão de materiais de suporte emergencial, a instituição de equipes técnicas multidisciplinares, a ampliação do regime de plantão, a flexibilização do atendimento nos cartórios e a suspensão de prazos processuais.

Medidas específicas contemplam a regulamentação de requisições de bens essenciais, a definição de protocolos para sepultamento e identificação de vítimas e o suporte jurídico a crianças e adolescentes afetados. Por fim, prevê-se a adoção do Protocolo de Gerenciamento de Crises Cibernéticas do Poder Judiciário, em conformidade com a legislação vigente, assegurando uma abordagem coordenada e eficiente diante de calamidades.

Os tribunais, todavia, ainda carecem de maior regulamentação e alinhamento de fluxos para atingir maturidade nessa matéria. No caso da Justiça Eleitoral, a recomendação só passou a vigor em 8

de novembro de 2024, de modo que inexistente regulamentação específica, e apenas alguns tribunais instalaram grupos de estudo ou de trabalho sobre o tema.

Outro ponto de atenção é que, ao se disponibilizar maior número de serviços *on-line*, aumenta-se o risco de impactos causados por ataques cibernéticos. Por conseguinte, torna-se imprescindível a implementação de um Plano de Continuidade de Negócios de Tecnologia.¹³

Um Plano de Continuidade de Negócios (PCN) de tecnologia da informação (TI) deve ser estruturado com base em princípios claros de governança e gestão, começando pela definição de uma equipe responsável por sua implementação, manutenção e acionamento em situações de crise, com o apoio da alta administração.

Esse plano deve incluir uma análise de impacto nos negócios (BIA), que identifique os processos críticos dependentes de TI e avalie os impactos financeiros, operacionais e legais de eventuais interrupções (Brasil, 2018). Além disso, é essencial realizar uma avaliação de riscos, considerando ameaças internas e externas, como desastres naturais, ataques cibernéticos e falhas tecnológicas, a fim de propor estratégias eficazes para minimizar os impactos.

Essas estratégias devem prever soluções como redundância de sistemas, *backups* regulares e uso de tecnologias em nuvem, estabelecendo tempos máximos aceitáveis de recuperação (RTO) e limites toleráveis de perdas de dados (RPO).

Outros elementos fundamentais incluem o detalhamento de planos de contingência que garantam a recuperação rápida de serviços críticos e a gestão eficiente de recursos humanos, financeiros e tecnológicos. Também é imprescindível desenvolver estratégias de comunicação eficazes para manter informadas as partes interessadas, internas e externas, durante crises.

Por fim, o PCN deve prever treinamentos periódicos da equipe e a realização de testes regulares para validar sua eficácia e promover melhorias. A documentação do plano deve ser mantida atualizada e acessível, incorporando lições aprendidas e adaptações às mudanças tecnológicas e organizacionais.

¹³ Exemplo disso é o Plano de Continuidade de Negócios de Tecnologia elaborado pela Universidade Estadual de Londrina. Disponível em: <https://sites.uel.br/ati/wp-content/uploads/2023/05/Plano-de-Continuidade-de-Negocios-de-TI-Uel-v-1.0-1.pdf>. Acesso em 30.11.2024.

Por fim, o plano deve estar em conformidade com legislações como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e normas técnicas relevantes, como a ISO/IEC 22301¹⁴, assegurando que o órgão público esteja preparado para responder com agilidade e eficiência a incidentes que comprometam a continuidade de seus serviços essenciais de TI.

Percebe-se, portanto, tratar-se de um instrumental complexo e cada vez mais necessário. Caso a solução do voto *on-line* seja eventualmente adotada para garantir o acesso das populações afetadas por desastres ao sufrágio e à participação democrática, torna-se ainda mais crucial a estruturação de bons planos de continuidade de negócios (PCN) de tecnologia da informação (TI).

Considerações Finais

O presente artigo abordou os desafios enfrentados pelo Estado brasileiro para garantir o direito ao voto em situações de desastres ambientais e emergências, explorando os aspectos normativos, estruturais e tecnológicos envolvidos nesse contexto.

Eventos catastróficos, como os desastres de Mariana (MG) e Brumadinho (MG), a pandemia de COVID-19 e as enchentes do Rio Grande do Sul, impactam não apenas a infraestrutura e o cotidiano das comunidades atingidas, mas também aspectos fundamentais da cidadania e da participação democrática, sobretudo quando ocorrem em período mais próximo ao pleito.

Foi realizada uma análise comparativa de alguns dados das eleições de 2016 e 2020 de Brumadinho (MG), não sendo possível concluir que o desastre tenha contribuído para um aumento da abstenção. Todavia, desastres semelhantes podem ter impacto muito maior caso aconteçam nos meses imediatamente anteriores às eleições, conforme se verificou em algumas cidades atingidas pelas enchentes de 2024, no estado do Rio Grande do Sul.

As catástrofes ambientais acarretam transformações no conceito de comunidade, uma vez que, para os atingidos, a comunidade não é apenas um local físico, mas uma construção de laços sociais, afetivos e coletivos. Após eventos ambientais, as comunidades buscam recriar seu sentimento de pertencimento.

¹⁴ Trata-se da norma internacional que estabelece os requisitos para um sistema de gestão de continuidade de negócios.

Nesse contexto, assegurar o direito ao voto, à cidadania e ao engajamento eleitoral é imprescindível para o soerguimento dessas comunidades, bem como para a autoestima e o sentimento de pertencimento das pessoas afetadas.

Em comparação com as emergências sanitárias, como a pandemia de COVID-19, os desastres ambientais demandam um maior nível de articulação e organização das comunidades, pois exigem a busca pela reparação civil.

A bibliografia revisada evidencia a importância da articulação e participação política das comunidades afetadas no processo de reparação e reconstrução. Esse aspecto da organização comunitária não pode ser substituído por instâncias específicas de reparação extrajudicial nem pela utilização de instrumentos de tutela jurisdicional individual ou coletiva.

Estudos internacionais mostram que a decisão de adiar eleições costuma ser vista com redobrada cautela, pois, embora o adiamento possa ser necessário para proteger vidas, ele pode comprometer os princípios democráticos.

Com base na experiência norte-americana, algumas medidas têm sido adotadas para minimizar os efeitos de desastres naturais e emergências sobre as eleições e a democracia, como a introdução de soluções de baixo custo (low tech), o voto antecipado, a distribuição de votação em dias diversos e voto por correspondência.

No Brasil, o simples fato de ser necessária uma emenda constitucional para o adiamento de eleições já demonstra a excepcionalidade dessa solução e o nível de consenso político que ela precisa alcançar para ser aplicada.

Considerações de ordem jurídica e política indicam que o melhor caminho para mitigar ou anular efeitos nocivos de desastres ambientais sobre as eleições é tornar as regras infraconstitucionais e o aparato físico e tecnológico do processo eleitoral mais resilientes e flexíveis a esse tipo de intempérie, capaz de afetar o espaço físico de um número considerável de pessoas.

A análise mostrou que, embora o ordenamento jurídico brasileiro estabeleça a obrigatoriedade do voto e a regularidade dos pleitos eleitorais, há lacunas importantes no arcabouço normativo para lidar com situações excepcionais. Um exemplo disso é o art. 91 da Lei n.º 9.504 de 1997, que estabelece que “nenhum requerimento

de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição”.

Nesse contexto, tecnologias como o voto digital despontam como uma solução promissora para superar limitações logísticas e garantir o acesso ao sufrágio de populações deslocadas ou em situação de vulnerabilidade. Modelos como o adotado na Estônia, que permitem a votação on-line, representam avanços significativos no sentido de democratizar e na realização do processo eleitoral.

Contudo, a implementação do voto digital no Brasil exige não apenas a modernização da infraestrutura tecnológica, mas também alterações legislativas e um robusto plano de segurança cibernética. Soma-se a isso a necessidade de um esforço institucional para combater a desinformação e assegurar a credibilidade do sistema.

A participação ativa das comunidades no processo eleitoral e nas discussões sobre reparação e prevenção de desastres é essencial para fortalecer a democracia participativa e promover uma reconstrução social e ambiental mais justa, com o uso de tecnologias que facilitem a participação democrática.

Mais do que uma questão técnica, a garantia do direito ao voto em cenários de crise representa um compromisso ético e político com os princípios fundamentais da cidadania e da democracia.

Apesar de o Conselho Nacional de Justiça haver expedido a Recomendação CNJ n.º 40 de 2012, para a adoção, pelos tribunais, de um plano de ação para emergências e estados de calamidade decretados pelo Poder competente, a regulamentação desses planos nas diversas esferas ainda é bastante incipiente.

Na Justiça Eleitoral, os planos de ação para emergências e estados de calamidade são ainda mais recentes, visto que a recomendação do CNJ passou a ser dirigida a essa justiça especializada apenas em 08 de novembro de 2024.

Conclui-se, portanto, que há um amplo espaço para o avanço institucional em matéria de acesso ao sufrágio por populações deslocadas ou em situação de vulnerabilidade ou de desastres ambientais.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, F. F. ZILIO, R. L. CARVALHO, V. O. (2023). *Guerras cognitivas: o controle judicial da desinformação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- BARRETO, L. C. ROSA, D. D. da. MAYORGA, C. (2020). *Comunidades sujas de lama: da destruição à ressignificação e a resistência em Mariana/MG*. *Psicologia & sociedade*, vol. 32, paginação (e214674).
- BONAVIDES, P. (2015). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: *Presidência da República*, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.] Acesso em: 20 mar. 2024.
- _____. *Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Dispõe sobre normas para as eleições. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm] Acesso em: 27 nov. 2024.
- _____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Recomendação CNJ n.º 40, de 13 de junho de 2024*. Recomenda aos Tribunais de Justiça dos Estados a elaboração de plano de ação para o enfrentamento e solução de situações decorrentes de calamidades e desastres ambientais. Disponível em: [<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/841>] Acesso em: 27 nov. 2024.
- _____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Recomendação CNJ n.º 160, de 08 de novembro de 2024*. Atualiza a Recomendação CNJ n.º 40/2012. Disponível em: [<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5846>] Acesso em: 27 nov. 2024.
- _____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5889*. Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 02-10-2020 PUBLIC 05-10-2020). Disponível em: [<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344589336&text=.pdf>]. Acesso em: 08 jun. 2024.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Governança em tecnologia de informação e comunicação para o setor público* [recurso eletrônico] / Organizadores: Rejane Maria da Costa Figueiredo, Rildo Ribeiro dos Santos, Sérgio Antônio Andrade de Freitas; Alberto Leite Câmara ... [et al.]. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018.

- _____. Universidade Estadual de Londrina. **Plano de Continuidade de Negócios de Tecnologia elaborado pela Universidade Estadual de Londrina**. Disponível em: [<https://sites.uel.br/ati/wp-content/uploads/2023/05/Plano-de-Continuidade-de-Negocios-de-TI-UEL-v-1.0-1.pdf>]. Acesso em 30.11.2024.
- FONTELA, B. de S. (2020). **Efeitos do rompimento da barragem de Fundão em Mariana no resultado das eleições de 2016**. Cidade: Editora.
- GODOY, S. M. DIAS, M. B. (2021). **O desastre ambiental de Mariana e o papel da Fundação Renova na reparação dos danos**. *Direito e Desenvolvimento*, vol. 12, n. 1, paginação (37-48).
- GOMES, J. J. (2023). **Direito eleitoral**. Barueri [SP]: Atlas.
- JAMES, T. S. ALIHODZIC, Sead. (2020). **When is it democratic to postpone an election? Elections during natural disasters, COVID-19, and emergency situations**. *Election Law Journal: rules, Politics, and Policy*, vol. 19, n. 3, paginação (344-362).
- KRIMMER, R. (2012). *The Evolution of E-voting: Why Voting Technology is Used and How it Affects Democracy*. Phd. Thesis. Tallinn University of Technology Doctoral Theses.
- MARTINS, J. D. D. RIBEIRO; M. de F. (2023). **Justiça Ambiental no contexto da COVID-19: o direito fundamental ao mínimo existencial socioambiental**. In.: *Revista de Direito Brasileira*, vol. 35, n. 13, paginação (314-332).
- Global Humanitarian Response Plan COVID-19 - United Nations Coordinated Appeal*. (2024). Local de publicação: OCHA, Office for the coordination of humanitarian affairs. Acesso em: 30 dez. 2024.
- Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>. Local de publicação. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Acesso em 30.11.2024.
- PEIXOTO, S. V. FRÓES, C. I. R. (2020). **O desastre de Brumadinho e os possíveis impactos na saúde**. *Ciência e Cultura*, vol.72, n.2, paginação (43-46, 2020).

- PEIXOTO; V. de M. LEAL, J. G. R. P. MARQUES; L. M. SOUZA, R. B. (2024). A reeleição de prefeitos e o enfrentamento à pandemia de COVID-19 em 2020. *Rev. Ciênc. Sociais*.
- RAMOS, A. M. (2023). *Participação e controle social em saneamento no contexto da reparação de danos do desastre em Brumadinho*. Alisson Martins Ramos. Tese de doutorado.
- REIS, C. (2023). DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: REFLEXÕES A PARTIR DE IGNACY SACHS. *Direito UNIFACS. Debate Virtual-Qualis A2 em Direito*, n. 280.
- REIS, V. C. *et al.* (2020). *O jogo da reparação: a vida social das políticas do pós-desastre em Mariana (MG)*. 113 f. Dissertação. (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- RESENDE; R. C. AMARAL, I. (2019). *Comportamento legislativo e financiamento eleitoral: o caso do desastre da Samarco*. *Revista Psicologia Política*, vol. 19.
- ROY, M. (2007). *The State of Democracy after Disaster: how to maintain the right to vote for Displaced Citizens*. *S. Cal. Interdisc. LJ*, vol. 17, paginação (203).
- SILVA, J. A. da. (2013). *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros.
- SILVA, R. C. (2020). *Proposta de aplicação para verificação do voto com tecnologia Blockchain: a abordagem de um modelo E2E verifiability para internet Voting da Estônia*. 2020. Tese. Doutorado em tecnologias da Inteligência e Design Digital. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

A conexão entre crimes federais e crimes eleitorais sob a luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: uma análise da *ratio decidendi* dos votos proferidos no AgRg no Inq. 4435/DF

João Pedro Sahade Souza Teixeira ¹

Fábio Moreira Ramiro ²

RESUMO

Este artigo pretende analisar as razões que lastrearam os votos dos ministros no bojo do AgRg no Inq. 4435/DF, que acarretou na possibilidade de a Justiça Eleitoral processar e julgar crimes conexos aos delitos eleitorais. Através de uma metodologia de pesquisa empírica, realizada através de revisão bibliográfica e jurisprudencial, buscar-se-á analisar se a decisão do STF está em conformidade com as regras de fixação da competência da Justiça Federal previstas no art.109 da Constituição.

Palavras-Chave: Conexão; Competência; Justiça Federal; Justiça Eleitoral; Constituição.

ABSTRACT

This article intends to analyze the reasons that supported the votes of the ministers in the AgRg group in Inq. 4435/DF, which resulted in the possibility of the Federal Court prosecuting and judging crimes related to electoral crimes. Through an empirical research methodology, carried out through a bibliographical and jurisprudential review, we will seek to analyze whether the STF's decision complies with the rules for establishing jurisdiction on the subject of Federal Justice, provided for in art.109 of the Federal Constitution.

Keywords: Connection; Competence; Federal Justice; Electoral Justice; Constitution.

¹ Bacharelado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e estagiário da 2ª Vara Criminal Especializada da Justiça Federal da Bahia). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1176351173962763>.

² Mestre em Direitos Fundamentais e Alteridade pela Universidade Católica do Salvador e Juiz Federal Titular da 2ª Vara Criminal Especializada da Justiça Federal da Bahia). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8572217840439077>.

Considerações Iniciais

O Inquérito 4435 foi instaurado pela Polícia Federal a partir de informações obtidas em acordos de colaboração premiada firmados por executivos do Grupo Odebrecht, oportunidade na qual teria sido apontada a prática de diversos crimes e delitos eleitorais por parte dos investigados Pedro Paulo Carvalho Teixeira e Eduardo da Costa Paes, entre os anos de 2010 e 2014.

A investigação destinava-se a apurar a suposta ocorrência dos seguintes fatos:

- a) o recebimento de R\$ 3 milhões para a campanha eleitoral do então candidato Pedro Paulo Carvalho Teixeira ao cargo de deputado federal em 2010;
- b) o recebimento de R\$ 15 milhões em favor de Eduardo da Costa Paes, através de doações ilegais supostamente realizadas pela empreiteira Odebrecht no âmbito de contratos referentes às Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro, visando à sua reeleição à Prefeitura do município;
- c) o recebimento de doação ilegal de aproximadamente R\$ 300 mil para a reeleição de Pedro Paulo Carvalho de Teixeira para a campanha ao cargo de deputado federal, e não para a campanha à Prefeitura.

Durante o transcurso das investigações, o relator do caso, ministro Marco Aurélio, declinou a competência para supervisionar o feito investigativo para a Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por entender que os delitos investigados não teriam relação com o mandato de deputado federal do investigado Pedro Paulo.

Irresignados, os investigados interpuseram agravo regimental contra a decisão do relator que declinou a competência do feito, oportunidade na qual requereram a manutenção da investigação no STF, considerando que Pedro Paulo ocupava, à época da maior parte dos fatos, o cargo de deputado federal. Caso o processo não fosse mantido no STF, pugnaram pelo encaminhamento do caso à Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro.

Ao final do julgamento, a corrente majoritária, formada pelos ministros Marco Aurélio (relator), Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Dias Toffoli, deu parcial provimento ao agravo para determinar, no tocante ao fato

ocorrido em 2014, a reconsideração da decisão recorrida e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal.

Quanto aos delitos supostamente cometidos em 2010 e 2012, determinou-se o declínio da competência para a Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro. Ficaram, vencidos os ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Cármen Lúcia, que votaram pela cisão de parte da apuração entre a Justiça Eleitoral e a Justiça Federal.

Diante desse quadro, este artigo busca concluir se o Supremo Tribunal Federal, no bojo do AgRg no Inq.4435, ao determinar que compete à Justiça Eleitoral processar e julgar os delitos conexos, violou as regras de fixação de competência da Justiça Federal previstas no artigo 109 da Constituição.

Para tanto, serão aprofundados os conceitos de competência, as regras de fixação da competência da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral, bem como a conexão probatória ou instrumental, prevista no artigo 76, inciso III, do Código de Processo Penal.

Com base nos resultados desta pesquisa, será realizada a análise do acórdão firmado no julgamento do AgRg no inq.4435, avaliando-se os argumentos mobilizados para verificar se a fundamentação dos ministros que votaram pela possibilidade de a Justiça Eleitoral processar e julgar delitos conexos está em conformidade com as regras de fixação da competência da Justiça Federal previstas no art. 109 da Constituição.

Competência

Segundo Marinho Jr (2024, p. 239), a jurisdição é um poder estatal exercido pelos magistrados que, no âmbito penal, autoriza o uso da força (imposição de uma pena) para afirmação e vigência das leis, diante de uma violação concreta à ordem jurídica.

Para Brasileiro (2021, p. 361), a jurisdição é a função estatal exercida pelo Poder Judiciário, caracterizando-se pela aplicação do direito a um caso concreto. Marques (1998, p. 171), por sua vez, conceitua a jurisdição como a função estatal de aplicar as normas da ordem jurídica em relação a uma pretensão.

No que se refere à competência, esta corresponde à medida e ao limite da jurisdição, dentro dos quais o órgão jurisdicional poderá aplicar o direito objetivo ao caso concreto (Brasileiro, 2021, p. 361).

Para Didier Jr (2019, p. 240), a competência é o resultado de critérios que distribuem entre vários órgãos as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição. Pode-se concluir, portanto, que, em conformidade com Cunha (2008, p. 10), a competência é um conceito da teoria geral do processo, aplicável a todas as espécies processuais, sejam elas penais, civis, administrativas ou legislativas. O que varia, na realidade, são as regras que especificam as formas de fixação e alteração da competência em cada uma dessas espécies processuais.

Nesse contexto, Didier Jr (2019, p. 240) afirma que a distribuição da competência ocorre por meio de normas constitucionais, legais, regimentais e até mesmo negociais, como no caso do foro de eleição no processo civil.

No que tange especificamente à distribuição e fixação da competência por meio de normas constitucionais, segundo Fischer e Paceli (2022, p. 205), o predicado “natural” que acompanha o vocábulo “juiz”, na conceituação de juiz natural, remete à origem do poder jurisdicional.

Aprofundando os estudos sobre o tema, a doutrina ainda distribui a competência considerando três aspectos distintos:

- (I) em razão da matéria;
- (II) em razão da função;
- (III) em razão do local de cometimento da infração.

Fischer e Paceli (2022, p. 205) enunciam que a Constituição cuidou de tratar expressamente da fixação da competência em razão da matéria e por prerrogativa de função, reservando ao Código de Processo Penal a definição da competência territorial.

No que tange especificamente à competência em razão da matéria (*ratione materiae*), esta é estabelecida em virtude da natureza da infração penal praticada (Brasileiro, 2022, p. 366). Para Marinho Jr (2024, p. 244), essa espécie de competência leva em consideração as características próprias do bem jurídico tutelado e da conduta praticada.

A competência definida em razão da matéria subdivide-se em jurisdição comum e jurisdição especial. A jurisdição especial leva em conta a especificidade normativa de cada ramo do direito material, incluindo-se nela a Justiça Eleitoral (art. 121, CF), a Justiça Militar (art. 124 e 125 da CF) e a Justiça do Trabalho (art. 114, CF).

A jurisdição comum, por sua vez, divide-se entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual (Marinho Jr, 2024, p. 244).

No que tange à competência funcional (*ratione muneris*), esta leva em consideração as funções desempenhadas pelo agente como critério para a fixação de competência (Marques, 1998, p. 221). Para Marinho Jr (2024, p. 245), essa espécie de competência considera a condição funcional do réu e destina-se a assegurar a independência e o livre exercício de determinados cargos e funções de especial importância.

No que pertine à competência territorial, Brasileiro (2022, p. 366) leciona que esta (*ratione loci*) é definida pelo lugar da infração, ou, no caso de tentativa, pelo lugar em que for praticado o último ato de execução. A doutrina distingue ainda as espécies de competência absoluta e relativa.

A competência absoluta tem origem em norma constitucional, e fundamenta-se no interesse público na correta distribuição da Justiça, configurando-se como uma improrrogável e imodificável (Brasileiro, 2022, p. 367).

Para Didier Jr (2019, p. 249), as regras de competência absoluta não podem ser modificadas por vontade das partes. Segundo Nucci (2021, p. 312), encaixam-se nesse perfil a competência em razão da matéria e a competência em razão da prerrogativa de função.

A competência relativa, por sua vez, é aquela cuja hipótese de fixação está prevista em regras infraconstitucionais, atendendo ao interesse das partes, seja para facilitar ao autor o acesso ao judiciário, seja para propiciar ao réu melhores oportunidades de defesa (Brasileiro, 2022, p. 368).

Ao contrário da competência absoluta, a relativa admite prorrogação. Desse modo, caso não seja invocada no momento adequado, um juízo que, abstratamente, seria incompetente para processar e julgar o feito passará a ter competência para julgá-lo no caso concreto (Brasileiro, 2022, p. 368).

No que se refere à competência da Justiça Federal, esta consta expressamente no artigo 109 da Constituição de 1988. As questões criminais estão previstas nos incisos IV, V, V-A, VI, IX e X do referido artigo.

O inciso IV do art.109 da CF/88 estabelece que compete aos juízes federais processar e julgar os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesses da

União, de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral.

Os crimes políticos, após a entrada em vigor da Lei 14.197/2021, que revogou a Lei 7.170/1983, podem ser compreendidos como aqueles delitos que possuem motivação política e atentam contra os valores estruturantes da República Federativa do Brasil, encontrando-se previstos nos artigos 359-I a 359-R do Código Penal (Marinho Jr, 2024, p. 405).

Os bens, serviços ou interesses da União, por sua vez, são aqueles que nos quais há um interesse federal direto, abrangendo tanto a administração direta quanto a administração indireta (Marinho Jr, 2024, p. 412). Brasileiro (2022, p. 439) cita como exemplos a subtração de computadores incorporados ao patrimônio do Ministério da Justiça e a fraude praticada em desfavor do Instituto Nacional do Seguro Social, gerando o pagamento indevido de benefício previdenciário.

No que pertine à ressalva feita na parte final do inciso IV do art.109, excluindo da competência da Justiça Federal as contravenções penais, a súmula nº 38 do Superior Tribunal de Justiça afirma que compete à Justiça Estadual Comum, na vigência da Constituição de 1988, o processo por contravenção penal, ainda que praticada em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas.

Desse modo, mesmo que haja conexão entre um crime federal e uma contravenção penal, prevalece a regra constitucional, sendo necessário o desmembramento do processo (Brasileiro 2022, p. 526).

Para Marinho Jr (2024, p. 358), considerando a opção do constituinte de excluir a competência da Justiça Federal para as contravenções e tratando-se de regra de competência de natureza absoluta, ainda que a contravenção tenha conexão com crime federal, seu julgamento deverá ocorrer perante a Justiça Estadual, operando-se a cisão dos feitos.

No que diz respeito à ressalva da parte final do IV, do art. 109 da CF/88, em relação à exclusão da competência da Justiça Federal em caso de crime eleitoral, considerando que o ponto controverso do presente artigo repousa na conexão entre crimes eleitorais e

crimes federais, este trecho da parte final do inciso IV será analisado posteriormente.

Em relação ao inciso V, que trata da competência da Justiça Federal nos crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente, Marinho Jr (2024, p. 550) enuncia que a hipótese constitucional abarca os chamados “crimes à distância”, ou seja, aqueles em que a conduta é iniciada em um país e consumada no outro, bem como os fâmiteados “crimes em trânsito”, que envolvem mais de dois países, com início ou resultado da conduta ocorrendo em território brasileiro.

No que diz respeito ao inciso V-A do art. 109 da CF/88, este afirma que será da competência da Justiça Federal as causas relativas a direitos humanos a que se refere o § 5º do mesmo artigo. A Emenda Constitucional nº 45 de 2004 inseriu o inciso V-A e o § 5º no art.109 da CF/88, estabelecendo o incidente de deslocamento de competência (IDC).

Segundo o § 5º do art. 109 da CF/88, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal. Com base nesses dispositivos, os crimes de competência da Justiça Estadual são deslocados excepcionalmente para a Justiça Federal, configurando exceção expressa à regra da competência absoluta (Marinho Jr, 2024, p. 619)

Quanto ao inciso VI, ele estabelece que compete à Justiça Federal o processo e julgamento dos crimes contra a organização do trabalho, dos delitos praticados contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira.

Marinho Jr (2024, p. 627) entende que a competência da Justiça Federal se justifica quando os crimes ofendem órgãos e instituições que preservam coletivamente os direitos e deveres dos trabalhadores. Para Brasileiro (2022, p. 539), o art. 109, VI, da Constituição Federal trata dos crimes que essencialmente dizem respeito a relações de trabalho, e não aos que, eventualmente, possam ter relações circunstanciais com o trabalho.

Em relação ao sistema financeiro, Baltazar Júnior (2017, p. 589), afirma que este pode ser compreendido como o conjunto de instituições financeiras cuja função é promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade

No que diz respeito ao inciso IX do art. 109 da CF/88, ele afirma que compete à Justiça Federal o processo e julgamento dos crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar.

Por fim, no que se refere ao inciso XI da CF/88, ele afirma que compete à Justiça Federal o processo e julgamento de delitos envolvendo a disputa sobre direitos indígenas. Segundo Fischer e Pacelli (2022, p. 229), não será a mera presença de uma lesão ao indígena ou mesmo o fato de ele ter praticado o delito que justificará a competência da Justiça Federal. Justamente por isso, segundo a súmula nº 140 do Superior Tribunal de Justiça, compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar crimes em que o indígena figure como autor ou vítima.

Por outro lado, para Brasileiro (2022, p. 552), se o crime for cometido em detrimento de terras indígenas, não haverá como afastar a competência da Justiça Federal, visto que, o art. 20, XI da CF/88 prevê que são bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

De igual modo, para Marinho Jr (2024, p.668), a competência da Justiça Federal exige que o crime ocorra em um contexto que envolva os direitos dos índios coletivamente considerados, aptos a afetar toda a comunidade indígena e não apenas a esfera individual de seus membros.

Em relação à competência da Justiça Eleitoral, o art. 118 da Constituição Federal enuncia que são órgãos da Justiça Eleitoral:

- I - o Tribunal Superior Eleitoral;
- II - os Tribunais Regionais Eleitorais;
- III - os Juízes Eleitorais;
- IV - as Juntas Eleitorais.

Segundo Brasileiro (2022, p. 426), a Constituição não estabeleceu a competência dessa justiça especializada, remetendo o assunto à lei complementar. De fato, o art. 121, caput, da Constituição Federal afirma expressamente que lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

Embora editado como lei ordinária, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) foi recepcionado pela Constituição Federal como lei complementar tão somente no que tange à organização judiciária e competências eleitorais (Brasileiro 2022, p. 426).

No que tange à definição dos crimes eleitorais, as normas previstas no Código Eleitoral mantêm o status de lei ordinária.

Fischer e Pacelli (2022, p. 207), por sua vez, aduzem que compete à Justiça Eleitoral o processo e julgamento dos crimes eleitorais quando em razão da matéria. Segundo Zilio (2020, p. 17), os crimes eleitorais podem ser conceituados como infrações penais que visam proteger, especificamente, bens jurídicos vinculados à tutela das eleições, preservando a liberdade do voto, os valores político-partidários e os serviços eleitorais.

Desse modo, o simples fato de o crime ter sido praticado perante a Justiça Eleitoral não o torna um crime eleitoral se não houver lesão aos valores tutelados por essa justiça especializada (Marinho Jr, 2024, p. 385).

Nesse mesmo sentido, para Brasileiro (2022, p. 427), a mera existência, no Código Eleitoral, de descrição formal de conduta típica não traduz automaticamente a ocorrência de crime eleitoral, sendo necessário, também, que se configure o conteúdo material do crime. Esse aspecto material, portanto, diz respeito à finalidade da conduta atentar contra a liberdade de exercício dos direitos políticos, vulnerando a regularidade do processo eleitoral e a legitimidade da vontade popular.

Conexão

Segundo Brasileiro (2022, p. 557), a conexão é o nexu que dois ou mais fatos delituosos guardam entre si, recomendando a reunião de todos em um mesmo processo, perante o mesmo órgão jurisdicional, para que este tenha uma visão completa do quadro probatório.

Nucci (2017, p. 341) conceitua a conexão como o liame entre infrações cometidas em situações de tempo e lugar que as tornem indissociáveis. Fischer e Pacelli (2022, p. 288) entendem que a conexão tem por finalidade principal facilitar a instrução probatória, enquanto a continência visa evitar a prolação de decisões conflitantes, haja vista a unidade de condutas.

Assim, considerando que a competência territorial é relativa, por ser determinada com finalidade instrutória, ou seja, visando à facilitação da produção da prova, a conexão implicará a modificação da competência relativa quando puder favorecer tais finalidades (Fischer e Pacelli, 2020, p. 171).

No que tange às espécies de conexão, a doutrina as divide em: a) conexão intersubjetiva; b) conexão objetiva, lógica, material ou teleológica; c) conexão instrumental, probatória ou processual (Brasileiro, 2022, p. 555).

Considerando que a espécie de conexão aplicada no bojo do AgRg no Inq. 4435/DF foi a conexão instrumental, probatória ou processual, serão tecidas considerações sobre essa causa de modificação da competência.

Prevista no art. 76, III, do Código de Processo Penal, a conexão instrumental, probatória ou processual ocorre quando, em razão de um mesmo nexu fático, a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influi na prova de outra infração, independentemente de relação de tempo ou espaço entre os delitos (Marinho Jr, 2024, p. 310).

Segundo Fischer e Pacelli (2022, p. 256), não se pode falar em conexão probatória por mera conveniência instrutória ou pela circunstância ocasional de apreensão de provas em relação a dois ou mais crimes, caso não haja relação entre as práticas criminosas.

Ademais, a obtenção de informações por meio de colaboração premiada não será suficiente para ensejar a conexão entre os delitos quando, nos depoimentos, surgirem informações a respeito de crimes diversos dos inicialmente investigados (Marinho Jr, 2024, p. 311).

Nessa mesma esteira, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, no bojo do Inq. 4130, que, a colaboração premiada, enquanto meio de obtenção de prova, não constitui critério de determinação, modificação ou concentração de competência. Além disso, os elementos de informação trazidos pelo colaborador sobre crimes não conexos ao objeto da investigação primária devem receber o mesmo tratamento conferido à descoberta fortuita de provas em outros meios de obtenção, como a busca e apreensão e a interceptação telefônica.

Delineado seu conceito, passa-se à análise de seus efeitos jurídicos.

Como primeiro efeito, tem-se o *simultaneus processus*. Segundo o art. 79 do Código de Processo Penal, a conexão e a continência importarão unidade de processo e julgamento, salvo nos casos envolvendo o concurso entre a jurisdição comum e a militar e no concurso entre a jurisdição comum e a do juízo de menores. Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, através da súmula nº 704, o art. 79 do CPP não viola as garantias do juiz natural, da ampla defesa e do devido processo legal ao atrair, por continência ou conexão, o processo do corréu ao foro por prerrogativa de função de um dos denunciados.

Como segundo efeito, tem-se a força atrativa (*forum attractio-nis ou vis attractiva*). Nesse sentido, o art. 82 do CPP estabelece que, não obstante a conexão ou continência, instaurados processos diferentes, a autoridade de jurisdição prevalente deverá avocar os processos que corram perante os outros juízes, salvo se já estiverem com sentença definitiva.

Nesse caso, a unidade dos processos só ocorrerá, posteriormente, para fins de soma ou de unificação das penas. Segundo Brasileiro (2022, p. 559), trata-se de uma hipótese de prorrogação de competência, tornando-se competente o juízo que, em abstrato, não o seria, caso se levasse em consideração o lugar da infração, o domicílio do réu, a natureza da infração e a distribuição. Fischer e Pacelli (2022, p. 298) ressaltam ainda que, considerando que o limite temporal para a reunião dos processos é a sentença definitiva, isso não só demonstra a natureza relativa das regras de conexão e continência, como também reafirma que o objetivo da reunião dos processos é a facilitação da instrução criminal. Essa finalidade fica inequivocamente comprovado ao se recordar que, segundo Didier Jr (2019, p. 276), a conexão tem por objetivo evitar a prolação de decisões contraditórias.

Todavia, se um dos processos já foi sentenciado, não haverá mais razão para a reunião dos processos por conexão ou continência, visto que, o objetivo da conexão, ao evitar julgamentos conflituosos, não poderá mais ser atingido.

Nessa mesma linha, está a Súmula nº 235 do Superior Tribunal de Justiça, ao prever que a conexão não determina a reunião dos processos se um deles já foi julgado. Neste ponto, Brasileiro (2022, p. 559) entende que, quando a súmula diz “já foi julgado”, não se

refere a decisão com trânsito em julgado, mas apenas e tão somente à sentença de mérito recorrível que comporta apelação.

Como importante efeito da conexão e da continência, Brasileiro (2022, p. 559) aponta ainda que, o art. 117, §1º, do Código Penal prevê que a interrupção da prescrição produz efeitos a todos os autores do crime. Desse modo, nos crimes conexos, que sejam objeto do mesmo processo, estende-se aos demais a interrupção relativa a qualquer deles.

Argumentos favoráveis à competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes federais conexos

Seis dos onze ministros manifestaram-se favoravelmente à competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar delitos conexos aos crimes eleitorais. Foram eles: Marco Aurélio de Melo, Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Dias Toffoli (presidente).

Argumentaram, em síntese, que considerando a Justiça Eleitoral uma instância especializada, esta deveria prevalecer sobre as demais, em suposta conformidade com os artigos 35, inciso II, do Código Eleitoral e o artigo 78, inciso IV, do Código de Processo Penal.

Tomar-se-á, como paradigma para análise, um curto trecho do voto do Ministro Marco Aurélio, que sintetiza bem esse posicionamento:

Tendo em vista o suposto cometimento de crime eleitoral e delitos comuns conexos, considerado o princípio da especialidade, tem-se caracterizada a competência da Justiça especializada, no que, nos termos dos artigos 35, inciso II, do Código Eleitoral e 78, inciso IV, do Código de Processo Penal, por prevalecer sobre as demais, alcança os delitos de competência da Justiça comum (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. INQ 4435 A GR-QUARTO / DF. Relator: Min Marco Aurélio, Brasília, 13/03/2019).

O primeiro problema desse argumento reside no fato de que, os metacritérios clássicos de Norberto Bobbio foram aplicados de maneira equivocada ao caso concreto.

A teoria do ordenamento jurídico de Bobbio determina que ele detenha três características: unidade, coerência e completude (Frizzera e Pazzo, 2017, p. 03).

No que se refere à completude, segundo Bobbio (2008, p. 259), essa pode ser compreendida como a característica pela qual o ordenamento jurídico possui uma norma para aplicar a cada caso concreto, não subsistindo lacunas no sistema jurídico. Quanto à coerência, esta consiste em “negar que possa haver antinomias, isto é, normas incompatíveis entre si” (Bobbio, 2006, p. 203).

Por fim, em relação ao requisito da unidade, este estabelece que os ordenamentos jurídicos são complexos, ou seja, as normas jurídicas não derivam de uma única fonte, em decorrência da teoria da construção gradual do ordenamento jurídico elaborada por Kelsen (Frizzera e Pazzo, 2017, p. 03).

Segundo Bobbio (1995, p. 49), unitário é o ordenamento em que todas as normas nascem de uma única fonte. Desse modo, a fonte que dá origem e unidade a todas essas outras normas é a intitulada norma fundamental, que, no caso brasileiro, é a Constituição Federal.

No campo da competência, tal raciocínio pode ser facilmente comprovado através da leitura do art. 44 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente ao processo penal, o qual prevê expressamente que:

Obedecidos os limites estabelecidos pela Constituição Federal, a competência é determinada pelas normas previstas neste Código ou em legislação especial, pelas normas de organização judiciária e, ainda, no que couber, pelas constituições dos Estados.

Verifica-se, portanto, que todas as normas que regem as regras de competência encontram seu fundamento de validade nas normas de fixação da competência já previamente estabelecidas no texto constitucional.

Não por outra razão, segundo Bobbio (1995, p. 51), as normas constitucionais também podem ser intituladas de normas produtoras, visto que, é a partir delas que se produzem outras normas de níveis inferiores.

Todavia, quando um órgão superior atribui a um órgão inferior um poder normativo, não lhe concede um poder ilimitado. Ao atribuir esse poder, estabelece também os limites entre os quais pode ser exercido. Esses limites, com que o poder superior restringe e regula o poder inferior, são de dois tipos: a) relativos ao conteúdo; b) relativos à forma (Bobbio, 1995, p. 53).

O primeiro tipo de limite refere-se ao conteúdo da norma que o inferior está autorizado a emanar; o segundo, à forma, isto é, ao modo ou ao processo pelo qual a norma do inferior deve ser emanada (Bobbio, 1995, p. 53).

A observação desses limites é importante, caso uma norma inferior exceda os limites materiais, ou seja, regulando uma matéria diversa da que lhe foi atribuída ou de maneira diferente daquela que lhe foi prescrita, ela estará sujeita a ser declarada ilegítima e expulsa do sistema (Bobbio, 1995, p. 39).

Frequentemente, essa norma que excede seus limites materiais ou formais entra em conflito com outra norma já preexistente e válida do ordenamento jurídico, ocasionando uma antinomia. Segundo Bobbio (1995, p.76), a antinomia pode ser compreendida como o encontro de duas proposições incompatíveis ou de duas normas que não podem ser aplicadas simultaneamente.

Nesses casos, “a eliminação do inconveniente não poderá consistir em outra coisa senão na eliminação de uma das duas normas” (Bobbio, 1995, p.76), através da aplicação dos critérios cronológico, hierárquico ou da especialidade. No caso ora analisado, o Ministro Relator Marco Aurélio adotou o critério da especialidade, segundo o qual prevalece a norma especial sobre a geral (*lex specialis derogat legi generali*) (Frizzera e Pazzo, 2017, p. 10).

Ocorre que, no caso do Inq. 4435, o que estava sendo analisado não era uma antinomia entre normas do mesmo grau hierárquico. Isso porque, as normas que fixam a competência da Justiça Federal encontram-se expressamente previstas no art. 109 da CF/88.

Por outro lado, as normas que fixam a competência da Justiça Eleitoral não estão positivadas no texto constitucional, visto que o art. 121 da Constituição prevê que “lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”.

Todavia, a lei complementar que deveria prever a organização e competência dos tribunais, juízes de direito e juntas eleitorais não foi editada até o momento. Por essa razão, aplica-se o art. 35, II, do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), segundo o qual, compete aos juízes eleitorais “processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais”.

Como mencionado, o Código Eleitoral, possui status hierárquico de lei ordinária especial, enquanto as hipóteses de fixação da

competência da Justiça Federal (art. 109, CF/88) ostentam posição de norma constitucional.

Em casos como esse, em que há um conflito entre norma superior-geral e norma inferior especial, deverá prevalecer a norma superior, como bem expõe Bobbio (1995, p. 93):

O critério hierárquico, chamado também de *lex superior*, é aquele pelo qual, entre duas normas incompatíveis, prevalece a hierarquicamente superior: *lex superior derogat inferiori*. Não temos dificuldade em compreender a razão desse critério depois que vimos, no capítulo precedente, que as normas de um ordenamento são colocadas em planos diferentes: são colocadas em ordem hierárquica. Uma das consequências da hierarquia normativa é justamente esta: as normas superiores podem revogar as inferiores, mas as inferiores não podem revogar as superiores. A inferioridade de uma norma em relação a outra consiste na menor força de seu poder normativo; essa menor força se manifesta justamente na incapacidade de estabelecer uma regulamentação que esteja em oposição à regulamentação de uma norma hierarquicamente superior.

Desse modo, o critério da especialidade, que, segundo Tartuce (2019, p. 32), faz com que a norma especial prevaleça sobre a norma geral, somente é aplicável quando há conflito entre duas normas ordinárias do mesmo grau hierárquico, sendo que uma, por ser especial, prevalece sobre a outra, que se configura como geral.

No entanto, não era isso que acontecia no caso do Inq. 4435, visto que, o que o ponto controverso do julgado dizia respeito a um conflito entre uma norma constitucional superior (art.109, da CF/88) e uma norma infraconstitucional inferior (art. 35, II, do Código Eleitoral).

Fácil perceber, portanto, que deveria ter sido aplicado o critério da hierarquia (*lex superior derogat legi inferior*), segundo o qual a norma hierarquicamente superior prepondera sobre a inferior (Frizzera e Pazzo, 2017, p. 10).

Segundo Bobbio (2008, p. 239), considerando que as normas jurídicas são postas em diferentes planos e que há uma hierarquia normativa entre elas, as normas superiores podem ab-rogar as normas inferiores, mas o contrário não pode acontecer.

A lógica argumentativa do Ministro Marco Aurélio se revela ainda mais equivocada quando se verifica que a sobreposição de

uma norma inferior especial (Código Eleitoral) perante uma norma superior geral (art. 109, CF/88) busca fazer prevalecer uma causa de modificação da competência relativa (conexão) frente a uma causa de fixação da competência absoluta (competência da Justiça Federal, fixada em razão da matéria no art.109, CF/88).

Ocorre que, as normas do Código de Processo Penal relativas à conexão (art. 78), não podem afastar determinações constitucionais que dizem respeito às normas de fixação da competência em razão da matéria, expressamente previstas no texto da lei maior (Fischer e Pacelli, 2022, p. 264).

Não por outra razão, o Supremo Tribunal Federal há muito tempo assentou que:

A conexão e a continência – Artigos 76 e 77 do Código de Processo Penal – não consubstanciam formas de fixação da competência, mas de alteração, sendo que nem sempre resultam na unidade de julgamentos (Habeas Corpus nº 69.325-3-GO, Redator p/acórdão Min. Marco Aurélio Mello, Tribunal Pleno, julgado em 17.06.1992).

Conforme exposto anteriormente neste artigo, a conexão é um critério de modificação de competência que visa promover um melhor aproveitamento probatório. Em razão disso, não se afigura razoável que a busca pelo melhor aproveitamento da fase instrutória se sobreponha aos critérios do juiz natural, previamente fixados no âmbito da Constituição Federal, sobretudo quando o fundamento que legitima o reconhecimento dessa conexão está previsto numa norma infraconstitucional (inciso II do art.35 do Código Eleitoral) (Fischer e Pacelli, 2022, p. 264).

Ressalte-se, inclusive, que não foi outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal no bojo do Inquérito nº 3.515, em que o STF decidiu pelo desmembramento de processos envolvendo pessoas com foro por prerrogativa de função e outras não detentoras do foro.

Todavia, o tratamento da competência por prerrogativa de foro e em razão da matéria deve ser o mesmo, visto que ambas são advindas de regras de competência constitucional absoluta (Fischer e Pacelli, 2022, p. 266).

Na verdade, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal estabelece que a regra deverá ser sempre o desmembramento

processual, ressalvadas as hipóteses em que a separação possa causar prejuízo relevante à investigação:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que o desmembramento deve ser a regra, diante da manifesta excepcionalidade do foro por prerrogativa de função, ressalvadas as hipóteses em que a separação possa causar prejuízo relevante. (STF, Pleno, Inq 2671 AgR/ AP, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 08.05.2014, v.u., DJE de 27.05.2014)

Desse modo, afigura-se, no mínimo, incompreensível a lógica decisória do Pretório Excelso. Afinal, para os crimes eleitorais conexos, a competência constitucional em razão da matéria da Justiça Federal não prevaleceria, conforme decidido no Inq. 4435, enquanto que a competência constitucional em razão da função (*ratione personae*) prevaleceria, conforme decidido no Inq. 3.515.

Vencido esse ponto, o Ministro Marco Aurélio e o Ministro Celso de Mello argumentaram, em seus votos, que a Constituição Federal, no artigo 109, inciso IV, ao estipular a competência criminal na Justiça Federal, ressalva expressamente os casos da competência da Justiça Eleitoral.

Ocorre que, essa ressalva feita pelo inciso IV do art. 109 da Constituição não diz respeito à hipótese de conexão entre crime eleitoral e delito federal. Trata-se, na verdade, de norma que se refere ao caso de foro prevalente em caso de concurso aparente de normas sobre competência:

Não infirma tal raciocínio a parte final do inc. IV do art.109 da CF/88 ressaltar a competência da Justiça Eleitoral, que prevalecerá sobre a Justiça Eleitoral. Tal exceção não diz respeito à hipótese de conexão entre um crime de competência da Justiça Federal e outro da Justiça Eleitoral. Trata-se apenas de critério de definição de competência na hipótese de um único delito que, ao mesmo tempo, caracterize crime eleitoral, mas também lese bens, serviço ou interesse da União. Não se trata, pois, de disciplina de foro prevalente em caso de conexão, mas de concurso aparente de normas sobre competência. (Bottini, Badaró, 2023, p.347):

Outro ponto citado como argumento de relevo no bojo do AgRg no Inq. 4435 diz respeito ao fato de que o Ministro Marco Aurélio,

em seu voto, afirmou que seu entendimento estava em conformidade com o já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal no conflito de competência nº 7.033, cujo relator à época foi o Ministro Sydney Sanches.

O caso do conflito de competência nº 7.033 envolvia a suposta ocorrência dos crimes de associação criminosa (art.288, CP); falsidade ideológica (art. 299, CP) e supressão de tributo (art.1 da Lei 8.137/91), imputados pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Eleitoral de São Paulo.

Na oportunidade, o Ministro Sydney Sanches entendeu que as imputações ali formuladas deveriam ser apreciadas pela Justiça Eleitoral, com base nos artigos 121 da Constituição Federal, o artigo 364 do Código Eleitoral e os artigos 76, 78, IV e 79 do Código de Processo Penal.

No que tange às questões relativas aos artigos 121 da CF/88 e às disposições do Código Eleitoral frente ao artigo 109 da Constituição, tais argumentos já foram expostos, razão pela qual se concentra no equívoco argumentativo que paira sob a possibilidade de aplicação dos artigos do CPP nos casos de conexão entre delitos eleitorais e federais.

À época em que o Código de Processo Penal entrou em vigor, em 1941, a Constituição de 1937 havia extinguido a Justiça Eleitoral e a Justiça Federal, mantendo apenas a Justiça Militar como justiça especializada.

Nesse contexto, não se pode perder de vista que a Constituição de 1937 foi outorgada por Getúlio Vargas após um golpe de Estado, supostamente instaurado para evitar uma intentona comunista no Brasil.

Segundo Cunha Jr (2018, p. 454), a Constituição de 1937 foi a mais autoritária da história do Brasil, pois em seu art.178, determinava o fechamento do Congresso Nacional, a extinção dos partidos políticos e a concentração dos poderes nas mãos do Executivo. Por essa razão, ficou conhecida como a constituição “polaca”, por ter sido inspirada na constituição polonesa, de tendência fascista.

Além disso, a Constituição de 1937 sequer previu a existência da Justiça Federal, que foi extinta pelo Decreto-Lei nº 6/1937. O referido decreto estabeleceu expressamente, em seu art.1º, que “ficam extintos os cargos de juízes federais dos Estados, do Distrito

Federal e do Território do Acre e os dos respectivos escrivães e demais serventuários”.

Assim, considerando que a Constituição de 1937 determinou a extinção dos partidos políticos, é natural que o Código de Processo Penal, outorgado durante a sua vigência, também não preveja, em seu art. 79, I, que conexão e a continência importarão unidade de processo e julgamento, salvo nos casos entre jurisdição comum e as jurisdições militar e eleitoral.

Afinal, se a Justiça Eleitoral deixou de existir durante a vigência da Constituição de 1937, não há que se falar em conexão ou continência entre a jurisdição comum e a jurisdição eleitoral.

Afigura-se fácil perceber, portanto, que a adequada interpretação do inciso I do art. 79, do CPP deve ser realizada sob à luz do contexto ditatorial em que o Código de Processo Penal entrou em vigor.

Não é outro o entendimento de Badaró (2012, p. 176):

[...] O inciso I do caput do art. 79 do CPP precisa ser relido à luz da organização judiciária prevista na Constituição de 1988 e da repartição de competência prevista nesta Carta constitucional, pois o CPP entrou em vigor sob a égide da Constituição de 1937, que havia extinguido a Justiça Eleitoral e a Justiça Federal, sendo mantida apenas a Justiça Militar como ‘justiça especializada’, com competência expressamente prevista em regra constitucional. Ou seja, todas as causas que não fossem de competência da Justiça Militar competiam à Justiça dos Estados, a única justiça comum prevista no regime autoritário da era Vargas. Nesse contexto, portanto, uma interpretação conjunta da então vigente organização constitucional do Poder Judiciário com o CPP permitia concluir que o art. 79, I, dispunha que, no caso de concurso entre, de um lado, jurisdição especial com competência constitucionalmente estabelecida, e, de outro, justiça comum com competência residual, a conexão ou continência não produzia seu efeito de impor a união dos processos, com a prorrogação de competência de um órgão jurisdicional em detrimento de outro. Em suma, a razão de ser do inciso I do caput do art. 79 do CPP, e que deve continuar a vigorar atualmente, é que, no caso de competências constitucionalmente definidas, não poderá haver modificação, seja para ampliá-la, seja para restringi-la, por normas infraconstitucionais, no caso, relativas à conexão e continência.

Todos esses pontos não foram considerados pelo Ministro Marco Aurélio, que, ao final do seu voto, proveu parcialmente o agravo regimental protocolado pelos investigados. No tocante ao fato ocorrido em 2014, reconsiderou a decisão recorrida e assentou a competência do Supremo Tribunal Federal. Já em relação aos delitos supostamente cometidos em 2010 e 2012, declinou da competência para a Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro.

O segundo a votar foi o Ministro Alexandre de Moraes.

O argumento de maior destaque em seu voto foi o de que compete à própria Justiça Eleitoral reconhecer a existência, ou não, de conexão entre o delito eleitoral e o crime comum a ele supostamente vinculado.

Ocorre que tal entendimento acaba por violar o princípio do kompetenz-kompetenz, segundo o qual todo juiz tem competência para julgar a sua própria competência (Didier Jr, 2019, p.242-254):

[...] de acordo com a regra da Kompetenzkompetenz, o juízo incompetente constitucionalmente tem, no mínimo, a competência de reconhecer a sua incompetência, o que já revela a existência de ao menos uma parcela de jurisdição.

Para se ter uma noção mais concreta dos efeitos deletérios da impossibilidade do juízo condutor do feito reconhecer a sua própria (in)competência, faz-se necessário tecer considerações acerca dos institutos da exceção de incompetência e do conflito de competência.

Segundo Nucci (2021, p. 391), a exceção de incompetência é a defesa indireta que as partes podem interpor contra o juízo, alegando sua incompetência para julgar o feito, fundamentada no princípio do juiz natural. A exceção de incompetência também é denominada de *declinatoria fori*, visto que é oposta perante o juiz incompetente para que este decline a sua competência (Badaró, 2016, p. 330).

No que tange à sua forma de oposição, o art. 108 do CPP diz que a exceção de incompetência poderá ser oposta verbalmente ou por escrito no prazo de defesa, correspondente ao prazo para a resposta à acusação (dez dias). De acordo com o art. 111 do CPP, a exceção de incompetência não suspende o curso do processo, devendo tal exceção ser autuada em autos apartados. Se o

juiz reconhecer a incompetência, o art. 109 do CPP determina que ele deverá declará-la nos autos, intimar as partes e remeter os autos ao juízo competente.

Contra essa decisão, caberá recurso em sentido estrito, na forma do art. 581, III, do CPP. Recusada a incompetência, o juiz continuará no feito (art.108, §2º, CPP). Contra essa decisão que não acolhe a exceção de incompetência, Badaró (2016, p. 333) e Brasileiro (2022, p. 1056) entendem que não cabe qualquer recurso. No entanto, a parte pode interpor *habeas corpus*, mandado de segurança (caso não haja risco à liberdade de locomoção) ou voltar a discutir a matéria em sede preliminar de futura e eventual apelação.

No que pertine o conflito de competência, o art. 113 do CPP enuncia que as questões atinentes à competência resolver-se-ão não só pela exceção própria, como também pelo conflito positivo ou negativo de jurisdição.

De acordo com o art. 114 do CPP, haverá conflito de jurisdição quando:

- a) duas ou mais autoridades judiciárias se considerarem competentes, ou incompetentes para conhecer do mesmo fato criminoso;
- b) surgir controvérsia sobre unidade de juízo, junção ou separação de processos.

Já o art. 115 do CPP prevê que o conflito, seja ele negativo ou positivo, pode ser suscitado pela parte interessada, pelos órgãos do Ministério Público junto a qualquer dos juízos em dissídio ou por qualquer dos juízes ou tribunais em causa.

Quando o conflito for negativo, os juízes e tribunais poderão suscitá-lo nos próprios autos do processo, que permanecerá paralisado até a decisão do juízo competente (Brasileiro, 2022, p. 1064).

Se o conflito for positivo, após a distribuição ao relator, este também poderá determinar a suspensão do andamento do processo (CPP, art. 116, § 2º). Expedida ou não a ordem de suspensão, o relator requisitará informações às autoridades em conflito, remetendo-lhes cópia do requerimento ou representação. (CPP, art. 116, §3º). Recebidas as informações, e depois de ouvido o procurador-geral, o conflito será decidido na primeira sessão, salvo se a instrução do feito depender de diligência (CPP, art. 116, §5º).

Verifica-se, portanto, que, os dois institutos processuais penais previstos no ordenamento jurídico pátrio, que permitem às partes

manifestar sua irresignação com relação à incompetência do juízo, também possibilitam que o juízo condutor do feito reafirme a sua competência para processar e julgar a causa. Afinal, conforme leciona Didier Jr (2019, p. 242), por mais incompetente que seja o órgão jurisdicional, ele sempre terá competência para decidir se é ou não competente.

Tudo isso precisou ser dito porque o Ministro Alexandre de Moraes, não apenas em seu voto no bojo do Inq. 4.435, mas também no RCL 48.143/RJ, afirmou que competiria à Justiça Eleitoral analisar se os fatos seriam de sua competência:

[...] a autoridade competente para verificar se os fatos investigados no processo crime n. 5014916-47.2021.4.02.5101, estariam (ou não) sujeitos à jurisdição da Justiça Eleitoral, especialmente após o julgamento do INQ 4.435 AgR-quarto/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 21/08/2019), seria a própria Justiça Eleitoral, não podendo fazê-lo órgão judiciário não o detentor de competência para tanto, sob pena de usurpação da competência (RCL 48.143/RJ, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, DJe: 17/02/2022).

Diante desse panorama, verifica-se que o Ministro Alexandre de Moraes, criou em seu voto, um procedimento totalmente inédito para a análise da competência. Trata-se do único caso previsto no ordenamento jurídico pátrio onde o juiz que conduz o feito não possui competência para reconhecer a sua própria competência.

Afinal, conforme anteriormente exposto, todos os institutos previstos pelo sistema processual penal pátrio (exceção e conflito de competência), sempre possibilitam que o magistrado responsável pelas investigações ou pelo processo se pronuncie, em algum momento, nos autos, afirmando a sua competência ou incompetência.

Todavia, de modo inédito, o Ministro Alexandre de Moraes, ao arripio da lógica dos institutos da exceção e do conflito de competência, bem como do princípio do *kompetenz-kompetenz*, inovou na ordem jurídica, criando uma possibilidade aplicável à Justiça Eleitoral. Segundo essa inovação, no momento em que uma parte arguir a incompetência do juízo em que tramita o feito, o magistrado será imediatamente obrigado a remeter os autos do processo

para que a Justiça Eleitoral analise a existência de conexão com eventual delito eleitoral.

Ocorre que, além de contrariar toda a lógica que permeia os institutos da exceção e do conflito de competência, o referido entendimento viola também o art.105, inciso I, “d”, da Constituição. Afinal, o referido dispositivo constitucional prevê expressamente que compete ao STJ dirimir os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, “o”, bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos.

Desse modo, caso ocorra um conflito de competência entre um juiz ou tribunal regional eleitoral e um juiz federal, deverá tal conflito ser resolvido pelo Superior Tribunal de Justiça, em conformidade com o que determina a Constituição.

Considerações Finais

A partir da análise dos institutos da jurisdição, competência e conexão, foi possível compreender as razões pelas quais os principais argumentos utilizados nos votos vencedores do julgado foram aplicados de forma errônea.

Primeiro, porque a teoria utilizada pelo Relator, Ministro Marco Aurélio de Melo para fundamentar o seu voto não dizia respeito a um conflito entre duas normas especiais, mas sim entre uma norma inferior especial e outra norma superior geral, situação na qual deverá prevalecer esta última.

Discutiu-se que os precedentes utilizados para justificar um suposto entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria jamais consideraram o fato de que o art. 79, inciso I, do Código de Processo Penal foi outorgado durante um período ditatorial, em que não havia sequer a existência da Justiça Eleitoral, visto que os partidos políticos foram extintos durante a vigência da Constituição de 1937.

No que tange aos argumentos contrários à possibilidade de a Justiça Eleitoral processar e julgar crimes federais conexos, debateu-se acerca da impossibilidade de normas infraconstitucionais que versam sobre causas de modificação da competência se sobreponem a regras constitucionais de fixação da competência.

Apontou-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que se refere à cisão entre processos que tratam da competência em razão da matéria e da competência em razão da função, encontra-se contraditória. O STF entende que, nos casos de *ratione functionae*, a regra deve ser a cisão processual, enquanto nos casos de *ratione materiae*, os delitos federais conexos devem ser remetidos à Justiça Eleitoral.

Foram apontadas as razões pelas quais o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes, no bojo do Inq. 4.435, de que competiria à Justiça Eleitoral analisar a conexão entre crimes federais e delitos eleitorais, estaria equivocado.

Tecidas todas essas considerações, faz-se imperioso afirmar, em arremate: este trabalho entende que a possibilidade de a Justiça Eleitoral processar e julgar crimes federais conexos viola as regras de fixação da competência em razão da matéria previstas no art. 109 da Constituição Federal, o princípio do juiz natural, consagrado no artigo 5º, incisos XXXVII e LIII da Carta Constitucional e o fato de o juízo condutor do feito ser obrigado a remeter os autos do processo para que a Justiça Eleitoral decida sobre a existência de conexão viola, de maneira incontestada, o princípio do *kompetenz-kompetenz*.

REFERÊNCIAS

- BADARÓ**, Gustavo Henrique. **Processo Penal**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. =
- BADARÓ**; **BOTTINI**. **Lavagem de Dinheiro: aspectos penais e processuais penais**. 5ª ed. São Paulo: Editora Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2023.
- BALTHAZAR JR**, José Paulo. **Crimes Federais**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BOBBIO**, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 2006.
- BRASILEIRO**, Renato. **Manual de Processo Penal: Volume Único**. 11ª Edição. São Paulo: Editora Juspodivim, 2022.
- CANOTILHO**, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6ª ed. Lisboa: Almedina, 2002.
- CARNELUTTI**, Francesco. **Istituzioni del Nuovo Processo Civile Italiano**, 1951.
- CUNHA JR**, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª. Ed. Salvador: JusPodivim, 2018.
- CUNHA**, Leonardo José Carneiro. **A competência na Teoria Geral do Direito**. Teoria do Processo - panorama doutrinário mundial. Salvador: Editora Juspodivim, 2008.
- CUNHA**; **Pinto**. **Código de Processo Penal e Lei de Execução Penal comentados artigo por artigo**. Salvador: Editora Juspodivim, 2017.
- DIDIER JR**, Freddie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 21ª. Ed. Salvador: JusPodivim, 2019.
- FISCHER**, **PACELLI**. **Comentários ao Código de Processo Penal e a sua jurisprudência**. 14ª Ed. São Paulo: Editora Juspodivim, 2022.
- FISCHER**, Douglas. **Vamos compreender o que é perpetuatio jurisdictionis e o erro técnico da 2ª Turma do STF na decisão do RHC 177.243**. Temas Jurídicos, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://temasjuridicospdf.com/>

vamos-compreender-oque-e-perpetuatio-jurisdictionis-e-o-erro-tecnico-da-2a-turma-do-stf-na-decisao-dorhc-177-243/. Acesso em: 22.10.2024.

FISCHER, Douglas. Compreendendo a perpetuatio jurisdictionis – quando decisões em casos isolados importam violação aos precedentes do Plenário do STF e o entendimento do STJ. Temas Jurídicos, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://temasjuridicospdf.com/compreendendo-a-perpetuatio-jurisdictionis-quandodecisoes-em-casos-isolados-importam-violacao-aos-precedentes-do-plenario-do-stfe-o-entendimento-do-stj/>. Acesso em: 22.10.2024.

FISCHER, Douglas. STF: duas decisões contraditórias para a mesma questão jurídica. Temas Jurídicos, 8 out. 2020. Disponível em: <https://temasjuridicospdf.com/stf-duas-decisoes-contraditorias-para-a-mesmaquestao-juridica/>. Acesso em: 22.10.2024.

FRIZZERA, Mariana Paiva; PAZÓ, Cristina Grobério. A aplicação da teoria do ordenamento jurídico de Norberto Bobbio na solução da antinomia entre o código de processo civil de 2015 e o estatuto da pessoa com deficiência. Revista Videre, Dourados. v. 10, n.18, 2. semestre de 2017.

KARAM, Maria Lúcia. Competência no processo penal. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 167.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARINHO JR, Inezil. Processo Penal nos Crimes Federais. 3ª Edição. São Paulo: Editora JusPodivim, 2024.

MARQUES, José. Elementos de Direito Processual Penal: Volume I. 1ª Edição, Campinas, SP: Editora Bookseller, 1998.

NUCCI, Guilherme. Curso de Direito Processual Penal. 18ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021.

ZILIO, Rodrigo Lópes. Crimes Eleitorais: direito material e processual eleitoral. 4ª Edição, Salvador: Juspodivim, 2020.

Territorialização do voto conservador no Ceará: regionalismo, caráter simbólico e uso do estado pelos grupos de poder conservadores no Ceará

Rafael Freire de Paula ¹

RESUMO

Apresentamos neste artigo dados, reflexões e resultados de pesquisa sobre as relações entre os processos de formação territorial, espacialização do voto conservador, grupos de poder político e as estratégias utilizadas por estes em seus processos de reprodução política, eleitoral e territorial no Ceará. Foi realizado o levantamento de fontes bibliográficas e dados para a discussão dos grupos de poder cearenses, suas bases materiais, e os discursos dos parlamentares conservadores proferidos no Congresso Nacional (CN). Investigamos também as vinculações institucionais e políticas dos agentes que compõem os grupos e as redes de poder no Ceará, desvendando a práxis conservadora no Ceará e suas estratégias políticas e territoriais. Identificamos, com base nos dados de resultados eleitorais, a formação de territórios conservadores especialmente no sudoeste e noroeste do estado. Notamos, também, que há relação direta entre distribuição de emendas parlamentares e espacialização dos votos nos parlamentares conservadores cearenses demarcam territórios e indicam interesses, expostos e confirmados em seus discursos no Congresso Nacional. Neles, se sobressaem elementos do regionalismo (como a luta contra a seca e a necessidade de obras para tal), interesses econômicos locais e regionais e questões de caráter religioso, especialmente ligadas ao catolicismo. Concluimos que existem relações entre território, poder e conservadorismo especializadas no Ceará e relacionado a atuação dos parlamentares conservadores investigados nessa pesquisa, abrindo desafios teóricos e metodológicos para a Geografia e voltados ao entendimento de existem territórios conservadores onde prevalece, no tempo e no espaço, a hegemonia de grupos de poder político conservadores.

Palavras-chave: Território; Conservadorismo; Grupos de poder; Ceará.

¹ Doutor em Geografia. Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1842139928881202>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8160-9357>

ABSTRACT

In this article, we present data, reflections and research results on the relationships between the processes of territorial formation, spatialization of the conservative vote, political power groups and the strategies used by them in their processes of political, electoral and territorial reproduction in Ceará. A survey of bibliographic sources and data was carried out to discuss the power groups in Ceará, their material bases, and the speeches of conservative parliamentarians given in the National Congress (CN). We also investigated the institutional and political links of the agents that make up the groups and power networks in Ceará, revealing the conservative praxis in Ceará and its political and territorial strategies. We identified, based on electoral results data, the formation of conservative territories especially in the southwest and northwest of the state. We also note that there is a direct relationship between the distribution of parliamentary amendments and the spatialization of votes in conservative parliamentarians from Ceará who demarcate territories and indicate interests, exposed and confirmed in their speeches in the National Congress. They highlight elements of regionalism (such as the fight against drought and the need for works to this end), local and regional economic interests and issues of a religious nature, especially those linked to Catholicism. We conclude that there are relationships between territory, power and conservatism specialized in Ceará and related to the actions of the conservative parliamentarians investigated in this research, opening up theoretical and methodological challenges for Geography and aimed at understanding whether there are conservative territories where the hegemony of conservative political power groups prevails in time and space.

Keywords: Territory; Conservatism; Power groups; Ceará.

Introdução

Este artigo apresenta os resultados obtidos, considerando o estado do Ceará, em pesquisa de doutorado em Geografia, cuja ênfase foi as relações entre território, conservadorismo, grupos de poder e poder político. Essas questões foram, discutidas a partir de bibliografia específica, resultados eleitorais, informações legislativas dos parlamentares cearenses que compuseram a pesquisa e, ainda, bens, propriedades e demais recursos pessoais dos agentes políticos presentes no recorte analítico.

O trabalho como um todo foi centrado no conceito de territórios conservadores de poder. No entanto, para fundamentar a

contribuição teórica da tese, pesquisamos de maneira aprofundada diferentes Unidades Federativas brasileiras, entre elas o Ceará, objeto deste artigo. Aqui, portanto, apresentamos dados, resultados, discussões e reflexões a respeito das relações entre os processos de formação territorial, a espacialização do voto conservador cearense, os grupos de poder no estado e estratégias utilizadas por esses grupos em seus processos de reprodução política, eleitoral e territorial. Nesse debate, o conservadorismo e o território assumem papel central.

Desse modo, o objetivo deste texto é apresentar e discutir a configuração e as estratégias dos grupos de poder conservadores do Ceará. Para sustentar esse debate, levantamos as bases materiais (bens patrimoniais, propriedades etc), discursos dos parlamentares no Congresso Nacional, as vinculações institucionais patrimoniais e político-partidárias dos deputados federais que compõem os grupos e as redes de poder no estado. Com isso, buscamos desvendar a práxis conservadora das redes de poder nas quais os parlamentares investigados atuam com protagonismo.

Por fim, cabe ressaltar que o recorte temporal da pesquisa é atípico na história e na conjuntura política brasileira, sendo denominado por Singer (2012) de lulismo. Esse fenômeno é caracterizado pela ampla aliança programática construída pelo Partido dos Trabalhadores (PT) com setores políticos conservadores e pelo direcionamento de segmentos do eleitorado ao voto em Lula (2006) e Dilma (2010 e 2014), considerando recortes de faixas de renda (Singer, 2012). Mas antes de aprofundarmos a análise, é necessário esclarecer os encaminhamentos metodológicos adotados e relembrar aspectos fundamentais sobre a formação territorial e sociopolítica do Ceará.

Encaminhamentos metodológicos

Construímos o agrupamento de parlamentares conservadores com base em distintos aspectos, sendo alguns deles mais relevantes e/ou consolidados do ponto de vista do embasamento teórico na literatura, além de apresentarem evidências materiais de decisões ou posturas conservadoras frente a situações e/ou votações de destaque no debate público. Em síntese, consideram-se os seguintes critérios: trajetória partidária dos deputados federais eleitos; número

de vezes em que o parlamentar foi eleito; vinculações institucionais e de classe; e postura em votações relevantes no Congresso.

A trajetória partidária, mesmo em um cenário com dezenas de partidos políticos, mostra-se importante. Utilizamos a classificação de espectro ideológico de Tarouco e Madeira (2015), pois essa se encaixa, completa ou parcialmente, em diferentes trabalhos sobre partidos e ideologias no campo da Ciência Política. Além disso, consideramos a análise de Scheffer (2016), que constatou coerência nas votações dos parlamentares segundo o espectro ideológico do partido no qual estão inseridos.

As vinculações institucionais a sindicatos patronais, clubes restritos à elite ou instituições de cunho político constituem elementos relevantes nas redes de poder, assim como as conexões entre parlamentares, territórios e outros agentes políticos. Além disso, a quantidade de vitórias eleitorais demonstra o potencial desses agentes ao longo do tempo e seu protagonismo político-partidário. Já a postura do parlamentar em votações relevantes no Congresso Nacional expõe sua posição ideológica e/ou visões conservadoras materializadas no exercício dos mandatos.

Outras variáveis utilizadas foram a vinculação e o perfil da participação em frentes parlamentares de cunho conservador no Congresso Nacional, bem como a postura pública do parlamentar no Legislativo e em suas redes sociais. Essas variáveis apresentam fragilidades quando utilizadas isoladamente, razão pela qual foram utilizadas de maneira complementar.

A aplicação desse conjunto de variáveis resultou no agrupamento de parlamentares descrito abaixo:

Tabela I - Síntese do agrupamento de parlamentares conservadores do Ceará

Fonte: TSE e Câmara Federal.

Deputados Federais	Partidos ¹	Legislaturas	Instituições
José Linhares Ponte	PPB/PP/PP	52°, 53° e 54°	Rotary Club
Aníbal Ferreira Gomes	PMDB/PMDB/PMDB/ PMDB	52°, 53°, 54° e 55°	-
Raimundo Gomes de Matos	PSDB/PSDB/PSDB/PSDB	52°, 53°, 54° e 55°	Lions Club

¹ A ordem dos partidos políticos corresponde a ordem das legislaturas nas quais os parlamentares desempenharam seus mandatos.

Maria Gorete Pereira	PL/PR/PR	53°, 54° e 55°	-
Domingos Gomes de Aguiar Neto	PSB/PROS/PSD	54°, 55° e 56°	-
Genecias Mateus Noronha	PMDB/SD/SD	54°, 55° e 56°	-

A partir da definição dos parlamentares descrita acima, investigamos as bases materiais (propriedades e bens diversos), os resultados eleitorais ao longo do recorte temporal da pesquisa (2002-2018) e as estratégias utilizadas nos processos de reprodução política desses parlamentares e, conseqüentemente, dos grupos de poder dos quais fazem parte.

Sobre os dados necessários para essa análise, que serão expostos no próximo tópico, cabem algumas considerações. Castilho (2012), Ribeiro (2016), Bruno (2017), Silva (2017) e Singer (2018) defendem que o posicionamento de classe dos parlamentares é um elemento importante na consolidação política eleitoral, bem como o arcabouço material à sua disposição, caracterizando-se como fator de desequilíbrio nas relações de poder.

A construção e/ou investigação da base material dos parlamentares conservadores foi realizada com base nos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), considerando as declarações realizadas pelos próprios parlamentares ao órgão para fins de efetivação de suas candidaturas. Posteriormente, os dados foram separados em segmentos de capital utilizados pelo TSE, com as adaptações necessárias devido ao fato de a pesquisa abranger pleitos distintos — cinco no total (2002, 2006, 2010, 2014 e 2018).

A espacialização do voto conservador no Ceará foi construída com base nos resultados eleitorais dos parlamentares conservadores (Tabela 1) nos pleitos mencionados no parágrafo anterior. Consideramos, para fins de análise, a proporcionalidade dos votos nesses parlamentares nos diferentes municípios do estado, comparado-a à totalidade dos votos em cada um deles.

As emendas parlamentares constituem outro elemento importante para a compreensão dos resultados da pesquisa. A Emenda Constitucional 86/2015 alterou o Art. 166 da Constituição Federal, tornando impositiva a execução das emendas individuais, das quais 50% devem ser obrigatoriamente aplicados na saúde, tornando-as

fundamentais para investimentos ou manutenção desse serviço em muitos municípios brasileiros. Desse modo, optamos pelo levantamento apenas das emendas destinadas à saúde, dada sua obrigatoriedade e amplitude territorial. Tal escolha justifica-se pelo fato de que esses recursos puderam ser localizados espacialmente, sem distorções que comprometessem os resultados encontrados.

Para observar os temas fundamentais discutidos pelos parlamentares conservadores cearenses, reunimos discursos presentes no Banco de Discursos e Debates da Câmara Federal. Foram selecionados discursos do Pequeno e Grande Expediente, espaços nos quais os parlamentares abordam assuntos de sua escolha. Em geral, esses discursos são direcionados a temas em evidência no cenário nacional e regional, considerando também a atenção da mídia naquele período. Mais recentemente, contudo, esses espaços têm sido utilizados para produção de vídeos, cortes e outros conteúdos para mídias sociais.

Para a análise dos dados captados no Banco de Discursos e Debates, optamos pelo uso de nuvens de palavras e análises de similitudes construídas no software Iramuteq.³ As nuvens de palavras possibilitaram a visualização dos principais temas que integram os discursos desses parlamentares conservadores, enquanto a análise de similitude revelou as conexões entre as palavras, bem como aquelas que aparecem distantes e em oposição. Deste modo, tornou-se possível identificarmos as temáticas predominantes, assuntos correlatos e antagonismos.

Formação sociopolítica e territorial do estado do Ceará

O processo de colonização no Nordeste do Brasil teve início nas áreas litorâneas e foi vinculado à produção da cana-de-açúcar. Sendo uma capitania subalterna a Pernambuco, a interiorização e o processo de ocupação territorial ocorreram de forma tardia no atual estado do Ceará, mais de um século após a chegada dos portugueses ao Brasil. Esse avanço foi resultado da atividade pecuarista, que adentrava o território em busca de melhores pastagens, uma vez que o litoral estava em sintonia com os mercados europeus devido à produção da cana-de-açúcar (Silva e Alencar, 2015).

³ O Iramuteq é um software gratuito que permite ao pesquisador elaborar análises estatísticas sobre corpus textuais e sobre tabelas de indivíduos/palavras. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/>.

Durante o período colonial, a pecuária foi a atividade econômica indutora da ocupação territorial cearense. Sob o governo imperial, o fenômeno da seca foi determinante para o fatiamento do território em outras unidades administrativas, como os municípios. Os investimentos em obras públicas com objetivo de amenizar os efeitos da seca potencializaram a criação de relações e laços políticos de dependência local em relação a investimentos do governo central. Paralelamente, houve disputas entre as oligarquias cearenses pelo recebimento desses investimentos, o que motivou o desmembramento do território em mais municípios, politicamente comandados pelas mesmas oligarquias interessadas na divisão territorial (Silva e Alencar, 2015).

A “[...] Proclamação da República, mesmo provocando mudanças profundas na estrutura político-administrativa do país, não acarretou alterações significativas nesse quadro” (Silva e Alencar, 2015, p. 61). Barreira (1996, p. 31) também destaca a força das oligarquias cearenses quando expõe que:

As fortes marcas oligárquicas dão uma singularidade à política cearense, colocando o estado como um caso paradigmático no contexto das práticas políticas. Os grupos oligárquicos – grupos coronelistas que dominaram a cena política por quase um século-, imprimiram mecanismos ao poder que deram contornos precisos a uma política baseada em relações clientelistas e fortemente calcada nos princípios de dependência e paternalismo.

Os coronéis Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals dominaram a política cearense por décadas (Barbalho, 2007), inclusive sob a ditadura (1964-1985). Os militares, estrategicamente, não desmontaram nem desarticularam as redes de poder oligárquicas e, por meio do clientelismo, realimentaram esses grupos para garantir apoio em importantes bases municipais controladas pelas oligarquias cearenses (Barreira, 1996, p. 40), porém:

A derrocada desse grupo veio na mesma esteira da derrocada do regime militar. Enquanto este teve fôlego, as práticas tradicionais de exercício da política realimentaram a oligarquia com a “política de favores”, cultivando fidelidades de grupos políticos.

O movimento político de contraposição aos coronéis mencionados e às forças conservadoras e tradicionais, de forma geral, ficou conhecido como movimento mudancista e, quando vitorioso como Governo das Mudanças. Liderado pelos empresários do Centro Industrial do Ceará (CIC), com destaque para a figura de Tasso Jereissati, o eixo central propositivo do grupo foi o rompimento com as práticas clientelistas oriundas do coronelismo, responsabilizando-as pela miséria e pobreza do estado. Além disso, defendia a implantação de práticas ditas racionais do mercado na gestão estadual (Barbalho, 2007).

[...] para o grupo dos jovens empresários balizados pelos princípios de modernidade e racionalidade, o estado é visto como um continuum das empresas. Nesse sentido, os princípios de eficácia e racionalidade do mundo empresarial são transferidos, mecanicamente ou sem nenhuma mediação política, para a máquina estatal. O estado deveria ser administrado como uma empresa: máquina enxuta e setores não rentáveis desativados. Pela lógica, a vocação econômica do estado não era a agricultura, mas o turismo, e as indústrias comandariam o soerguimento econômico do Ceará. A agricultura perdeu paulatinamente o seu lugar de absorção de mão-de-obra, e também o Estado deixou de ser o “grande empregador” de serviço público para a classe média (BARREIRA, 1996, p. 48).

O tassismo foi dominante entre o final da década de 1980 e início dos anos 2000. Contudo, do interior desse grupo mudancista emergiram duas figuras importantes para nossa compreensão e análise do estado do Ceará: os irmãos Ferreira Gomes, Ciro e Cid.

O primeiro traçou caminhos em direção à construção de uma carreira política nacional, candidatando-se à Presidência da República em três oportunidades, além de exercer o cargo de Ministro de Estado em diferentes governos. O segundo articulou-se principalmente em âmbito local e regional, o que refletiu em sua eleição, por unanimidade, à presidência da Assembleia Legislativa do Ceará em 1995.

O contexto político eleitoral de 2002, favorável às oposições e à esquerda de modo geral, influenciou as eleições estaduais pelo Brasil, sendo o Ceará um desses casos. Além desse cenário promissor, destacam-se também as dissidências internas ao tassismo,

que, apesar de ter sido vitorioso, enfraqueceram a candidatura para governador de Lúcio Alcântara (PSDB) ao governo estadual (Carvalho, 2003).

Considerando os filtros metodológicos elucidados no próximo capítulo, nenhum dos deputados federais conservadores eleitos compôs a coligação encabeçada por José Airton (PT). Segundo Carvalho (2003), sua candidatura não inspirava confiança de sucesso eleitoral entre os grupos de poder hegemônicos no estado, nem mesmo entre seus correligionários, que viam na candidatura petista ao governo estadual uma oportunidade de palanque eleitoral para a disputa presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, à época candidato.

O enfraquecimento do tassismo e o fortalecimento de candidaturas de esquerda ou centro-esquerda quase resultaram na derrota de Lúcio Alcântara no segundo turno de 2002. Durante seu mandato, o então governador se afastou do grupo liderado por Tasso Jereissati e, nas eleições de 2006, colocou-se como candidato independente ao governo, sem “padrinhos eleitorais”, nitidamente reafirmando seu afastamento.

Todavia, o desgaste eleitoral do tassismo, aliado à ascensão dos Ferreira Gomes — aliados importantes do governo Lula, que à época gozava de alta popularidade junto aos cearenses —, levou Lúcio Alcântara à derrota e garantiu a vitória de Cid Gomes (PSB) já no primeiro turno.

É interessante constatar a migração de parlamentares conservadores que apoiaram Lúcio Alcântara para governador em 2002 para a coligação liderada por Cid Gomes em 2006, mesmo com a disputa sendo polarizada entre os dois.

Em 2006, 50% dos deputados federais conservadores foram aliados diretos de Cid, fenômeno intensificado em 2010, quando 66,7% desses parlamentares apoiaram a vitoriosa campanha de reeleição do então governador.

Para Monte (2016), o pragmatismo político do grupo Ferreira Gomes facilitou historicamente a construção de amplas alianças político-partidárias, notadamente frágeis em termos de coesão ideológica, mas efetivas quanto ao número de siglas partidárias, grupos econômicos e políticos que participaram das campanhas e gestões dos ex-governadores Ciro e Cid Gomes.

Por pragmatismo, nesse caso, considera-se: competitividade eleitoral, viabilidade (econômica e política) da candidatura e o posicionamento das redes de poder nas quais o grupo se encontrava nos diferentes períodos eleitorais:

[...] a campanha de Cid à reeleição foi, oficialmente, a terceira mais cara do país, com um total declarado de arrecadação e gastos de R\$ 28,9 milhões, perdendo apenas para a de Antônio Anastasia (PSDB), governador eleito de Minas Gerais, que totalizou R\$ 38 milhões, e de Geraldo Alckmin (PSDB), eleito governador de São Paulo, que recebeu R\$ 34,2 milhões em doações. Confirmava-se, assim, a tese do encarecimento das campanhas eleitorais brasileiras, mesmo no âmbito das doações oficiais. Os principais doadores da coligação liderada por Cid Gomes foram, segundo dados do TSE, diretório estadual do PSB, a JBS, a Aço Cearense e a Grendene (MONTE, 2016, p. 87).

É possível identificar que as vinculações do grupo Ferreira Gomes, um dos grupos centrais na política cearense, possuem raízes no tassismo, sendo a cisão com este mais um afastamento do que rompimento, conforme destacado por Carvalho (2008) e Monte (2019). Cid Gomes não atuou como oposição a Tasso, denunciando ou criticando suas gestões, como as oposições normalmente o fazem. Além disso, as candidaturas próprias do PSDB, tanto em 2006 como em 2010, adversárias de Cid, não tiveram em Tasso um cabo eleitoral.

O potencial político do grupo Ferreira Gomes tem sido tão relevante no período pós-tassismo que mesmo Eunício Oliveira (PMDB) esteve atrelado à campanha de Cid, em 2010, ainda que não tenha se engajado fortemente na campanha. Em outro contexto, já em 2014, o grupo Ferreira Gomes lançou a candidatura de um ex-secretário do governo Cid, o petista Camilo Santana, em outra ampla aliança partidária de frágil coesão ideológica (Monte, 2016).

Sob um contexto político de desgaste dos governos petistas no âmbito federal — que ainda guardavam alta popularidade entre os cearenses —, Camilo Santana (PT) foi eleito em disputa acirrada com Eunício Oliveira (PMDB), que, curiosamente, compunha a base aliada do governo na esfera federal. Mesmo com um amplo leque de partidos em sua coligação, a maior parte dos deputados

conservadores se posicionaram junto a Eunício Oliveira (60%), enquanto 40% deles apoiaram a candidatura petista vinculada aos Ferreira Gomes.

A fragilidade dessa ampla aliança construída pelos Ferreira Gomes, por fim, foi confirmada quando o deputado Genecias Noronha (SD), eleito dentro da coligação petista, votou pelo impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff no final de 2015, praticamente um ano após a eleição. O afastamento completo dos deputados federais conservadores se dá em 2018, quando, com base em nossos filtros metodológicos, nenhum deles apoia a vitoriosa candidatura à reeleição de Camilo Santana.

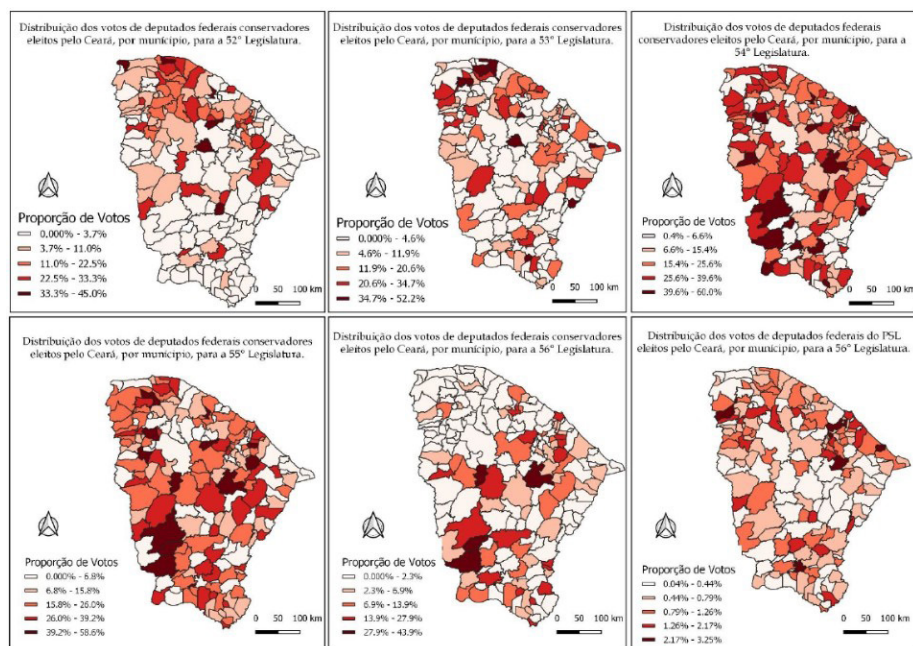
A territorialização do voto conservador no Ceará e a formação de territórios conservadores

A presença constante de deputados federais conservadores inseridos em campanhas do campo progressista, como é o caso do Ceará, dada a correlação de forças exposta no tópico anterior, permitiu que mantivessem sua viabilidade eleitoral, mesmo após mais de uma década sob governos estaduais diretamente ligados ao grupo Ferreira Gomes e também a aliados importantes do lulismo, pelo menos até o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff.

A Figura 1 nos mostra, além dos elevados índices de sucesso eleitoral, a ampla distribuição desses votos pelo território estadual, com destaque para as regiões noroeste e sudoeste do estado, abrangendo municípios como: Tauá, Aiuaba e Salitre (sudoeste), bem como Acaraú e Bela Cruz (noroeste).

É interessante observar que as votações mais expressivas dos deputados federais conservadores são caracterizadas por contextos distintos. A primeira (2010) deu-se em um cenário politicamente favorável ao campo progressista em âmbito estadual, uma vez que o lulismo gozava de alta popularidade no Ceará e o principal grupo político a ele vinculado, os Ferreira Gomes, liderava a disputa pelo Executivo estadual.

Figura 1 - Distribuição dos votos de deputados federais conservadores eleitos pelo estado do Ceará (2002-2018).



Fonte: TSE e IBGE. Org.: Projeção: UTM – Datum: SIRGAS 2000.

As eleições de 2014 foram marcadas pela competitividade. No cenário federal, o resultado foi a vitória por estreita margem de votos da ex-presidenta Dilma Rousseff contra o ex-governador de Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB). Os deputados federais conservadores cearenses aproveitaram esse contexto também em nível estadual e se vincularam a um dos dois principais candidatos ao governo: Camilo Santana (PT) e Eunício Oliveira (PMDB), cujo partido já sinalizava possibilidade de rompimento da aliança com o PT.

O pleito de 2018 reforça o posicionamento da região sudoeste como reduto eleitoral importante para os deputados federais conservadores (Figura 1). Além disso, aponta para um deslocamento desse comportamento eleitoral em direção ao nordeste do estado, a partir de Quixadá (já em destaque em pleitos anteriores), para municípios como Ocara, Barreira e Acarape, além de municípios litorâneos, como Fortaleza e municípios vizinhos. Esse sucesso pode estar associado à crescente importância do debate sobre a crise de

segurança pública, que ganhou destaque nas capitais estaduais brasileiras, especialmente nas grandes regiões metropolitanas.

Outros dados ajudam a compreender a distribuição dos votos e a consequente territorialização dos grupos de poder conservadores cearenses: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), a estrutura fundiária e a base material dos deputados federais conservadores.

A capacidade do pensamento conservador se conectar, física e simbolicamente, a diferentes aspectos da vida dificulta a definição de elementos comuns a todas as unidades federadas do Brasil. No entanto, ao tratar de realidades estaduais, como é o caso deste artigo, que discute o Ceará, é possível estabelecer aproximações e desenvolver análises sustentadas na realidade empírica fornecida por diferentes tipos de dados.

No caso do Ceará, a ligação com a religiosidade é um elemento importante, dada a figura do Padre Cícero, amplamente conhecida no país e representada por deputados conservadores diretamente vinculados à fé católica, como é o caso de José Linhas Pontes, o *Padre Zé*. Nesse contexto, para Monte (2016), Padre Cícero foi um dos exemplos mais da ação oligárquica e coronelista no Ceará, com destaque para a região do Cariri

O alinhamento entre religiosidade, clientelismo — que coloca no centro das relações sociais o compromisso, os favores e a honra — vulnerabilidade social e pobreza faz com que a sociedade esteja sujeita a um comportamento eleitoral conservador. Esse comportamento tende a se direcionar àqueles que representam o elementos simbólicos/imateriais ou físicos/materiais aos quais o eleitor se conecta. No primeiro caso, a religião e a tradição atuam como símbolos de identidade e pertencimento; no segundo, o empregador e/ou grupo econômico são vistos como responsáveis pelo “desenvolvimento” ou empregabilidade local e regional.

De modo geral, o primeiro elemento a ser notado na Figura 2 é a mudança no perfil de IDHM no Ceará. Observa-se também uma relação visível entre as localidades com menores taxas de IDHM, no noroeste e sudoeste do estado, e as áreas de maior votação em parlamentares conservadores, padrão que se repete nos dados do IVS (Figura 3). Em contraste, a porção leste cearense apresenta indicadores mais favoráveis nas Figuras 2 e 3, sendo essa a região do

estado com os menores índices de votação direcionados a deputados federais conservadores, que compõem o recorte desta investigação.

Figura 2 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – Ceará (2000 e 2010).

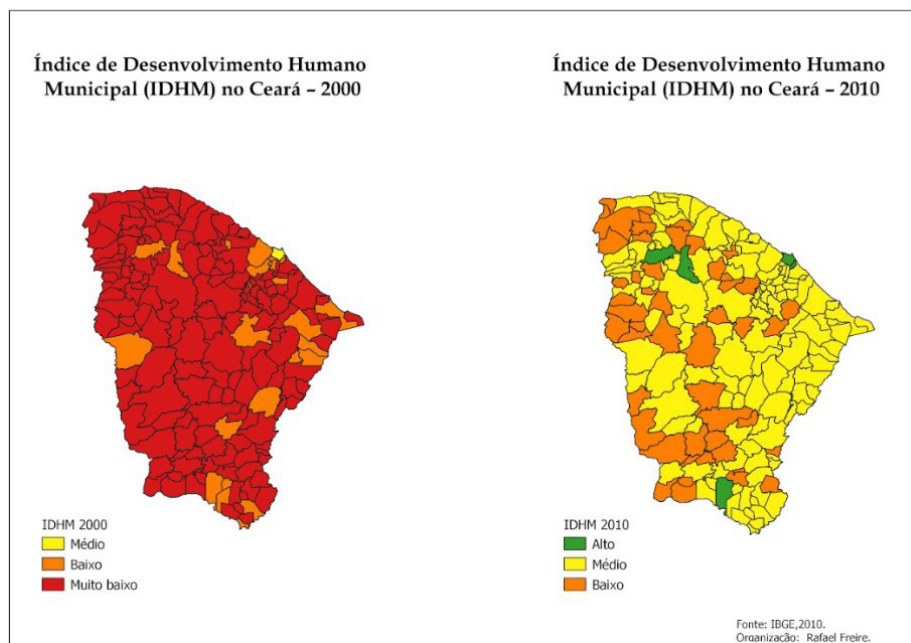
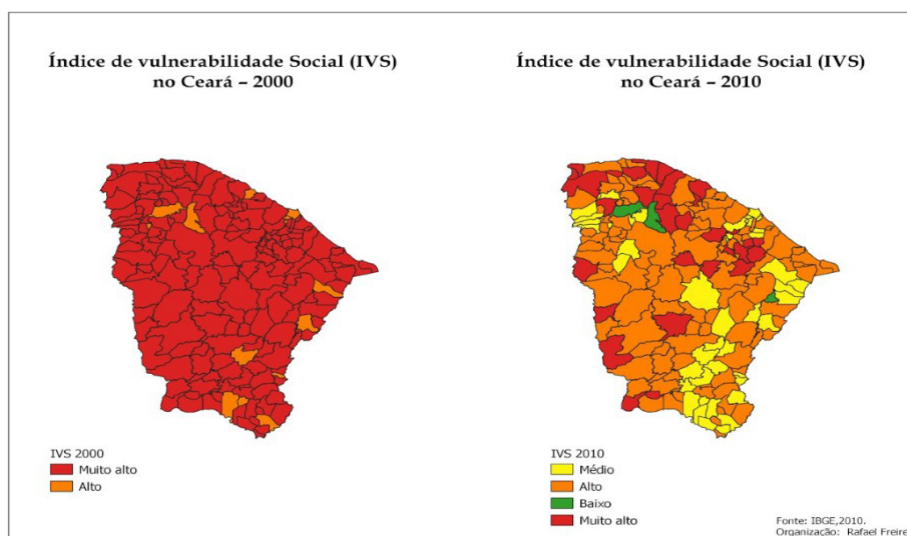


Figura 3 - Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) - Ceará (2000 e 2010).



Outro dado importante, e relacionado de modo particularmente atípico à base material dos deputados federais conservadores de outras unidades federadas do país, é a estrutura fundiária do estado.

Apesar de possuir uma estrutura fundiária concentrada, comum à realidade brasileira (Tabela 2), o Ceará apresenta alguns elementos específicos, tais como:

(I) o crescimento no número de imóveis é superior, proporcionalmente, ao crescimento na área total, o que indica um avanço, ainda que pequeno;

(II) considerando a realidade regional, na qual uma porção significativa do estado é submetida a secas severas, pode-se inferir que o valor de mercado dessas terras tende a ser inferior se comparado a outros estados ou regiões do país.

Tabela 2 - Estrutura fundiária do Ceará (2000-2014).

Ano	Total de imóveis	Proporção (%) nacional	Área total (ha)	Proporção (%) nacional
2000	131.003	3,1	8.215.658,6	2,0
2010	167.636	3,2	9.251.814,1	1,6
2014	244.693	4,0	12.548.988,6	1,7

Fonte: DATALUTA.

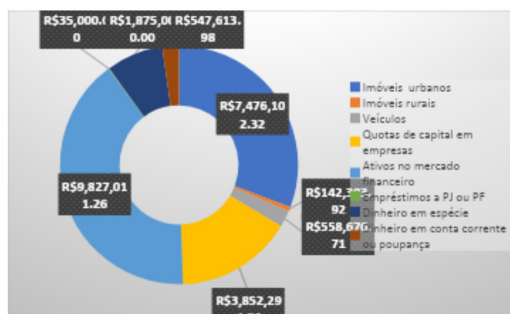
Os dois principais grupos políticos – de Tasso e dos Ferreira Gomes – não têm em suas lideranças o rótulo de latifundiários ou produtores rurais de forma geral, posicionando-se historicamente em alianças com outros setores do capital, como o industrial. Tasso liderava o CIC no Ceará na gênese do movimento mudancista. Verificamos, inclusive, doações desse segmento de capital nas campanhas de Cid Gomes (2006 e 2010) e, posteriormente, também direcionadas à campanha de Camilo Santana (2014) (MONTE, 2016).

Sobre os deputados federais conservadores, mais especificamente a respeito dos bens por eles declarados, é importante ressaltar que faremos nossa análise a partir de duas figuras. A primeira (Figura 4) representa a fragmentação de R\$ 24.313.996,55. Porém, apenas o deputado Genecias Noronha declarou R\$ 19.044.315,00, o que

desequilibra a análise dos dados, afinal, os demais parlamentares, juntos, declararam pouco mais de 5 milhões à Justiça Eleitoral.

Fez-se necessário, então, a elaboração de dois gráficos para observarmos a base material dos deputados aqui agrupados.

Figura 4 - Base material dos deputados federais conservadores eleitos pelo Ceará

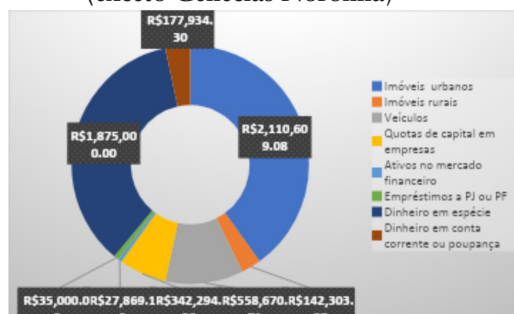


Fonte: TSE.

Na Figura 4, verificamos que os valores declarados em ativos no mercado financeiro e imóveis urbanos são muito superiores às demais faixas de capital, algo potencializado pela declaração do deputado Genecias Noronha (SD), que declarou R\$ 9.799.142,08 aplicados em ativos no mercado financeiro.

Por outro lado, na Figura 5, chama a atenção o valor declarado em espécie pelos parlamentares, pois totaliza R\$ 1.875.000,00, representando 35,58% de todo valor declarado pelos deputados federais conservadores (R\$ 5.269.681,55), à exceção de Genecias Noronha.

Figura 5 - Base material dos deputados federais conservadores eleitos pelo Ceará (exceto Genecias Noronha)



Fonte: TSE.

Em ambos os gráficos, a posse de propriedades rurais não se destaca como base material relevante. Isso não significa que os parlamentares não possuam relações com latifundiários nem que deixem de defender seus interesses e os do agronegócio, mas apenas que não são grandes proprietários de terras.

Como já apontamos, é possível inferir que esse cenário seja resultado das últimas décadas da história política do Ceará, cujos principais grupos de poder se posicionam em defesa da dissociação dos coronéis e latifundiários da política cearense.

Com base nas figuras expostas neste tópico, é possível concluir que os indicadores sociais dialogam visivelmente com a distribuição dos votos conservadores. Tal fato nos leva a afirmar que a manutenção do predomínio de votos direcionados aos conservadores ao longo do tempo possui também base socioeconômica. Afinal, os resultados eleitorais são, ao mesmo tempo, consequência dos vários elementos presentes em nossos filtros metodológicos, que incluem vinculações institucionais, partidárias, religiosas, econômicas e/ou familiares.

Relembramos que as porções sudoeste e noroeste do estado demonstraram constantes resultados favoráveis aos deputados conservadores. Somando aos demais temas discutidos neste tópico, isso nos permite inferir a existência de territórios conservadores nos recortes territoriais já indicados, como Tauá, Aiuaba e Salitre (sudoeste), bem como Acaraú e Bela Cruz (noroeste).

Elementos de reprodução dos territórios conservadores de poder no Ceará

Neste tópico, apresentamos aspectos da realidade cearense fundamentais para a manutenção dos territórios conservadores identificados e discutidos no tópico anterior. Demonstraremos que o uso do Estado, através das emendas parlamentares impositivas, bem como interesses e/ou componentes regionais e aspectos da religiosidade católica, são essenciais para essa compreensão.

A Figura 6 apresenta os municípios registrados como receptores de emendas dos parlamentares conservadores investigados nessa pesquisa. Ao observá-la, percebe-se a correlação com áreas cujos resultados eleitorais foram favoráveis aos deputados federais

Um dos fatores relevantes para o entendimento de que há uma interiorização quanto à destinação de emendas é o fato de que a capital, Fortaleza, não aparece entre os vinte principais beneficiados (Tabela 3), ainda que vários municípios de sua Região Metropolitana tenham sido atendidos.

Os territórios conservadores, identificados inicialmente a partir dos dados eleitorais, são notados também com base nas emendas. As porções sudoeste e noroeste se destacam especialmente os municípios de Parambu, Independência, Crateús, Tauá (sudoeste), Itapipoca e Camocim (noroeste), bem como os municípios próximos, formando os recortes que estamos apontando como territórios conservadores de poder.

Tabela 3 - Principais municípios beneficiados através de emendas ligadas aos parlamentares conservadores do Ceará (2015-2018).

Município	Valor destinado em emendas	População estimada (2020)
Parambu	R\$11.245.940,49	31.455
Maracanaú ^{*4}	R\$7.309.497,00	229.458
Caucaia*	R\$5.865.000,00	365.212
Tauá	R\$5.683.053,90	59.062
Iguatu	R\$5.420.672,00	103.074
Itapipoca	R\$3.463.136,00	130.539
Cariré	R\$2.968.040,52	18.459
Horizonte*	R\$2.949.999,58	68.529
Maranguape*	R\$2.899.500,00	130.346
Aracati	R\$2.635.000,00	74.975
Independência	R\$2.539.706,00	26.187
Camocim	R\$2.449.920,00	63.907
Barbalha	R\$2.326.163,00	61.228
Tururu	R\$2.317.769,00	16.431
Boa Viagem	R\$2.250.000,00	54.577

⁴ O asterisco foi utilizado para indicar os municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Fortaleza.

Expressões relativas a orçamento também estão presentes, o que nos permite inferir a preocupação dos parlamentares conservadores com esse tema, seja em relação ao papel fiscalizador que o mandato exige, seja na busca por recursos a serem aplicados no estado e/ou nos municípios cearenses através de emendas (emenda, bilhão, milhão, financeiro, obra, programa, investimento etc.).

Chama atenção a presença do município de Sobral entre os destaques da nuvem de palavras. Além de ser um dos principais municípios do estado, seu protagonismo provavelmente se deve também à sua ligação com a família Ferreira Gomes, grupo de poder consolidado e influente no estado, como já discutimos anteriormente (Monte, 2016 e Monte, 2019).

Outro fator atípico, considerando as demais nuvens, é o fato de a palavra mulher aparecer maior do que *homem*, possivelmente porque, dentre os parlamentares conservadores do Ceará, há uma mulher.

Os nomes dos ex-chefes do Executivo também apareceram na Figura 7. Lula e Dilma, assim como o PSDB estão presentes, sendo o último um destaque importante, considerando que apenas um entre os parlamentares conservadores exerceu mandatos pelo PSDB no Ceará. Possivelmente, o partido tenha esse protagonismo nos debates por ter sido o principal opositor dos governos petistas ao longo de seus mandatos e por ser o partido de Tasso Jereissati, importante liderança política nas redes de poder do Ceará (Barreira, 1996; Barbalho, 2007).

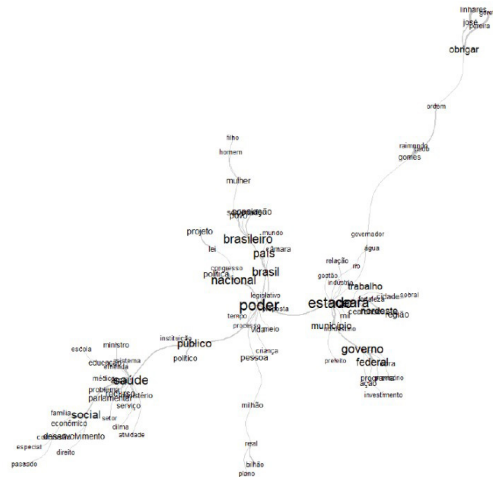
Ademais, expressões ligadas a diferentes aspectos do conservadorismo estão presentes, tais como: *Padre, Droga, Família e Justiça*. É importante ressaltar que um dos parlamentares do recorte exercia a função de Padre, porém, em sua nomenclatura nos discursos proferidos no CN, não há a função antes do nome, o que aumentaria exponencialmente o número de vezes em que “Padre” apareceria nos textos.

Associado a outros elementos, como a visão da sociedade a partir da família, expressões essas relacionadas na Figura 8, fica demonstrado que há, dentre os parlamentares conservadores cearenses, uma importante influência religiosa, especialmente católica, como apontou Monte (2016).

Especialmente, a Figura 8 apresenta a palavra “poder” no centro. Vinculado a ele estão, por exemplo, *congresso, legislativo, política*, e também recursos.

O componente regional é demonstrado pela conexão entre *estado, município, nordestino, prefeito, governo* e os municípios de *Fortaleza e Sobral*, bem como a partir da relação entre *rio e água*, também próximos de *gestão*, conforme podemos identificar, a seguir:

Figura 8 - Análise de similitude – Ceará.



Fonte: Banco de Discursos e Debates – Câmara Federal.

Nota-se também a relação entre *saúde, emendas e recursos*, algo relevante para compreendermos a centralidade que essa forma de uso do Estado ocupa entre os parlamentares conservadores. *Parlamentar, Ministério e problema* também aparecem próximos aos elementos anteriores, o que denota uma relação importante entre eles. Afinal, as emendas são vinculadas aos ministérios, especialmente o da Saúde, dada a obrigatoriedade constitucional de que 50% das emendas sejam destinadas ao setor. A conexão entre *Governo Federal, obra, programa e investimento* fortalece esse ponto.

É importante salientar que boa parte dos parlamentares conservadores do Ceará esteve na condição de partícipes dos governos petistas, não necessariamente por integrarem partidos da base aliada (coalizão), mas devido às defesas ao governo demonstradas em discursos no CN (Tabela 4):

Tabela 4 - Posição dos parlamentares conservadores do Ceará durante os governos petistas.

Parlamentares Ceará	Governo Lula (2003-2010)		Governo Dilma (2011-2016)	
	1°	2°	3°	4°
José Linhares Ponte	Oposição	-	-	-
Aníbal Ferreira Gomes	Situação	-	-	-
Raimundo Gomes de Matos	Oposição	Oposição	Oposição	Oposição
Maria Gorete Pereira	-	Situação	Situação	-
Domingos Gomes de Aguiar Neto	-	Situação	Situação	Situação
Genecias Mateus Noronha	-	-	Situação	Oposição

Fonte: Banco de Discursos e Debates – Câmara Federal.

É interessante observar que o apoio dos deputados conservadores ocorreu principalmente entre o segundo mandato do ex-Presidente Lula e o primeiro mandato da ex-Presidenta Dilma. Alguns deles (quando representados por traço) estiveram vinculados a partidos da base, mas não faziam uma defesa efetiva do governo em seus discursos no CN.

A perda de apoio entre os parlamentares conservadores, observada no segundo governo Dilma, foi decisiva para o processo de impeachment. Os parlamentares conservadores ficaram divididos: dois deles votaram favoráveis ao impedimento, um foi contrário e houve também uma abstenção. O deputado Genecias Noronha, por exemplo, compunha a base do governo, distanciando-se deste no final de seu primeiro mandato, quando deixou o PMDB e se filiou ao Solidariedade (SD), que figurava como oposição ao governo.

Dados esses elementos, a condição de compor a coalizão do governo e, conseqüentemente, fazer uso do Estado se mostrou fundamental para os parlamentares conservadores do Ceará.

Ressaltamos que o principal grupo político do estado na década anterior, os Ferreira Gomes, posicionou-se contrário ao impeachment da ex-Presidenta, mesmo que esse grupo político seja marcado por alianças duradouras com segmentos conservadores do estado.

Considerações Finais

Após verificarmos a diversidade das bases materiais dos grupos de poder conservadores no Ceará, bem como percebermos a relação entre as variáveis espacialização dos votos e distribuição das emendas impositivas, podemos inferir que existem recortes territoriais no estado nos quais os grupos de poder conservadores conseguem se reproduzir política e eleitoralmente, especialmente nas porções sudoeste e noroeste do estado.

Os discursos em plenário demonstraram indícios de estratégias políticas e parlamentares atreladas ao uso do Estado, especialmente através de recursos e emendas. Para além do uso do Estado, a realidade cearense dispõe de outras articulações que aproximam conservadorismo e território, a saber: (i) elementos característicos da regionalidade, como questões relativas ao nordeste e à secas; e (ii) a valorização do *ethos* religioso, católico, relacionado a figuras regionais importantes, como o Padre Cícero, mas também aos valores religiosos territorializados no estado.

Concluímos, enfim, que os elementos observados e discutidos com base na realidade cearense demonstraram conexões importantes entre conservadorismo, território e política, de modo que parlamentares e grupos de poder conservadores do estado se caracterizam pelo uso do Estado e de elementos simbólicos do conservadorismo em seus processos de reprodução política e territorial.

REFERÊNCIAS

- BARBALHO, A. Os modernos e os tradicionais: cultura política no Ceará contemporâneo. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 12, n. 22, p. 27-42, 2007.
- BARREIRA, C. Os pactos na cena política cearense: passado e presente. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 40, p. 31-49, 1996.
- BRUNO, R. Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo. *Questões agrárias, agrícolas e rurais*. Conjunturas e políticas públicas, E-papers, Rio de Janeiro, p. 155-168, 2017.
- CARVALHO, E. A. PSD, UDN e PTB, os três grandes partidos da terceira república. *CSONline - revista eletrônica de ciências sociais*, n. 1, 2007.
- CARVALHO, R. V. A. O Retorno da Competitividade na Disputa pelo Governo do Ceará em 2002. In: 28º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2003. Anais... Caxambu, 2003.
- CARVALHO, R. V. A. Fronteiras simbólicas borradas na transição de ciclos políticos: a campanha para o Governo do Ceará de 2006. In: *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza: UFC. 39: 2: p. 22-43, 2008.
- CASTILHO, A. L. Partido da Terra: como os políticos conquistam o território brasileiro. São Paulo: Contexto, 2012.
- MONTE, C. Notas sobre o conceito de grupo político: considerações sobre os Ferreira Gomes no Ceará. *Revista NEP - Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR*, v. 5, n. 2, p. 118-140, 2019.
- MONTE, J. C. V. Os Caminhos do Poder no Ceará: A Política de Alianças Nos Governos Cid Gomes (2007 – 2014). Tese de Doutorado em Sociologia –Universidade Federal do Ceará, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22159>. Acesso em: 03 set. 2020.
- PAULA, R. F. Redes e grupos de poder em Presidente Prudente - SP: análise a partir das eleições municipais. Guarapuava, 2017. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do Centro-Oeste, Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração em Dinâmicas dos Espaços Rurais e Urbanos, 2017.
- RIBEIRO, R. M. Territórios em disputa no parlamento: atuação da bancada ruralista e do núcleo agrário do partido dos trabalhadores. In: RAMOS FILHO, E. S.; MITIDIERO JUNIOR, M. A.; SANTOS, L. R. S. (Org.). *A questão agrária e conflitos territoriais*. São Paulo: Outras expressões, p. 123-154, 2016.
- SCHEFFER, F. Ideologia e Comportamento Parlamentar na Câmara dos Deputados: Faz Sentido ainda Falar em Esquerda e Direita? Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2016. Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.

- SCHEEFFER, F. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. *Revista E-Legis*, v.11, n. 27, [24] p. 2018.
- SILVA, I. G. Democracia e criminalização dos movimentos sociais no Brasil: as manifestações de junho de 2013. *Revista de Políticas Públicas*, v. 19, n. 2, p. 393-402, 2016.
- SILVA, J. M. *Raízes do conservadorismo brasileiro: a abolição na imprensa e no imaginário social*. 1º ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- SILVA, M. da. *Análise política do território*. Guarapuava/Paraná: Editora da Unicentro, 2007.
- SILVA, M.; PAULA, R. F. Teses sobre o pensamento conservador e singularidades espaciais. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 42, n. 01, 2022.
- SILVA, V.; ALENCAR, F. A. G. Formação territorial do Ceará: Das 16 vilas originais aos 184 municípios atuais. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 35, n. 1, p. 53-69, 2015.
- SINGER, A. V. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador* – São Paulo: Companhia das letras, 2012.
- SINGER, A. V. *O lulismo em crise: um quebra cabeça do período Dilma (2011-2016)* – São Paulo: Companhia das letras, 2018.
- SOUZA, J. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. 1º ed. – Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- SOUZA, J. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite* - 2ºed - Rio de Janeiro: Leya, 2018.
- TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. *Revista Debates (UFRGS)*, Porto Alegre, v.7, n.2, p. 93-114, maio-ago. 2013.
- TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39, 2015.



PARANÁ ELEITORAL

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política