

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

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v. 9, n. 1 (2020) –. Curitiba: TRE, 2020.

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 II. Núcleo de Pesquisa
Sociologia Política Brasileira – UFPR

CDD 341.2805

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, 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 – ASSISTÊNCIA DE PUBLICAÇÕES E PROJETOS DE APERFEIÇOAMENTO
NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

Presidente e Diretor da EJE/PR:

Desembargador Gilberto Ferreira

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Tito Campos de Paula

Diretor Executivo da EJE/PR:

Juiz Carlos Alberto Costa Ritzmann

Coordenadora Executiva da EJE/PR:

Juliana Paula Zigovski

Direção Geral:

Valcir Mombach

Editores:

Editor chefe: Rogério Carlos Born – Direito e Ciência

Política (EJE/PR, UniDomBosco e UNINTER)

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

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Direito Eleitoral

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE/PR, UniOpet)

Conselho Editorial:

Ciência Política

Adriano Codato (UFPR)

André Benetti Carvalho de Oliveira (UNINTER)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

Direito Eleitoral

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional

Autónoma de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad

de Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad

Católica de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

Capa: Robson Santos a partir de imagem de Rubem Ludolf coleção particular.

Projeto gráfico: Adriano Codato

Editoração eletrônica: Aline Maya e Maísa Kawata | Tikinet

Diagramação: Marcus Gisolfi e Raquel Prado | Tikinet

Revisão: Ailton Carneiro da Silva Junior e Mônica Silva | Tikinet

Tiragem desta edição: 1000 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.gov.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 – Assistência de Publicações e Projetos de Aperfeiçoamento Jurídico

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Biblioteca (Mezanino) Telefone: (41) 3330-8540

CEP 80220-902 - Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Acessibilidade na justiça eleitoral brasileira e <i>zero project</i> : política inovadora para um mundo sem barreiras	9-44	<i>Fernando Pessoa da Silveira Mello, Joelson Costa Dias e Ronaldo Assunção Sousa do Lago</i>
O patriarcado, ações afirmativas e a subrepresentatividade da mulher no Poder Legislativo	45-65	<i>Vinicius Gonçalves Schelbauer</i>
Candidato com registro pendente e o direito à prática de atos de campanha: uma análise das candidaturas <i>sub judice</i> e seu impacto nas eleições de 2018 com a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva	67-95	<i>Vanessa Ebling Comine e Luiz Gustavo de Andrade</i>
A democracia deliberativa: uma solução à crise democrática a partir de Amy Gutmann	97-111	<i>Bruna Monique Machado Simões, Jéssica Yume Nagasaki e Eduardo Henrique Lopes Figueiredo</i>
Educando para a cidadania: a experiência do parlamento jovem em Ortigueira	113-128	<i>Rafael Antônio Costa e Elineia Cardoso dos Santos</i>
As mulheres na política	129-146	<i>Evelise Slongo e Mateus Bertoncini</i>
Normas editoriais	147-151	

Editorial

A *Paraná Eleitoral*, revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, traz nesta edição matérias de grande relevância para os estudiosos e operadores do direito eleitoral, bem como dos cientistas políticos.

Fernando Pessoa da Silveira Mello, Joelson Costa Dias e Ronaldo Assunção Sousa do Lago inauguram a edição com o tema da acessibilidade na Justiça Eleitoral brasileira e *zero project*. Os autores avaliam que o programa de acessibilidade da Justiça Eleitoral instituído em 2012 tem como meta a implantação gradual de medidas para remover barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes, com o objetivo de promover acesso amplo e irrestrito, com segurança e autonomia, a pessoas com deficiência.

Vinicius Gonçalves Schelbauer traz uma abordagem sobre o patriarcado, as ações afirmativas e a sub-representatividade da mulher no Poder Legislativo. Para Schelbauer, “a desigualdade das mulheres em relação aos homens não se refere mais, de modo geral, a uma diferenciação de direitos que por séculos beneficiou os homens em detrimento das mulheres, mas sim a uma construção social de divisão sexual promovida pelo modelo liberal de cidadania e de representação”.

Vanessa Ebling Comine e Luiz Gustavo de Andrade fazem uma análise acerca dos candidatos com registros pendentes e o direito à prática de atos de campanha, numa análise das candidaturas *sub-judice* e o impacto da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2018. Para os articulistas, “demonstrou-se que é possível a realização de campanha eleitoral com registro de candidatura pendente de análise, e que a legislação eleitoral da maneira que está fere o princípio da segurança jurídica que deve ser inerente ao Estado Democrático de Direito”.

Bruna Simões, Jéssica Nagasaki e Eduardo Figueiredo abordam “A democracia deliberativa: uma solução à crise democrática a partir de Amy Gutmann”. O texto é um “diálogo entre as concepções de Habermas e Amy Gutmann, contrasta as perspectivas sobre a democracia populista e o liberalismo negativo demonstrando seus limites e, mediante uma possível reconciliação entre as duas, estabelece a teoria política da democracia deliberativa como uma possível alternativa teórica, propondo como condição necessária

à democracia a ampliação da participação da sociedade civil em deliberações que afetam a vida pública”.

Rafael Costa e Elineia Santos trazem a prática de educação para a cidadania a partir da experiência do Parlamento Jovem em Ortigueira. Os autores demonstram que “o projeto contribuiu para levar o conhecimento do processo eleitoral aos estudantes, além de ter ajudado a despertar seu interesse pela participação política”.

Por fim, Evelise Slongo e Mateus Bertoncini abordam novamente, mas sob outra ótica, as mulheres na política. Os articulistas chamam atenção para “a utilização do mecanismo de cotas para mulheres na política, constatando-se que elas ainda não conseguem efetivar por completo a igualdade, tendo em vista a burla à lei através de candidaturas fraudulentas”.

Assim, a primeira edição de 2020 traz excelentes matérias relacionadas à democracia, à formação da cidadania e às dificuldades que assolam as candidaturas femininas.

Uma excelente leitura!

Curitiba, janeiro de 2020

Prof. Me. Rogério Carlos Born
Editor-chefe

Acessibilidade na justiça eleitoral brasileira e zero project: política inovadora para um mundo sem barreiras

Fernando Pessoa da Silveira Mello, Joelson Costa Dias e Ronaldo Assunção Sousa do Lago

Resumo

A Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York em 30 de março de 2007, foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro desde entrada em vigor do Decreto 6.949/2009. O Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral foi instituído em 2012, por meio da Resolução TSE 23.381, e tem como meta a implantação gradual de medidas para remover barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes, com o objetivo de promover o acesso amplo e irrestrito, com segurança e autonomia, a pessoas com deficiência ou mobilidade diminuída no processo eleitoral. O Programa determina que os Tribu-

Sobre os autores

Fernando Pessoa da Silveira Mello é mestrando em Direito Constitucional pela Escola de Direito de Brasília (EDB/IDP). Especialista em Direito Público e em Direito Tributário. Juiz Auxiliar da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Juiz Ouvidor das Eleições Gerais de 2018. Magistrado de carreira da Justiça Militar da União. Professor universitário e de pós-graduação. Ex-Procurador de Estado. Ex-servidor do Supremo Tribunal Federal. E-mail: ofernandomello@gmail.com

Joelson Costa Dias é advogado. Ex-Ministro substituto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Mestre em Direito pela Universidade de Harvard. Presidente da Comissão Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Foi Procurador da Fazenda Nacional e servidor concursado do TSE e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. É membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). E-mail: diasjoe@gmail.com

Ronaldo Assunção Sousa do Lago é bacharel em Direito pela Faculdade Processus. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho e em Direito Administrativo. É graduado em História pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Foi chefe de Gabinete de Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF); Assessor da Presidência do STF; Diretor Técnico do Departamento de Pesquisas Judiciárias no Conselho Nacional de Justiça; Assessor Parlamentar na Câmara dos Deputados; Assessor-Chefe do gabinete do Diretor-Geral do Tribunal Superior Eleitoral. Atualmente é servidor e assessor jurídico do Tribunal Superior Eleitoral. E-mail: rasllago@gmail.com

nais Regionais Eleitorais e as zonas eleitorais organizem um plano de ação destinado a garantir a plena acessibilidade dos cidadãos com deficiência aos locais de votação, eliminando obstáculos dentro das seções eleitorais que impeçam ou dificultem o voto desses eleitores. O Tribunal Superior Eleitoral inscreveu o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral no Zero Project, iniciativa da Fundação Essl, organização sem fins lucrativos, com sede em Viena, que seleciona e divulga as soluções mais inovadoras e efetivas criadas ao redor do mundo para pessoas com deficiência. Este trabalho intenciona evidenciar o desenvolvimento dos direitos relativos à acessibilidade eleitoral, sem deixar de lado os que se referem à acessibilidade física, legal, administrativa, atitudinal e eleitoral, enfatizando os dados estatísticos, a legislação, a doutrina e a jurisprudência pátria sobre o tema, sob a ótica dos preceitos estabelecidos na Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência.

Palavras-chave: Convenção da ONU sobre Direitos das Pessoas com Deficiência; Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral; Lei Brasileira de Inclusão; Conferência Zero Project; Projeto Zero.

Abstract

The Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CDPD) and its Optional Protocol, signed in New York on March 30, 2007, have been incorporated into Brazilian legal system through Decree No. 6,949 / 2009. In 2012, The Superior Electoral Court (TSE) Resolution No. 23381 (Electoral Accessibility Program) was created to implement measures to remove barriers architectural, communicational, of tools and attitudes, always with the aim of promoting broad and unrestricted access, security and autonomy to people with disabilities or reduced mobility in the electoral process. The Resolution determines that Regional Electoral Courts (TREs) and electoral zones should be organized in an action plan which ensure full accessibility for person with disability, eliminating obstacles that prevent or obstruct the vote. TSE has enrolled Electoral Accessibility Program in Project Zero, a non-profit initiative of the Essl Foundation, located in Vienna / Austria, which selects and propagate the most innovative and effective good practices and policies in favor of people with disabilities. This paper aims to describe construction of rights of persons with disabilities, analyzing the norms that protect and promote physical, administrative, attitudinal and electoral accessibility.

Keywords: UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CDPD); Electoral Justice Accessibility Program; Brazilian Inclusion Law; Zero Project Conference; Zero Project.

Introdução

O termo *acessibilidade* é conceituado no art. 2º, I, da Lei 10.098/2000 (Lei da Acessibilidade), com redação dada pela Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência), como a:

possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida. (Brasil, 2000)

Cumpramos lembrar que, em 13/12/2006, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a resolução que estabeleceu a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), com o objetivo de “proteger e garantir o total e igual acesso a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, e promover o respeito à sua dignidade” (United Nations Human Rights, 2016, tradução nossa).

É sobretudo importante assinalar que a dignidade da pessoa humana vem sendo entendida como norma fundamental do ordenamento jurídico dos Estados que se intitulam democráticos. Todavia, o termo dignidade humana, conforme defende Ingo Wolfgang Sarlet (2008, 16-7), é de difícil definição, uma vez que “cuida de um conceito de contornos vagos e imprecisos, caracterizado por sua ‘ambiguidade e porosidade’, por sua natureza necessariamente polissêmica, bem como por um forte apelo emotivo”.

Impende observar que a Convenção da ONU – referência na positivação do princípio da dignidade da pessoa humana – foi o primeiro tratado de direitos humanos internalizado no sistema jurídico brasileiro com status de emenda constitucional, tendo sido ratificada com quórum especial de três quintos dos votos dos membros das duas Casas legislativas, em dois turnos de votação, conforme estabelece a Emenda Constitucional 45/2004¹.

1. Aprovado nos termos do art. 5º, §3º, da *Constituição da República*, com a redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004, segundo a qual “os tratados

A CDPD e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York em 30/03/2007, foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro desde a entrada em vigor do Decreto 6.949/2009, ocasião em que o Poder Legislativo, representado pelo Senado Federal, aprovou o texto da Convenção mediante o Decreto Legislativo 186/2008, o qual foi promulgado pelo poder executivo por meio do Decreto Federal 6.949/2009, passando a ter força vinculante ao lado das demais normas constitucionais.

Nessa esteira, importa saber quem são consideradas as “pessoas com deficiência”. Para tanto, remete-se ao art. 1º do Decreto 6.949/2009, o qual preceitua que: “são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (Brasil, 2009).

Convém notar, outrossim, conforme bem asseverou Stella Camlot Reicher (2018, 13), que a Convenção, bem como a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, previu expressamente a deficiência intelectual e a mental. Enquanto esta estaria atrelada aos transtornos psicossociais e à seara da saúde mental, aquela estaria associada aos déficits cognitivos. Decorre daí que todos os direitos e garantias que elenca, inclusive no que diz respeito à capacidade legal, aplicam-se igualmente a todas as pessoas com deficiência de natureza física, sensorial, intelectual ou mental.

Conforme leciona Reicher (2018, 14), o conceito de pessoa com deficiência precisa ser revisitado à luz da Convenção de forma a incluir a expressão “intelectual” e a figura da deficiência mental atrelada ao conceito de transtorno psicossocial com características específicas ou combinadas de “síndromes e/ou quadros psicológicos, neurológicos e/ou psiquiátricos”, pois o conceito mais contemporâneo data de 2004, nos termos do art. 5º, §1º, *d*, do Decreto 5.296/2004, *in verbis*:

e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (Brasil, 2004b).

deficiência mental: funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como: 1. comunicação; 2. cuidado pessoal; 3. habilidades sociais; 4. utilização dos recursos da comunidade; 5. saúde e segurança; 6. habilidades acadêmicas; 7. lazer; e 8. trabalho; e) deficiência múltipla – associação de duas ou mais deficiências. (Brasil, 2004b)

Assim, vislumbra-se como imperiosa a atualização legislativa que contemple a deficiência intelectual, assim como uma adequação do Decreto 5.296/2004 com vistas a contemplar a surdocegueira, a qual encontra proteção como “deficiência múltipla – associação de duas ou mais deficiências” (Brasil, 2004b).

O Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral foi instituído por meio da Resolução TSE 23.381/2012 e tem como meta a implantação gradual de medidas para remover barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes, com o objetivo de promover o acesso, amplo e irrestrito, com segurança e autonomia, de pessoas com deficiência ou mobilidade diminuída no processo eleitoral.

Não se pode olvidar que a iniciativa permite o avanço e o aprimoramento de medidas e políticas de acessibilidade a cada eleição. Assim, a completude do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral cumpre de forma minudente a orientação da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no tocante à coleta periódica de dados relativos às condições de vida e efetivação dos direitos das pessoas com deficiência.

Tenha-se presente que o Brasil possui, no momento, cerca de 150 milhões de eleitores, sendo que, desse total, mais de 940 mil são pessoas com algum tipo de deficiência. Atualmente, grande parte dos locais de votação no país é acessível para os cerca de 400 mil eleitores com deficiência que já se dirigiram aos cartórios eleitorais e solicitaram sua transferência para uma seção eleitoral especial que esteja apta ao atendimento de suas necessidades.

Em junho de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) inscreveu o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral no Zero Project, iniciativa da Fundação Essl, organização sem fins lucrativos, com sede em Viena, que seleciona e divulga as soluções mais inovadoras e efetivas criadas ao redor do mundo para pessoas com deficiência.

Para submeter o programa da Justiça Eleitoral à consideração do Zero Project – que foca suas iniciativas em temas priorizados pela Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, como é o caso da acessibilidade –, o então presidente do TSE, Ministro Luiz Fux, por meio da Portaria TSE 543/2018, criou o grupo de trabalho Projeto Zero.

Este trabalho intenciona evidenciar o desenvolvimento dos direitos relativos à acessibilidade eleitoral sem deixar de lado aqueles referentes à acessibilidade física, legal, administrativa, atitudinal e eleitoral, enfatizando a legislação, a doutrina e a jurisprudência pátria sobre o tema, sob a ótica dos preceitos estabelecidos na CDPD.

Este estudo adotou a metodologia qualitativa e utilizou a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, apoiada na leitura e interpretação de diversos normativos e jurisprudência sobre o tema.

A primeira seção ressalta a igualdade de oportunidades na participação política como substrato da democracia; a segunda contextualiza a proteção normativa da acessibilidade eleitoral. Na terceira, destacam-se os dados estatísticos. Já na quarta seção, intenciona-se frisar precisamente a acessibilidade física, legal e administrativa. Na quinta, a abordagem remete à acessibilidade atitudinal, no nosso entender a mais importante. Na sexta seção, serão abordados a acessibilidade eleitoral e os desafios a serem superados. Na sétima, trataremos da responsabilização do Estado no descumprimento das medidas de inclusão e, na oitava, focaremos o Zero Project. Para concluir, teceremos considerações finais.

Igualdade de oportunidades na participação política como substrato da democracia

A expressão política do indivíduo fundamenta a democracia na medida em que lhe confere legitimidade. Não existe regime democrático em que a coletividade – ou parte significativa dela, como os grupos sociais econômica ou culturalmente vulneráveis – esteja aliada das esferas em que se forjam o debate e as orientações de caráter público, porque, como enfatiza Urroz (2011, 83), a democracia

caracteriza-se como o regime no qual as decisões fundamentais defluem de todos os cidadãos e cidadãs².

Nesse aspecto, a abertura de canais para o exercício dos direitos políticos, além de tornar o ambiente social mais plural e em conformidade com a justiça social, transforma o indivíduo subserviente em cidadão ativo, com poder de influenciar de fato as decisões políticas tomadas em seu nome. Há, assim, um ciclo virtuoso entre direitos políticos, cidadania e democracia. Por intermédio da participação, o indivíduo se fortalece como cidadão e, mais fortalecido, participa cada vez mais, solidificando a cultura democrática e concretizando o estado democrático de direito (Dias e Junqueira, 2017).

Não obstante a liberdade de participação ser um dos pilares democráticos, a vontade política só será legítima se todos puderem exercer seu direito de sufrágio em igualdade de oportunidades. Uma sociedade livre da opressão e da submissão deve, obrigatoriamente, considerar a participação política em dimensão equânime e inclusiva.

Garantir meios que igualem as oportunidades de acesso às liberdades individuais é contribuir para a radicalização democrática, emancipação e mudança social. A liberdade de se expressar politicamente é por si um valor essencial, mas deve ser garantida de forma igual a todos para que seja alcançada a justiça social.

Como aponta Della Porta (2003 apud Alvim e Dias, 2018), a democracia tem amparo na isonomia e, assim, refuta desigualdades no grau de participação, porquanto elas ensejam desequilíbrios na influência política dos diferentes sujeitos e classes. O alijamento político de grupos não centrais – como é o caso das pessoas com deficiência – produz distorções no esquema público de distribuição de justiça, tanto porque embaraça a impressão de seus esforços sociais como porque dificulta a sua mobilização em outros níveis.

2. Embora as normas da gramática recomendem a adoção do “masculino extensivo”, nos casos que o gênero gramatical masculino se junta a um feminino, usaremos neste texto não só a expressão “cidadãos”, como também “cidadãs”, e outras afins, no intuito de reforçar a linguagem inclusiva, combatendo o modelo em que o homem se torna a medida do humano, a norma ou o padrão. O direito à representação linguística pressupõe um direito à identidade, sendo condição necessária para tornar real e efetiva a igualdade entre homens e mulheres.

Para Rawls (1995, 266, tradução nossa), a desigualdade política mais óbvia talvez se exprima na violação do preceito “uma pessoa, um voto”. Na formulação de sua teoria da justiça, anuncia que o princípio de (igual) participação, quando aplicado ao processo político, exige que todos os cidadãos devem ter acesso igual ao poder público:

a justiça como imparcialidade começa com a ideia de que, se os princípios gerais são necessários e vantajosos para todos, devem ser elaborados desde o ponto de vista de uma situação inicial de igualdade bem definida, onde cada pessoa está justamente representada. (Rawls, 1995, 266, tradução nossa)

Na tentativa de formular um modelo político mais justo e adequado à complexidade das sociedades contemporâneas, Habermas (2002) entende que a exclusão do “diferente” se dá por meio de uma vontade consciente de homogeneidade social, que provoca a marginalização interna de grupos sociais. Sua proposta contra essa exclusão sistemática consiste na defesa de que a política própria da democracia deve ser dirigida na direção da “inclusão do outro”, uma inclusão que promova a independência de características individuais de cada qual e que conte com acesso à comunidade política. A condição para isso é que, no maior grau possível, as instituições públicas se dispam de conotações morais densas e passem a adotar integralmente os procedimentos do direito moderno.

A rigor, como ensina Pateman (1992, 41), um sistema realmente democrático deve favorecer a máxima implicação dos cidadãos na definição das leis e no delineamento das políticas. Em seu ambiente, o processo participativo deve assegurar que nenhum indivíduo ou grupo esteja acima de outros, já que as camadas sociais são dependentes entre si e, desse modo, devem igualmente ser abrigadas pelo sistema legal.

Por sua própria condição, determinados indivíduos necessitam de proteção específica, indispensável para que possam se incluir socialmente e participarem em condições de igualdade. Para que seja atingida integralmente a igualdade, devemos considerá-la em sua dimensão material (Dias e Junqueira, 2017).

Como aponta Silva (2001), em sociedades corrompidas pela desigualdade, a norma geral aplicada igualmente a todos (igualdade

formal) pode gerar injustiças sociais, já que as desigualdades reais não deixarão de existir. Deve-se, então, levar em conta as distinções dos grupos sociais (igualdade material), pois, do contrário, o direito acaba por gerar mais desigualdades. Em outras palavras, o tratamento desigual dos grupos socialmente mais vulneráveis é essencial para garantir a igualdade na realidade fática da vida. É a chamada *desigualação* positiva, que desigual para igualar. Ademais, a noção de povo como “a razão e fim da sociedade e do Estado” deve ser compreendida com base na diversidade humana, respeitando e aceitando as diferenças entre os indivíduos.

Essa é razão das normas que garantem a acessibilidade e o próprio direito à participação política das pessoas com deficiência. A garantia de que esse grupo específico de pessoas possa intervir nas decisões do Estado, especialmente nas questões que lhe dizem respeito mais diretamente, revela-se elemento crucial na construção e promoção de sua inclusão social.

Até porque existe uma conexão íntima entre o direito de participação política e os demais direitos essenciais para a preservação da dignidade humana. Afinal, ao participar ativamente na esfera pública, o indivíduo interfere na construção e legitimação de seus outros direitos fundamentais: civis, econômicos, sociais e culturais. É, assim, agente de transformação social, incluindo e emancipando grupos socialmente mais vulneráveis (Dias e Junqueira, 2017).

A proteção normativa da acessibilidade eleitoral

Inicialmente, é importante salientar que o objetivo principal da acessibilidade eleitoral é eliminar as barreiras que distanciam as pessoas com deficiência de seus direitos políticos.

Note-se que o direito à acessibilidade eleitoral tem como atributos (i) superar os obstáculos arquitetônicos das zonas e seções eleitorais e a inacessibilidade das propagandas partidárias e eleitorais, dos informes oficiais e debates televisivos que não contam com audiodescrição, linguagem de sinais (Libras) e legenda; (ii) afastar o preconceito e a ignorância social que atenuam as chances de candidatos e candidatas com deficiência serem eleitos; e (iii) buscar incessantemente implementar tecnologias que garantam acessibilidade às informações divulgadas pelos partidos políticos e pelo governo (Dias, 2016a, 6).

Nesse sentido é que a Convenção, no seu artigo 29, assegura ampla participação na vida pública e política, e exige a realização de eleições acessíveis, a proteção da votação por escrutínio secreto, o direito de se candidatar a cargos e funções públicas no governo e a assistência durante a votação, se necessário. Vejamos:

Artigo 29.

Participação na vida política e pública

Os Estados Partes garantirão às pessoas com deficiência direitos políticos e oportunidade de exercê-los em condições de igualdade com as demais pessoas, e deverão:

a) Assegurar que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na vida política e pública, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, incluindo o direito e a oportunidade de votarem e serem votadas, mediante, entre outros:

i) Garantia de que os procedimentos, instalações e materiais e equipamentos para votação serão apropriados, acessíveis e de fácil compreensão e uso;

ii) Proteção do direito das pessoas com deficiência ao voto secreto em eleições e plebiscitos, sem intimidação, e a candidatar-se nas eleições, efetivamente ocupar cargos eletivos e desempenhar quaisquer funções públicas em todos os níveis de governo, usando novas tecnologias assistivas, quando apropriado;

iii) Garantia da livre expressão de vontade das pessoas com deficiência como eleitores e, para tanto, sempre que necessário e a seu pedido, permissão para que elas sejam auxiliadas na votação por uma pessoa de sua escolha;

b) Promover ativamente um ambiente em que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na condução das questões públicas, sem discriminação e em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, e encorajar sua participação nas questões públicas, mediante:

i) Participação em organizações não-governamentais relacionadas com a vida pública e política do país, bem como em atividades e administração de partidos políticos;

ii) Formação de organizações para representar pessoas com deficiência em níveis internacional, regional, nacional e local, bem como a filiação de pessoas com deficiência a tais organizações. (Brasil, 2009)

Os principais normativos que abordam o tema *acessibilidade* e que direcionam os procedimentos adotados pela Justiça Eleitoral sobre a matéria estão assim enumerados:

- a) Resolução TSE 21.008/2002: determina a criação de seções acessíveis, trata da transferência de eleitores ASE 396 (Brasil, 2002)³;
- b) Resolução TSE 21.538/2003: dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, dentre outros (Brasil, 2003);
- c) Resolução TSE 21.920/2004: dispõe sobre a quitação eleitoral com prazo indeterminado para pessoa que tenha deficiência, quando se mostra impossível ou muito oneroso participar do pleito (Brasil, 2004c);
- d) Resolução TSE 23.381/2012: institui o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral. A resolução determina a implantação gradual de medidas para dar amplo acesso ao pleito para pessoas com deficiência. Abarca instruções de juízes para alocação de eleitores ASE 396 em seções acessíveis; dá publicidade aos prazos para transferências; firma acordos de cooperação com entidades públicas e privadas acerca de adaptações arquitetônicas e engenharia em prédios onde funcionam seções eleitorais e entidades de promoção dos direitos de pessoas com deficiência, dentre outras medidas (Brasil, 2012);
- e) Lei Brasileira de Inclusão: Lei 13.146/2015, em especial: art. 76, art. 85, § 1º, e art. 96, que altera o código eleitoral (Brasil, 2015a);
- f) Resolução TSE 23.554/2017: atos preparatórios para as eleições de 2018, em especial os artigos 24, §6º, 34, IV, 58, 109, §2º e §3º, 115, 158, II e Anexo XVII – formulário para

3. Os códigos de atualização da situação do eleitor (ASE) são utilizados para registrar as diversas situações nas quais o eleitor pode ser envolvido e/ou suas consequências jurídicas. Os registros de códigos de ASE são anotados no cadastro individual do eleitor formando um conjunto chamado de “Histórico de ASE”. *O código 396 identifica portadores de deficiência.*

- identificação de eleitor com deficiência ou mobilidade reduzida (Brasil, 2017a);
- g) Portaria TSE 984/2017: institui a Comissão Multidisciplinar para Acessibilidade nas Eleições, composta na forma do anexo desta Portaria, para acompanhar as ações dos Tribunais Regionais Eleitorais e propor providências necessárias à plena acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida aos pleitos eleitorais (Brasil, 2017b); e
- h) Portaria TSE 543/2018: institui o Grupo de Trabalho Projeto Zero, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, com as seguintes atribuições: i) indicar e nomear o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral para seleção no âmbito do Zero Project; ii) credenciar o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral junto à organização do Zero Project; iii) desenvolver estudos sobre o tema; iv) apresentar os resultados do Programa; e v) propor ações e metas voltadas ao aperfeiçoamento do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral (Brasil, 2018a).

Inadequado seria esquecer de mencionar que as referidas resoluções ainda utilizam termos inapropriados atualmente. “Seções especiais”, “portadores de necessidades especiais” e “deficientes” são expressões que estão em desuso pela carga discriminatória que carregam. Com relação às seções eleitorais, o termo atual que se usa é seções acessíveis.

Nesse sentido, destaca-se que a Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência) veda a existência de seções exclusivas para pessoas com deficiência, justamente no intuito de evitar um *apartheid* social. Vejamos:

Art. 76. O poder público deve garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas.

§1º À pessoa com deficiência será assegurado o direito de votar e de ser votada, inclusive por meio das seguintes ações:

I – garantia de que os procedimentos, as instalações, os materiais e os equipamentos para votação sejam apropriados, acessíveis a todas as pessoas e de fácil compreensão e uso, *sendo vedada a instalação de seções eleitorais exclusivas para a pessoa com deficiência.* (Brasil, 2015a, grifos nossos)

Outro aspecto para o qual cabe especial destaque é a modificação da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a qual passou a prever, em seu artigo 11, IX, que configura ato de improbidade administrativa “deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação” (Brasil, 2015a).

Dados estatísticos

Dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no censo demográfico de 2010, trazem uma realidade bastante desconhecida pela grande maioria dos brasileiros.

Levando-se em conta a população residente no Brasil em 2010, mais de 45,6 milhões de brasileiros declararam ter alguma deficiência, 23,9% possuíam pelo menos uma das deficiências investigadas: visual, auditiva, motora e mental ou intelectual, sendo que a prevalência da deficiência variou conforme a natureza. A deficiência visual apresentou maior ocorrência, afetando 18,6% da população. A deficiência motora, em segundo lugar, ocorrendo em 7% da população; em terceiro lugar, a deficiência auditiva, ocorrendo em 5,10% da população; e, por fim, a deficiência mental ou intelectual, em 1,40% (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010).

Importa registrar que, em 35/05/2019, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal, ao aprovar o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 139/2018, determinou que os censos demográficos deverão incluir dados e informações específicos sobre pessoas com autismo (Brasil, 2019a).

No universo do Cadastro Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral estão registrados 147.392.357 eleitores aptos a votar nas eleições de 2018. Desse montante, há 940.613 *eleitores com deficiências* declaradas e efetivamente comprovadas nos cartórios eleitorais, compreendendo os seguintes tipos de deficiências: i) 332.429 eleitores com deficiência de locomoção; ii) 120.190 eleitores com deficiência visual; iii) 63.859 eleitores com deficiência auditiva; iv) 57.923 eleitores com dificuldade para o exercício do voto; e v) 460.523 eleitores com outras deficiências declaradas (Brasil, 2018d).

Cumprido destacar que existe a possibilidade de um eleitor ter mais de um tipo de deficiência, por isso o quantitativo de motivos de deficiência é superior ao quantitativo de eleitores.

É oportuno dizer que nas eleições de 2010 eram 19,7 mil seções acessíveis; e nas de 2014, 32,2 mil. Nas eleições de 2018 foram disponibilizadas 48.422 seções eleitorais acessíveis para o atendimento de eleitores com deficiência, representando aproximadamente 10% do total de 479.516 seções eleitorais existentes. É notável que esse número vem crescendo a cada eleição.

A acessibilidade eleitoral busca, por fim, que todas as seções eleitorais estejam aptas a receber os eleitores com deficiência.

Tenha-se presente que mais de 1 bilhão de pessoas no mundo convivem com algum tipo de deficiência (física, mental, intelectual ou sensorial), dentre as quais cerca de 200 milhões experimentam dificuldades funcionais consideráveis. Segundo o Banco Mundial, na região da América Latina e Caribe há pelo menos 50 milhões de pessoas com deficiência (Dias, 2016b, 119).

Em palestra realizada no Seminário Comunicação e Novas Tecnologias – Proteção de Dados e Simetria Regulatória, em 26/08/2019, o renomado médico psiquiatra Augusto Cury assegura que uma em cada duas pessoas terá algum transtorno mental ao longo da vida, o que nos obriga a refletir cada vez mais sobre os direitos das pessoas com deficiência (Seminário..., 2019).

Acessibilidade física, legal e administrativa

Com relação ao exercício do voto pelos eleitores com deficiência, a Justiça Eleitoral possui diversos mecanismos para garantir ao cidadão o acesso ao local de votação, entre eles o atendimento prioritário a pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida, com idade igual ou superior a 60 anos, gestantes, lactantes e pessoas com crianças de colo.

O eleitor com deficiência pode requerer a transferência do local de votação para uma seção acessível que possa atender melhor às suas necessidades, como uma seção instalada em local com rampas e/ou elevadores. Isso pode ser feito no cartório eleitoral até 151 dias antes das eleições.

Até 90 dias antes do pleito, os eleitores com deficiência que votam em seções especiais poderão comunicar ao juiz eleitoral, por escrito, suas restrições e necessidades, para que a Justiça Eleitoral providencie, se possível, os meios e recursos destinados a facilitar-lhes o exercício do voto.

Importante registrar que, no momento da votação, mesmo que não tenha sido feito nenhum requerimento, o eleitor ainda poderá informar ao mesário suas limitações, a fim de que a Justiça Eleitoral providencie as soluções adequadas no momento, nos termos do art. 158, II, da Resolução TSE 23.554/2017:

Art. 158. Será de responsabilidade dos tribunais regionais eleitorais a confecção dos seguintes impressos:

I – Ata da Mesa Receptora;

II – Formulário de Identificação de Eleitor com Deficiência ou Mobilidade Reduzida. (Brasil, 2017a)

O eleitor pode também contar com a ajuda de uma pessoa de sua confiança, a qual, caso seja autorizada pelo presidente da mesa receptora de votos, poderá acompanhá-lo, ingressando na cabina de votação e, até mesmo, digitando os números na urna. A condição é que a presença do acompanhante seja imprescindível para que a votação ocorra e que o escolhido não esteja a serviço da Justiça Eleitoral, de partido político ou coligação.

Ademais, todas as urnas eletrônicas são preparadas para atender pessoas com deficiência visual. Além do sistema Braile e da identificação da tecla número cinco nos teclados, os tribunais eleitorais disponibilizam fones de ouvido nas seções eleitorais especiais e naquelas onde houver solicitação específica, para que o eleitor cego ou com deficiência visual receba sinais sonoros com indicação do número escolhido.

É possível utilizar o alfabeto comum ou o Braile para assinar o caderno de votação ou para assinalar as cédulas, se for o caso. Também é assegurado o uso de qualquer instrumento mecânico que portar ou que lhe for fornecido pela mesa receptora de votos.

O voto é facultativo no caso dos analfabetos. Todavia, caso alguém nessa condição decida votar e não saiba assinar, poderá utilizar a impressão digital do seu polegar direito. O eleitor analfabeto também tem direito a usar uma “cola” (anotação do número de seus candidatos) para facilitar a votação. É permitido o uso de instrumentos que possam auxiliá-lo a votar, mas a Justiça Eleitoral não é obrigada a fornecê-los.

Ainda que a Justiça Eleitoral realize todos os esforços para garantir a acessibilidade, é importante enfatizar que foram verificadas

dificuldade no exercício efetivo do direito ao voto nas eleições de 2018 de eleitores com deficiência, especialmente motora⁴.

Por fim, salienta-se que cabe à ouvidoria servir de canal direto e efetivo de comunicação entre o cidadão e o Tribunal Superior Eleitoral, prestando informações e esclarecimentos institucionais, recebendo informações, consultas, sugestões, questionamentos, reclamações, críticas e elogios, bem como auxiliando e incentivando ações que estimulem o exercício da cidadania, nos termos da Resolução 23.435/2015, com as alterações incluídas pela Resolução 23.583/2018.

No tocante à acessibilidade legal e administrativa, registre-se que, com a Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Estatuto da Pessoa com Deficiência), deixaram de ser considerados absolutamente incapazes os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática de atos da vida civil e aqueles que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade, não mais incidindo sobre eles a suspensão dos direitos políticos prevista no art. 15, II, da *Constituição da República*⁵.

Insta registrar que o Tribunal Superior Eleitoral, com a finalidade de adequar os serviços eleitorais previstos no Estatuto da Pessoa com Deficiência, firmou entendimento no sentido de que aquele que tiver registro de suspensão de direitos políticos por incapacidade civil absoluta antes da entrada em vigor da Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência anotado nos bancos de dados da Justiça Eleitoral deve cumprir as formalidades previstas nos arts. 52 e 53, II, *a*, da Resolução TSE 21.538/2003, ou seja, para regularizar sua situação eleitoral, deve o interessado apresentar cópia de sentença judicial, certidão do juízo competente ou outro documento que especifique os novos limites da curatela anteriormente imposta na zona eleitoral onde for inscrito (Brasil, 2016).

Ademais, nos termos da Resolução TSE 21.920/2004, caso haja deficiência que impossibilite ou torne extremamente oneroso o exercício das obrigações eleitorais, o interessado pode encaminhar

4. Por exemplo em Mogi das Cruzes (<https://glo.bo/2Ogiex3>), Campo Grande (<https://bit.ly/2GDCrsH>) e Cariacica (<https://bit.ly/3b9CkDg>).

5. “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:[...] II – incapacidade civil absoluta;” (BRASIL, 1988).

requerimento ao juiz da zona eleitoral de seu domicílio – diretamente ou por intermédio de representante legal ou procurador devidamente constituído, mediante a apresentação de documentos comprobatórios da limitação – requerendo a expedição de certidão de quitação eleitoral, com prazo de validade indeterminado (art. 2º) (Brasil, 2004c).

Destaca-se, por oportuno, que a Resolução TSE 23.554/2017, que dispõe sobre os atos preparatórios para as Eleições 2018, possui várias disposições relativas ao exercício do voto pelo eleitor com deficiência ou mobilidade reduzida. Vejamos:

Art. 24. Anteriormente à publicação dos locais designados para o funcionamento das mesas receptoras, de que trata o art. 23, os juízes eleitorais deverão comunicar aos chefes das repartições públicas e aos proprietários, arrendatários ou administradores das propriedades particulares a resolução de que deverão ser os respectivos edifícios, ou parte deles, utilizados para a votação (Código Eleitoral, art. 137).

[...]

§6º Os tribunais regionais eleitorais deverão expedir instruções aos juízes eleitorais para orientá-los na escolha dos locais de votação, de maneira a garantir acessibilidade para o eleitor com deficiência ou com mobilidade reduzida, inclusive em seu entorno e nos sistemas de transporte que lhe dão acesso (Código Eleitoral, art. 135, §6º-A).

Art. 34. Nas eleições gerais, é facultada aos eleitores a transferência temporária de seção eleitoral para votação no primeiro turno, no segundo turno ou em ambos, nas seguintes situações:

[...].

IV – eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida.

Art. 58. O eleitor com deficiência ou mobilidade reduzida que não tenha solicitado transferência para seções eleitorais aptas ao atendimento de suas necessidades até 9 de maio de 2018 poderá solicitar transferência temporária, no período de 17 de julho a 23 de agosto de 2018, para votar no primeiro, no segundo ou em ambos os turnos em seção com acessibilidade do mesmo Município (Res.-TSE 21.008/2002, art. 2º).

§1º Na hipótese do *caput*, o eleitor deverá comparecer a qualquer cartório eleitoral do Município em que estiver regularmente inscrito para requerer sua habilitação mediante a apresentação de documento oficial com foto.

§2º O eleitor poderá alterar ou cancelar a habilitação no período de 17 de julho a 23 de agosto de 2018.

§3º O disposto no *caput* não se aplica aos eleitores inscritos no exterior.

Art. 109. O presidente da mesa receptora de votos, às 8h (oito horas), declarará iniciada a votação (Código Eleitoral, art. 143).

[...].

§2º Terão preferência para votar os candidatos, os juízes eleitorais, seus auxiliares, os servidores da Justiça Eleitoral, os promotores eleitorais, os policiais militares em serviço, os eleitores maiores de 60 (sessenta) anos, os enfermos, os eleitores com deficiência ou com mobilidade reduzida, as mulheres grávidas, as lactantes, aqueles acompanhados de criança de colo e obesos (Código Eleitoral, art. 143, § 2º; Lei nº 10.048/2000, art. 1º; e Res.-TSE nº 23.381/2012, art. 5º, § 1º).

§ 3º A preferência garantida no § 2º considerará a ordem de chegada à fila de votação, ressalvados os idosos com mais de 80 (oitenta) anos, que terão preferência sobre os demais eleitores independentemente do momento de sua chegada à seção eleitoral (Lei nº 10.471/2003, art. 3º, § 2º).

Art. 115. O eleitor com deficiência ou mobilidade reduzida, ao votar, poderá ser auxiliado por pessoa de sua confiança, ainda que não o tenha requerido antecipadamente ao juiz eleitoral (Lei nº 13.146/2015, art. 76, § 1º, inciso IV).

§1º O presidente da mesa receptora de votos, verificando ser imprescindível que o eleitor com deficiência ou mobilidade reduzida seja auxiliado por pessoa de sua confiança para votar, autorizará o ingresso dessa segunda pessoa com o eleitor na cabina, sendo permitido inclusive digitar os números na urna.

§2º A pessoa que auxiliará o eleitor com deficiência ou mobilidade reduzida deverá identificar-se perante a mesa receptora e não poderá estar a serviço da Justiça Eleitoral, de partido político ou de coligação.

§3º A assistência de outra pessoa ao eleitor com deficiência ou mobilidade reduzida de que trata este artigo deverá ser consignada em ata.

§4º Para votar, serão assegurados ao eleitor com deficiência visual (Código Eleitoral, art. 150, incisos I a III):

I – a utilização do alfabeto comum ou do sistema braile para assinar o Caderno de Votação ou assinalar as cédulas, se for o caso;

II – o uso de qualquer instrumento mecânico que portar ou lhe for fornecido pela mesa receptora de votos;

III – receber dos mesários orientação sobre o uso do sistema de áudio disponível na urna com fone de ouvido fornecido pela Justiça Eleitoral;

IV – receber dos mesários orientação sobre o uso da marca de identificação da tecla 5 da urna.

§5º Para garantir o recurso descrito no inciso III do § 4º, os tribunais regionais eleitorais providenciarão fones de ouvido em número suficiente por local de votação, para atender a sua demanda específica.

§6º Ao eleitor com deficiência ou mobilidade reduzida que desejar registrar sua situação no Cadastro Eleitoral, será distribuído o Formulário de Identificação do Eleitor com Deficiência ou Mobilidade Reduzida, o qual deverá ser preenchido pelo eleitor, datado e assinado ou registrada sua digital, para encaminhamento ao cartório eleitoral ao final dos trabalhos da mesa receptora (Res.-TSE nº 23.381/2012, art. 8º). (Brasil, 2017a)

Cabe lembrar, como dito anteriormente, que o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a Resolução TSE 23.381/2012, a qual instituiu o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, além de instituir Comissão Multidisciplinar para Acessibilidade nas Eleições (Portaria TSE 984/2017) (Brasil, 2012, 2017b).

Por fim, o TSE, por meio da Portaria TSE 543/2018, instituiu o grupo de trabalho Projeto Zero no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, a quem compete propor ações e metas voltadas ao aperfeiçoamento do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral (Brasil, 2018a).

Acessibilidade atitudinal

O artigo 7º, inciso I, da Resolução TSE 23.381/2012 estabelece a realização de campanhas informativas em anos não eleitorais visando à conscientização do eleitor com deficiência ou mobilidade reduzida quanto à importância do voto, nas quais é solicitada a atualização de sua situação perante a Justiça Eleitoral, para que esta providencie o necessário à facilitação do voto (Brasil, 2012).

Por outro lado, em ano eleitoral, a referida Resolução determina a realização de campanhas informativas direcionadas ao eleitor com deficiência ou mobilidade reduzida quanto à importância do voto (artigo 7º, inciso II).

Na busca do efetivo cumprimento do normativo, a Assessoria de Comunicação do TSE realizou as seguintes campanhas no

interstício de 2017 e 2018, as quais, de forma direta ou indireta, abordam questões sobre acessibilidade, a saber (Brasil, 2018e):

- a) Campanha Democracia, com o seguinte conteúdo: no dia 15 de setembro é celebrado em todo o mundo o Dia Internacional da Democracia, data definida pela Assembleia Geral da ONU em 2007. O ano de 2018 marca o mais longo período de estabilidade democrática no país e o aniversário de 30 anos da constituição brasileira. A partir de setembro de 2017, foram lançados filmes sobre democracia e sua relação com outros temas que fazem parte do calendário da Justiça Eleitoral, tais como: acessibilidade, participação do jovem eleitor, mesário voluntário, prazo final para transferência e regularização de cadastro, entre outros; e
- b) Campanha Prazo Final/Acessibilidade, objetivando informar os cidadãos que o prazo final para alistamento e transferência de título eleitoral encerra-se no dia 04/05/2018, considerando-se pré-requisitos como acessibilidade e diversidade, e instigando o cidadão a procurar o cartório eleitoral o quanto antes.

No que concerne ao treinamento, a cada eleição a Justiça Eleitoral promove ações de capacitação na modalidade presencial e a distância para que os mais de 2 milhões de integrantes das mesas receptoras (mesários) e do pessoal de apoio logístico das seções eleitorais desempenhem suas funções com excelência no dia da eleição, fazendo constar, dentre os conteúdos disponibilizados, instruções específicas quanto aos procedimentos a serem dispensados aos eleitores com deficiência (Brasil, 2018f).

Entendemos, porém, que é bastante tímida a importância dada à acessibilidade atitudinal. Portanto, sugere-se que seja dada maior atenção ao tema, pois se trata, no nosso sentir, da temática mais sensível a ser enfrentada por toda a sociedade.

Atitudes melhores são possíveis para construção de um futuro e um mundo melhor, onde as diferenças sejam respeitadas efetivamente. Cada um deve dar a sua parcela de contribuição.

Nesse sentido, é importante a lição de Stella Reicher (2011) ao abordar a igualdade à luz da diversidade e ao defender que não há como falar em inclusão de direitos fundamentais sem o respeito às diferenças e à diversidade:

pensar em igualdade à luz da diversidade humana exige re(conhecer) a existência de indivíduos, de coletivos e suas interrelações, tendo em vista as especificidades de cada um. [...] exige empreender esforços para que todas as pessoas sejam respeitadas em suas peculiaridades e tenham acesso a meios que lhes permitam o pleno exercício de seus direitos fundamentais. (Reicher, 2011, 173)

Nesse contexto, cabe ressaltar que o Decreto 9.508/2018 reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indiretamente. A medida objetiva dar segurança jurídica ao estabelecer cota mínima de 5% das vagas em concursos públicos destinados a pessoas com deficiência (Brasil, 2018h). O Decreto ainda regulamenta a forma de aplicação das provas para pessoas com deficiência, assim como as informações obrigatórias a serem fixadas nos editais.

Na verdade, a previsão de 5% de vagas para pessoas com deficiência já existia, conforme o disposto no art. 37 do Decreto 3.298/1999. Contudo, esse decreto não era observado em alguns certames, gerando embates judiciais.

Importa frisar que, em processos seletivos com 10 candidatos convocados, a aplicação do percentual mínimo estabelece que um dos cargos deve ser destinado a candidato com deficiência, uma vez que resultados fracionados devem ser arredondados para cima. O problema é quando o número de convocados é menor. Em concursos com cinco candidatos, há situações em que candidatos com deficiência não são nomeados. Em que pese a jurisprudência dos tribunais se posicionar favoravelmente a que o aprovado em primeiro lugar entre os candidatos com deficiência ocupe a quinta vaga, nem sempre é o que acontece. O Decreto 9.508/2018 objetiva acabar com embates judiciais relativos ao tema.

Acessibilidade eleitoral: desafios

O Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, criado pela Resolução TSE 23.381/2012, além de constituir um protocolo de intenções, estabelece medidas concretas voltadas à adoção de uma política de acessibilidade com vistas à equiparação de oportunidades, a fim de que os eleitores com deficiência e também as

pessoas com mobilidade reduzida possam ter efetivamente assegurados os seus direitos.

Em que pesem os avanços alcançados desde a Convenção da ONU de 2008, a Justiça Eleitoral ainda encontra muitos desafios a serem enfrentados no sentido de garantir às pessoas com deficiência o exercício pleno dos seus direitos políticos, de votarem e serem votadas.

Os desafios que a Justiça Eleitoral tem pela frente não são pequenos. É necessário superar não somente as barreiras físicas, ou seja, adaptar escolas, locais de votação, materiais e urnas eletrônicas para que as pessoas exerçam seu direito de voto. Mas, ainda, criar condições materiais de igualdade de oportunidades, para que elas possam, inclusive, se lançar como candidatas a cargos eletivos.

Destaca-se que por força de mandamento constitucional temos inúmeras leis e decretos assegurando à pessoa com deficiência os mais variados e amplos direitos. Todavia, segundo o ex-ministro Joelson Dias, a sociedade brasileira ainda não alcançou a expressão normativa da discussão acerca da acessibilidade eleitoral (Brasil, 2017c)⁶.

Cabe rememorar que o Brasil foi um dos primeiros signatários da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), que consiste no primeiro instrumento internacional de direitos humanos desse século, o que revela preocupação com o tema.

Superada a fase de afirmação de direitos, o desafio atual é assegurar os meios e recursos necessários à implementação dos direitos estabelecidos.

Afinal, ainda não é eficaz boa parte das normas de proteção direcionadas aos direitos das pessoas com deficiência que vigoram em território nacional. Isso porque a administração pública brasileira nem sempre cumpre os comandos legais, o Ministério Público não consegue fiscalizar todas as situações nem ajuizar as ações pertinentes e o Judiciário muitas vezes não logra obrigar a execução de políticas públicas já estabelecidas por lei.

6. O tema acessibilidade política foi discutido pelo ex-ministro substituto do tribunal e à época vice-presidente da então Comissão Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Joelson Dias e o secretário especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério dos Direitos Humanos, Marco Pellegrini. O debate foi mediado pelo assessor do gabinete do ministro Luiz Fux, Carlos Eduardo Frazão do Amaral (Brasil, 2017c).

Responsabilização do Estado no descumprimento das medidas de inclusão

A *Constituição da República*, art. 37, §6º, impõe ao Estado o dever de indenizar os danos causados a terceiros por seus servidores, independentemente da prova do dolo ou culpa. A referida norma fixou, em nosso ordenamento jurídico, o postulado da responsabilidade civil objetiva do poder público, sob a modalidade do risco administrativo.

Tenha-se presente o entendimento do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2005) e do Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 2018c), segundo o qual a responsabilidade civil do Estado é objetiva pelos danos causados por seus agentes no exercício da função pública, cabendo ao prejudicado comprovar, unicamente, o nexo de causalidade entre a conduta do agente estatal e o dano suportado, sem necessidade de demonstrar a existência de culpa.

Um precedente digno de registro de responsabilização do Estado ao descumprir as medidas de inclusão é o proferido no Processo 0008420-76.2003.4.03.6108, em que a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região confirmou o direito de um eleitor que utiliza cadeira de rodas a receber indenização no valor de 15 mil reais por danos morais.

No caso, a 6ª Turma do TRF da 3ª Região entendeu que o Estado agiu com conduta omissiva ao não providenciar acesso às pessoas com deficiência física em local de votação, obrigação constante no plano constitucional e legal. O acórdão foi assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. ART. 1.021, CPC. AÇÃO ORDINÁRIA. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. CONDUTA OMISSIVA DEMONSTRADA. RELAÇÃO DE CAUSALIDADE ENTRE A CONDUTA ESTATAL E O DANO MORAL SOFRIDO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. JUROS DE MORA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A decisão ora agravada, prolatada em consonância com o permissivo legal, encontra-se supedaneada em jurisprudência consolidada

do E. Superior Tribunal de Justiça e desta Corte, inclusive quanto aos pontos impugnados no presente recurso.

2. *A questão vertida nos presentes autos refere-se à possibilidade de indenização por danos morais decorrente da impossibilidade de portador de deficiência física (paraplegia), que se locomove através de cadeira de rodas, exercer seu direito de cidadão e votar em eleição municipal, tendo em vista a falta de acesso ao local de votação.*

3. Com efeito, conforme entendimento firmado pelo E. Superior Tribunal de Justiça, é objetiva a responsabilidade civil do Estado pelos danos causados por seus agentes no exercício da função pública, cabendo ao prejudicado, unicamente, comprovar o nexo de causalidade entre a conduta do agente estatal e o dano suportado, sem a necessidade de demonstrar a existência de culpa.

4. *Da análise dos autos, observa-se que restou demonstrada a conduta omissiva do Estado, que não providenciou acesso aos portadores de deficiência física em local de votação, obrigação constante no plano constitucional e legal, o que acabou gerando frustração e constrangimento que afetaram a honra do autor, que se viu impedido de exercer o seu direito público subjetivo constitucionalmente previsto e protegido ao sufrágio, deixando de manifestar legitimamente como cidadão, sendo que não lhe foi oferecida qualquer alternativa viável que pudesse evitar a lesão sofrida, estando configurado dano moral passível de ser indenizado.*

5. Observa-se que, uma vez demonstrada a relação da causalidade entre a conduta estatal e o dano moral sofrido pelo autor, deve ser reconhecido o direito à indenização. Precedentes.

6. *Verifica-se que o valor dos danos morais sofridos pelo autor, decorrentes do impedimento ao exercício do seu direito ao voto, fixado pelo juízo a quo em R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), levando-se em conta ainda o que foi apurado nos autos, encontra-se em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, estando em harmonia com as balizas do E. Superior Tribunal de Justiça para casos análogos.*

7. No que se refere aos juros de mora, a Primeira Seção do C. Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1.495.146-MG (Tema 905), submetido ao regime de recurso repetitivo, firmou entendimento no sentido da inaplicabilidade do art. 1º-F da Lei 9.494/97 (com redação dada pela Lei 11.960/2009), para fins de correção monetária, nas condenações judiciais impostas à Fazenda Pública,

independentemente de sua natureza. Firmou, ademais, que "As condenações judiciais de natureza administrativa em geral, sujeitam-se aos seguintes encargos: (a) até dezembro/2002: juros de mora de 0,5% ao mês; correção monetária de acordo com os índices previstos no Manual de Cálculos da Justiça Federal, com destaque para a incidência do IPCA-E a partir de janeiro/2001; (b) no período posterior à vigência do CC/2002 e anterior à vigência da Lei 11.960/2009: juros de mora correspondentes à taxa Selic, vedada a cumulação com qualquer outro índice; (c) período posterior à vigência da Lei 11.960/2009: juros de mora segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança; correção monetária com base no IPCA-E."

8. A condenação da União Federal ao pagamento de honorários advocatícios no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) deve ser mantida, por estar em consonância com o disposto no artigo 20, § 4º do Código de Processo Civil de 1973, dispositivo vigente à época da prolação da sentença e entendimento da E. Sexta Turma desta Corte

9. As razões recursais não contrapõem tais fundamentos a ponto de demonstrar o desacerto do *decisum*, limitando-se a reproduzir argumento visando à rediscussão da matéria nele contida.

10. Agravo interno desprovido. (Brasil, 2018b, grifos nossos)

Cabe, ainda, destacar que questão análoga foi tratada nos autos da Apelação Cível 0009246-73.2010.4.03.6103, *in verbis*:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. IMPEDIMENTO AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE VOTO. ACESSIBILIDADE. CONSTRANGIMENTO. FALTA DE SENSIBILIDADE E BOM SENSO. DANOS MORAIS CONFIGURADOS.

1. *Caso em que a ação de indenização por danos morais foi ajuizada em razão da impossibilidade da autora, portadora de necessidades especiais (cadeirante), exercer seu direito ao voto, tendo em vista a falta de acesso ao local de votação, assim como a desautorização por agentes da requerida do auxílio de terceiros para conduzi-la.*

2. Embora os agentes públicos, em geral, não respondam pessoalmente por atos praticados na função, salvo caso de dolo ou culpa (artigo 37, § 6º, CF); evidente que o regime especial de responsabilidade pessoal do agente público ou político não se estende à Administração Pública, a qual, junto ao administrado lesado, responde

objetivamente, independentemente da prova de dolo, culpa ou fraude, bastando comprovação da relação de causalidade entre o ato imputado e o dano produzido.

3. *Não existe dúvida possível, no plano constitucional e legal, acerca da possibilidade de invocação da responsabilidade objetiva do Estado por dano causado por atos que culminaram na privação de uma cidadã ao exercício de um direito constitucionalmente garantido, desde que comprovados os requisitos específicos, ou seja, a própria existência de conduta estatal, omissiva ou comissiva, de dano especial sofrido e da respectiva relação de causalidade.*

4. O conjunto probatório corrobora a narrativa fática da inicial, no sentido de que a autora foi obstada de participar das eleições de outubro de 2010, primeiramente em razão da impossibilidade de acesso à sua seção eleitoral, mas também pela falta de bom senso dos coordenadores daquela zona eleitoral.

5. Contra tais provas e contra os fatos narrados nada comprovou a ré, que apenas impugnou a pretensão, buscando conferir interpretação jurídica a tal conjunto narrativo e probatório diversa da que constou da inicial. Ao contrário, restou revelado nos autos que ilegitimamente a autora foi impedida de chegar até a seção eleitoral.

6. Pela descrição fática e apuração dos documentos acostados aos autos, resta demonstrada a relação de causalidade entre a conduta estatal e o dano sofrido pela autora, envolvendo inclusive terceiras pessoas, abalando, pois, a sua honra, sendo impertinente a alegação de mero aborrecimento ou concorrência de culpa da recorrida, sendo patente e inquestionável a ocorrência de dano moral, a justificar o ressarcimento.

7. Indenização por danos morais que se confirma nos valores fixados na sentença, eis que no respectivo arbitramento se considerou que deve permitir a justa e adequada reparação do prejuízo sem acarretar enriquecimento sem causa, com correção monetária a partir do presente arbitramento (Súmula 362/STJ), e juros de mora desde o evento danoso (Súmula 54/STJ), aplicando-se os índices previstos na Resolução CJF 134/2010 para ações condenatórias em geral.

8. A verba honorária que não se revela, nas circunstâncias do caso concreto, à luz da equidade e demais requisitos especificados no § 4º do artigo 20 do Código de Processo Civil, como excessiva, sendo certo que não há que ser reduzida ao que pretendido pela ré, pois haveria o aviltamento da atividade profissional e processual exercida pelos

procuradores das partes, o que é igualmente vedado pela jurisprudência consolidada. (Brasil, 2015b, grifos nossos)

Sem adentrar mais nessa questão, é patente a resposta que o poder judiciário tem dado à possibilidade de indenização por danos morais decorrente da impossibilidade de pessoa com deficiência física (paraplegia), que se locomove em cadeira de rodas, exercer seu direito de cidadão e votar, por causa da falta de acesso ao local de votação.

O Zero Project

O Zero Project é uma iniciativa da Fundação Essl⁷, sediada em Viena, na Áustria, que desde 2008 vem desenvolvendo trabalhos relacionados aos direitos das pessoas com deficiência em todo o mundo.

Trata-se de uma plataforma onde são compartilhadas soluções inovadoras e eficazes, buscando a efetivação dos direitos das pessoas do segmento. O Projeto Zero adota para si e propaga os princípios e diretrizes da Convenção das ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (inserida no ordenamento jurídico brasileiro com status de Emenda Constitucional), na busca por um mundo sem barreiras.

A Conferência Zero Project é um ponto de encontro realizado anualmente na sede da ONU, em Viena, e que reúne cerca de 500 participantes de mais de 70 países.

O Projeto começa no início da primavera com o processo de nomeação e seleção, e termina com a publicação do relatório e a realização da Conferência Zero Project, em fevereiro.

O Projeto também desenvolveu indicadores sociais que medem como a Convenção da ONU está sendo implementada no mundo, mediante pesquisa anual. Iniciou, em 2013, com o tema emprego; em 2014, o tema foi acessibilidade; em 2015, vida independente e participação política, e em 2016, educação. Em 2017, o ciclo recomeçou com o tema emprego; em 2018, tratou da acessibilidade; e, em 2019, retornou o tema vida independente e participação política.

7. Cf. <https://zeroproject.org/>.

A organização do Zero Project busca implementar, em todo o mundo, práticas e políticas inovadoras que promovam melhores condições de vida para as pessoas com deficiência.

Foi nesse contexto que, em 2012, foi editada a Resolução 23.381/2012 pelo Tribunal Superior Eleitoral, a qual instituiu o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, consistindo em um exemplo ímpar de política pública que busca a inclusão social e o exercício efetivo da cidadania pelas pessoas com deficiência, em igualdade de condições com os demais indivíduos.

Abertas as nomeações de projetos, em 2018, compartilhou-se com o mundo o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral. Afinal, tal iniciativa corresponde perfeitamente aos critérios das políticas inovadoras do Zero Project.

O prazo para nomeações para o Zero Project 2019 foi aberto até 01/05/2018. Elas foram feitas por meio de preenchimento de formulário (disponível exclusivamente on-line) acessado em: <https://zeroproject.org/nomination2019>.

Em 09/01/2019, foi anunciado oficialmente o resultado do Zero Project 2019. O Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral foi selecionado entre 66 práticas e 10 políticas inovadoras como uma das 10 políticas públicas inovadoras de todo mundo sobre vida independente e participação política.

Conferência Zero Project 2019 sobre vida independente e participação política: políticas e práticas inovadoras para pessoas com deficiência

O Juiz Auxiliar da Presidência, Fernando Pessoa da Silveira Mello, Coordenador do Projeto Zero, representou o Tribunal Superior Eleitoral na Conferência Zero Project 2019, realizada nos dias 20, 21 e 22 de fevereiro de 2019 em Viena.

Em 21/02/2019, o representante do TSE participou do painel Accessible Elections, ocasião em que apresentou o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral na Conferência Zero Project⁸, a qual contou com a participação de mais de 500 pessoas, entre especialistas

8. Cf. <https://conference.zeroproject.org/>

em deficiência, formuladores de políticas, empresários, formadores de opinião e outros influenciadores de todos os setores da sociedade.

Por fim, resta dizer que a ficha completa do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral está disponível on-line⁹.

Considerações finais

Por ser elemento precípuo na conformação do interesse público, a participação do indivíduo na tomada de decisões políticas está estreitamente conectada com a soberania popular. A abertura de canais para o povo opinar e participar transforma o indivíduo subserviente em cidadão ativo, com poder de influenciar de fato as decisões tomadas em seu nome.

A garantia do sufrágio e suas manifestações reclama, dessa forma, a eliminação de obstáculos (atitudinais, físicos e socioeconômicos) impeditivos ou demasiadamente onerosos e limitantes, que impedem grupos mais vulneráveis de expressarem seu potencial político.

É precisamente nesse contexto que surge a preocupação em garantir acessibilidade política às pessoas com deficiência, com a criação de condições necessárias à efetivação dos seus direitos, inclusive mediante a eliminação dos obstáculos impeditivos. A participação política é direito indispensável para assegurar também uma convivência social efetivamente inclusiva, justa e solidária.

Na construção de um Estado que se oponha à sociedade corrompida pela desigualdade, afastando os obstáculos que oneram ou impedem que os grupos excluídos tenham voz ativa, as chances para o desenvolvimento de capacidades¹⁰ individuais se multiplicam. Existe estreita conexão entre a expressão da vontade política e os demais direitos fundamentais. Isso se deve ao fato de que o indivíduo, ao participar ativamente na esfera pública, interfere na construção e na legitimação de suas outras garantias fundamentais: civis, econômicas, sociais e culturais.

9. Cf. <https://zeroproject.org/policy/pol193078bra-factsheet/>

10. Adotando a linha de pensamento de Amartya Sen (2011), “capacidade” representa série de combinações alternativas de estados físicos e mentais que uma pessoa é capaz de fazer, de se tornar ou de ser. São oportunidades ou liberdades para alcançar aquilo que um indivíduo considera valioso.

Em 2012, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução 23.381, instituiu o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, o qual dispõe, em seu artigo 2º, que o programa destina-se à

implementação gradual de medidas para a remoção de barreiras físicas, arquitetônicas, de comunicação e de atitudes, a fim de promover o acesso – amplo e irrestrito, com segurança e autonomia – de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida no processo eleitoral. (Brasil, 2012)

Em 2018, no Cadastro Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral, foram registrados 147.392.357 eleitores aptos a votar nas eleições de 2018. Desse montante, há 940.613 *eleitores com deficiências* declaradas e efetivamente comprovadas nos cartórios eleitorais.

A iniciativa da Justiça Eleitoral permite o avanço e o aprimoramento de medidas e políticas de acessibilidade a cada eleição, pois a completude do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral cumpre minuciosamente a orientação dos Direitos das Pessoas com Deficiência no tocante à coleta periódica de dados relativos às condições de vida e à efetivação dos direitos das pessoas com deficiência.

Além dos eleitores com deficiência, o programa também beneficia toda a população brasileira, que passa a contar com mais zonas de votação com acessibilidade.

Destaca-se, ademais, que no Brasil a Justiça Eleitoral é uma e, portanto, atua em todos os estados e municípios do país, o que garante que as regras gerais do Programa Acessibilidade sejam executadas em todo o território nacional.

Insta registrar que, após as eleições, tudo o que a Justiça Eleitoral consegue criar de acessibilidade nos locais de votação e em suas imediações fica como legado para a comunidade.

Além disso, também permanecem os recursos de acessibilidade que a Justiça Eleitoral disponibiliza nas eleições para o atendimento de todos os eleitores com deficiência na sua relação com a Justiça Eleitoral e com os partidos políticos.

A submissão do Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral à consideração do Zero Project como uma das políticas de

implementação da Convenção da ONU, especialmente no que diz respeito à participação das pessoas com deficiência na vida pública e política, foi concluída em junho de 2018. A partir daí, foram respondidos pelo grupo de trabalho Projeto Zero vários questionamentos feitos pela Fundação Essl, o que resultou, por fim, na seleção do programa como uma das políticas mais inovadoras que promove melhores condições de vida para as pessoas com deficiência, tendo sido apresentado na sede da Nações Unidas, em Viena, na Conferência Zero Project, conforme divulgado no relatório anual do projeto, uma compilação das iniciativas mais inovadoras do mundo e selecionadas pelo projeto.

Sem dúvida, a premiação é um marco no reconhecimento do exitoso Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral, o qual mereceu estar entre as políticas mais inovadoras no mundo no que tange à busca por melhores condições de vida para as pessoas com deficiência. No entanto, vislumbramos alguns pontos que merecem revisão e melhoria, como apresentado neste trabalho. É inaceitável que, com todo regramento existente hoje no Brasil, ainda existam situações de não atendimento de qualquer das situações previstas e garantias asseguradas no Programa de Acessibilidade. Nesse cenário, a resposta que o Poder Judiciário tem dado é pedagógica e enérgica.

É importante destacar, ainda, que normas, direitos e previsibilidade normativa fazem parte da ciência, mas que há algo que nos aprimora e nos aperfeiçoa enquanto sociedade e nação: a consciência. E as ações levadas a efeito pelo Tribunal Superior Eleitoral fundamentam-se, objetivamente, nas normas, mas decorrem da nossa consciência, e é com a conscientização que o nosso país dará o próximo passo¹¹.

Por fim, acreditamos ter cumprido a proposta inicial de abordagem do desenvolvimento dos direitos relativos à acessibilidade eleitoral, ressaltando a igualdade de oportunidades na participação política como substrato da democracia e mencionando aqueles referentes à acessibilidade física, legal, administrativa, atitudinal e eleitoral, dando ênfase à legislação, à doutrina e à jurisprudência

11. Encontro Nacional de Acessibilidade e Inclusão, promovido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Palestra proferida pelo juiz auxiliar da Presidência do TSE Fernando Pessoa da Silveira Mello (Brasil, 2019b).

sobre o tema e a dados estatísticos, sob a ótica dos preceitos estabelecidos na Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, conforme propagado pelo Zero Project.

Referências

- ALVIM, F.; DIAS, J. (2018). *A Lei Brasileira de Inclusão e a efetivação do direito à participação política das pessoas com deficiência: impactos do Estatuto da Pessoa com Deficiência no ordenamento brasileiro*. Salvador: Juspodivm.
- BRASIL. (1988). *Constituição da república federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Gráfica do Senado.
- _____. (1992). Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2UcsaeL>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2000). Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2uIDtB1>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2002). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.008, de 5 de março de 2002. Dispõe sobre o voto dos eleitores portadores de deficiência. *Diário da Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2uPVL2Y>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2003). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.538, de 14 de outubro de 2003. Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros. *Diário da Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/315JBPR>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2004a). Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3197kOZ>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2004b). Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento

- às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2vB9qys>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2004c). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.920, de 19 de setembro de 2004. Dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto dos cidadãos portadores de deficiência, cuja natureza e situação impossibilitem ou tornem extremamente oneroso o exercício de suas obrigações eleitorais. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/37JppFR>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2005). Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 160.401, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 04/06/99; AI-Agr636814/ DF, Rel. Min. Eros Grau, DJ 15/06/2007; RE505393 / PE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 26/06/2007; RE 228.977, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 12/04/02; STF, RE272839/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 01/02/2005. *Diário de Justiça*, Brasília, DF.
- _____. (2009). Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2uJMaec>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2012). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.381, de 19 de junho de 2012. Institui o Programa de Acessibilidade da Justiça Eleitoral e dá outras providências. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2u2hoNy>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2015a). Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência Física (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/36EQcC2>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2015b). Tribunal Regional Federal. 3ª Região. Terceira Turma. Apelação Cível 0009246-73.2010.4.03.6103. Relator: Desembargador Federal Carlos Muta. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2U5TgV7>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2016). Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo nº 114-71.2016.6.00.0000/BA. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura. *Diário Eletrônico de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2Ue90Fn>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2017a). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.554, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre os atos preparatórios para as Eleições 2018.

- Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/38Q6yZU>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2017b) Tribunal Superior Eleitoral. Portaria n° 984, de 13 de dezembro de 2017. Comissão multidisciplinar para acessibilidade nas eleições. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/38TbUDA>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2017c). Tribunal Superior Eleitoral. *Acessibilidade política é debatida no TSE em evento promovido pela Escola Judiciária Eleitoral*. Disponível em: <https://bit.ly/316xq58>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2018a). Tribunal Superior Eleitoral. Portaria n° 543, de 28 de junho de 2018. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2O-cyKOB>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2018b). Tribunal Regional Federal. 3ª Região. Sexta Turma Apelação Cível n° 0008420-76.2003.4.03.6108/SP. Relatora: Desembargadora Federal Diva Malerbi. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2RJHUVf>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2018c) Supremo Tribunal de Justiça. Embargo de Divergência no Recurso Especial 313886/RN. Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 26.02.2004, DJ 22.03.2004; (RESP 1655800/AM, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 26/06/2018, DJ 02/08/2018); RESP 1587466 MT, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/38WbCft>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2018d). Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. Disponível em: <https://bit.ly/31cZFiS>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2018e). Tribunal Superior Eleitoral. *Campanhas publicitárias*. Disponível em: <https://bit.ly/2S16Czm>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2018f). Tribunal Superior Eleitoral. *Treinamento*. Disponível em: <https://bit.ly/36Jzv8m>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2018g). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n° 23.583, de 9 de agosto de 2018. Altera a Resolução-TSE n° 23.435, de 5 de fevereiro de 2015, que regulamenta a aplicação, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, da Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, que versa sobre o acesso à informação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/36QIJ45>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2018h). Decreto n° 9.508, de 24 de setembro de 2018. Reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/31dnuXw>. Acesso em: 28 set. 2018.

- _____. (2019a). Censos demográficos terão dados sobre autismo, decide CDH. *Senado Notícias*. Disponível em: <https://bit.ly/36KBUQf>. Acesso em: 31 jan. 2019.
- _____. (2019b). Ações do TSE no campo da acessibilidade são destacadas em evento no Supremo Tribunal de Justiça. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <https://bit.ly/2GLbXFq>. Acesso em: 31 jan. 2019.
- DIAS, J. (2016a). Acessibilidade eleitoral: direito fundamental das pessoas com deficiência. In: SÁNCHEZ, A. A. (coord.). *Visiones críticas de la democracia electoral*. Benito Juárez: Ed. Periodística y Análisis de Contenidos. Disponível em: <https://bit.ly/2GFJ51F>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2016b). Acessibilidade eleitoral: direito fundamental das pessoas com deficiência. In: PEREIRA, R. V.; SANTANO, A. C. *Conexões eleitoralistas*. Brasília, DF: Abradep. Disponível em: <https://bit.ly/3aYMXsd>. Acesso em: 28 set. 2018.
- DIAS, J.; JUNQUEIRA, A. L. (2016). A lei brasileira de inclusão e o direito das pessoas com deficiência à participação na vida pública e política. In: LEITE, F. P. A. et al. *Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência*. São Paulo: Saraiva.
- _____. (2017). O direito à participação política das pessoas com deficiência. *Resenha Eleitoral*, vol. 21, n. 1, p. 159-80.
- HABERMAS, J. (2002). *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. (2010). *Censo demográfico 2010*. Disponível em: <https://bit.ly/318M23U>. Acesso em: 28 set. 2018.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PIOVESAN, F. (2012). *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva.
- RAWLS, J. (1995). *Teoría de la justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- REICHER, S. C. (2011). Diversidade humana e assimetrias: uma releitura do contrato social sob a ótica das capacidades. *SUR*, vol. 8, n. 14, p. 173-85. Disponível em: <https://bit.ly/2u9bo5F>. Acesso em: 28 set. 2018.
- _____. (2018). A convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência: o cenário nacional pós-ratificação e os desafios à sua implementação. In: GONZAGA, E. A.; MEDEIROS, J. L. R. (orgs.). *Ministério Público, sociedade e a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência*. Brasília: ESPMU.
- SARLET, I. W. (2008). As dimensões da dignidade da pessoa humana: uma compreensão jurídico-constitucional aberta e compatível com os desafios da biotecnologia. In: SARLET, I. W.; LEITE, G. S. *Direitos fundamentais e biotecnologia*. São Paulo: Método.
- SEMINÁRIO Comunicação e Novas Tecnologias – Proteção de Dados e Simetria Regulatória. (2019). *Youtube*. Disponível em: <https://bit.ly/2ROGJZr>. Acesso em: 31 jan. 2019.

- SEN, A. (2011). *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SILVA, J. A. (2001). *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros.
- UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. (2016). *Celebrating 10 years of the convention on the rights of persons with disabilities*. Disponível em: <https://bit.ly/2Ub2tLW>. Acesso em: 28 set. 2018.
- URROZ, J. C. (2011). Governabilidad: legitimidad – eficacia efectividad – estabilidad – participación política. In: CALANCHINI, J. J. (coord.). *Lecturas de Ciencia Política, tomo I*. Montevideo: FCU.
- ZERO PROJECT. (2017). Home. *Zero Project*. Disponível em: <https://bit.ly/2U9BvnL>. Acesso em: 28 set. 2018.

O patriarcado, ações afirmativas e a subrepresentatividade da mulher no Poder Legislativo

Vinicius Gonçalves Schelbauer

Resumo

Conforme informações disponíveis no próprio *site* da Câmara dos Deputados, o Brasil ocupa a 154ª posição no ranking mundial de igualdade no Parlamento da *Inter-Parliamentary Union* (IPU), com a bancada feminina na Câmara dos Deputados atualmente composta por apenas 77 integrantes de um total de 513 cadeiras. Situação semelhante no Senado, onde constam apenas 12 senadoras em um total de 81 cadeiras. A desigualdade das mulheres em relação aos homens não se refere mais, de modo geral, a uma diferenciação de direitos que por séculos beneficiou os homens em detrimento das mulheres, mas sim uma construção social de divisão sexual promovida pelo modelo liberal de cidadania e representação. Para o presente trabalho, a igualdade que se pretende buscar se relaciona entre homens e mulheres e a sub-representatividade política feminina, utilizando-se de ações afirmativas em busca de uma reversão do patriarcalismo, talvez a mais antiga e enraizada expressão de desigualdade.

Palavras-chave: patriarcado; sub-representatividade da mulher; ações afirmativas; cotas no legislativo.

Abstract

According to information available on the Brazilian Chamber of Deputies website, Brazil ranks only 154th in the world ranking of equality in the parliament of the Inter-Parliamentary Union, with the female members in the Chamber of Deputies currently constituting only 77 members out of a total of 513 seats, with a similar situation in the Senate, where there are only 12 female senators out of a total of 81 seats. The inequality of women in relation to men no longer refers, in general, to a differentiation of rights that for centuries has benefited men to the detriment of women, but rather a social construction of sexual division promoted by the liberal

Sobre o autor

Vinicius Gonçalves Schelbauer é bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, advogado, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná sob o nº 45.384, mestrando em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil. E-mail: viniciusgon.adv@hotmail.com

model of citizenship and representation. In this study, the equality that we seek relates men/women and female political underrepresentation by using affirmative actions in search of a reversal of patriarchy, perhaps the oldest and most rooted expression of inequality.

Keywords: patriarchy; under-representation of women; affirmative actions; legislative quotas.

Artigo recebido em 3 de fevereiro de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 17 de fevereiro de 2020.

Introdução

A convivência humana como sendo a coexistência harmoniosa de grupos em um mesmo espaço depende da política e da ética, que tem como papel estabelecer parâmetros para uma vida ordenada, e por ser composta por seus cidadãos, a virtude social de um Estado é um reflexo da soma das virtudes de seus membros (Silveira, 2000).

De todas as virtudes de um Estado, a justiça, como aquela que não permite a perda de liberdades de minorias sob a justificativa de benefícios de grupos maiores, é a que deve ser priorizada, a qual, para John Rawls (2016, 4), não se deve fazer concessões, que representa a de maior relevância entre as instituições sociais, assim como a verdade é a maior virtude para os sistemas de pensamento.

Para o presente trabalho, a igualdade que se pretende buscar se relaciona entre homens e mulheres e a sub-representatividade política feminina, utilizando-se de ações afirmativas em busca de uma reversão do patriarcalismo, talvez a mais antiga e enraizada expressão de desigualdade.

Conforme informações disponíveis no próprio sítio da Câmara dos Deputados (Haje, 2018), o Brasil ocupa apenas a 154^o posição no ranking mundial de igualdade no Parlamento da *Inter-Parliamentary Union* (IPU), com a bancada feminina na Câmara dos Deputados atualmente composta por apenas 77 integrantes de um total de 513 cadeiras, situação semelhante no Senado, onde constam apenas 12 senadoras de um total 81 cadeiras.

A desigualdade das mulheres em relação aos homens não se refere mais, de modo geral, a uma diferenciação de direitos que por séculos beneficiou os homens em detrimento das mulheres, mas sim

uma construção social de divisão sexual promovida pelo modelo liberal de cidadania e de representação.

O estudo se pautou pela revisão bibliográfica, textos complementares e método indutivo, apresentado em quatro capítulos, sendo o primeiro uma análise sobre a origem do patriarcado e seus reflexos; no segundo capítulo é abordado o conceito de ações afirmativas, indicando a possibilidade de sua utilização em relação sub-representatividade das mulheres; no terceiro capítulo é apresentada uma análise do julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal; por sua vez, no quarto e último capítulo é abordada a fraude em candidaturas femininas apresentando novos problemas e possíveis novas soluções.

I. Reflexos de um patriarcado “naturalizado”

Marlise Matos e Clarisse Paradis (2014, 64) definem o patriarcado como uma forma de organização social construída sob dois conceitos básicos: o primeiro se refere à hierarquização dos homens sobre as mulheres; o segundo à hierarquização dos homens mais velhos sobre os mais novos. Desse modo, o patriarcado subordina as mulheres aos homens e os homens mais novos aos homens mais velhos.

Entretanto, as autoras (Matos e Paradis, 61) reconhecem que o conceito e utilização da expressão *patriarcado* é controverso na própria teoria feminista. Neste sentido, Mirela Marin Morgante e Maria Beatriz Nader (2014, 1) complementam que “no campo dos estudos feministas, o termo *patriarcalismo* foi comumente utilizado para explicar a condição feminina na sociedade e as bases da dominação masculina”.

Gerda Lerner (1990, 2), em sua obra *La creación del patriarcado*, aborda o tema indicando que os registros históricos da raça humana se apresentam de forma parcial e distorcida, omitindo o passado em relação às mulheres condicionado à um único ponto de vista.

As mulheres foram impedidas de contribuir para a escrita da História, isto é, para a ordenação e interpretação do passado da humanidade. Com esse processo de fazer sentido é essencial para a criação e perpetuação da civilização, podemos ver imediatamente que a marginalização das mulheres nesse esforço nos coloca em um lugar único e separado. Nós mulheres somos maioria e, em vez disso,

somos estruturadas em instituições sociais como se fôssemos uma minoria. (Lerner, 1990, 3, tradução minha)¹

Para Mirela Marin Morgante e Maria Beatriz Nader (2014, 3), a expressão patriarcado deve ser utilizada como sistema de dominação dos homens sobre as mulheres, o que permite visualizar que esta dominação ultrapassa as esferas familiar, do trabalho, ou mesmo da política, tratando-se de uma dinâmica que inconscientemente condiciona homens e mulheres como categorias sociais.

Entretanto, alguns autores preferem utilizar nomenclaturas diferentes, Bourdieu (2019, 12) utiliza-se da expressão *dominação masculina* referindo-se ao modo de imposição, indicando que a vivência desta dominação é aquilo que o autor chama de “violência simbólica, violência suave, insensível, invisível a suas próprias vítimas, que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento”.

Em contrapartida Mirela Marin Morgante e Maria Beatriz Nader (2014, 8), indicam uma limitação no conceito de dominação apresentado por Bourdieu, uma vez que a abordagem sob um único foco, no caso o da dominação, descarta a exploração e violência praticada contra as mulheres; nas palavras das autoras, seria “subsumir uma dimensão significativa da organização social de gênero da contemporaneidade”, defendendo a utilização da expressão e conceito de patriarcado que possibilitaria a visualização tanto da dominação quanto da exploração das mulheres, questões diretamente relacionadas.

Em seu estudo visando a identificação da origem do patriarcado, Gerda Lerner (1990, 22) aponta que a resposta tradicional remete a um fenômeno universal e natural, baseado em questões religiosas, e que a assimetria sexual dos corpos atribuiria tarefas e papéis diferentes entre homens e mulheres.

1. No original: Se ha impedido que las mujeres contribuyeran a escribir la Historia, es decir al ordenamiento e interpretación del pasado de la humanidad. Como este proceso de dar sentido resulta esencial para la creación y perpetuación de la civilización, inmediatamente podemos ver que la marginación de las mujeres en este esfuerzo nos sitúa en un lugar único y aparte. Las mujeres somos mayoría y en cambio estamos estructuradas en las instituciones sociales como si fuésemos una minoría.

A explicação tradicional concentra-se na capacidade reprodutiva das mulheres e vê na maternidade o principal objetivo na vida das mulheres, daí, as mulheres que não são mães são classificadas como desvios. O papel materno da mulher é entendido como uma necessidade para a espécie, uma vez que as sociedades não teriam sobrevivido até hoje, a menos que a maioria das mulheres não tivesse dedicado a maior parte de sua vida adulta a ter e cuidar de crianças. (Lerner, 1990, 23, tradução minha)²

A autora austríaca (Lerner, 1990, 23) ainda indica que a assimetria sexual como causa para a subordinação feminina poderia estar atrelada às questões físicas, onde a maior capacidade física dos homens para correr e carregar peso poderia justificar sua posição de caçador nato. Entretanto, essa visão vem sendo rebatida conforme indicado por Lerner (1990, 24), evidências mostram que, nas sociedades primitivas caçadoras e colecionadoras, a principal atividade destinada a obtenção de alimento era realizada por mulheres e crianças, sendo que nestas sociedades, foram encontrados muitos exemplos de complementariedade entre os sexos, ostentando as mulheres status relativamente alto, desse modo, o atributo de caçador para sobrevivência da espécie não justificaria a propagação da subordinação feminina.

Bourdieu (2019, 21) coloca a naturalização da dominação masculina como algo artificial, arbitrário, relacionada a uma “necessidade objetiva e subjetiva de sua inserção em um sistema de oposições homólogas, alto/baixo, em cima/embaixo, na frente/atrás, direita/esquerda, reto/curvo, seco/úmido...”.

Esses esquemas de pensamento, de aplicação universal, registram diferenças de natureza inscritas na objetividade, das variações e dos traços distintivos (por exemplo, em matéria corporal) que eles

2. No original: La explicación tradicional se centra en la capacidad reproductiva de las mujeres y ve en la maternidad el principal objetivo en la vida de la mujer, de ahí se deduce que se cataloguen de desviaciones a aquellas mujeres que no son madres. La función maternal de las mujeres se entiende como una necesidad para la especie, ya que las sociedades no hubieran sobrevivido hasta la actualidad a menos que la mayoría de las mujeres no hubieran dedicado la mayor parte de su vida adulta a tener y cuidar hijos.

contribuem para fazer existir, ao mesmo tempo que as “naturalizam”, inscrevendo-as em um sistema de diferenças, todas igualmente naturais em aparência; de modo que as previsões que elas engendram são incessantemente confirmadas pelo curso do mundo, sobretudo por todos os ciclos biológicos e cósmicos. (Bourdieu, 2019, 22)

Já Friedrich Engels (1984, 59) descreve em sua obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado* a existência de um direito materno antecessor, quando a descendência só se contava pela linha feminina, diante do desconhecimento da herança genética masculina, e que a derrota do sexo feminino em relação aos homens, e o surgimento da sociedade patriarcal, ocorreu quando o homem se apoderou da direção da casa, convertendo a mulher em servidora e em instrumento de reprodução.

Essa foi a origem da monogamia, tal como pudemos observá-la no povo mais culto e desenvolvido da antiguidade. De modo algum foi fruto do amor sexual individual, com o qual nada tinha em comum, já que os casamentos, antes como agora, permaneceram casamentos de conveniência. Foi a primeira forma de família que não se baseava em condições naturais, mas econômicas, e concretamente no triunfo da propriedade privada sobre a propriedade comum primitiva, originada espontaneamente. (Engels, 1984, 70)

Engels (1984, 80) ainda indica que o surgimento do patriarcado retira da família o seu caráter social, transformando em “serviço privado”, colocando a mulher como primeira criada, fora do serviço social, do trabalho, do direito à remuneração, na escravidão doméstica como modelo da família individual moderna, modelo este em que a sociedade moderna se espelhou e se estabeleceu.

Nesse sentido, Marlise Matos e Clarisse Paradis (2014, 63-4) acrescenta que a transformação da esfera doméstica em um terreno privado coloca o trabalho de produção masculino como o único relevante, sendo o trabalho feminino, doméstico, uma mera contribuição sem valor.

A distinção, portanto, da esfera pública e privada é crucial para a consolidação da submissão feminina em relação aos homens, sendo que a liberdade, conforme colocado por Hannah Arendt (2001, 41),

existia apenas no mundo público, enquanto que a família era onde se encontrava as mais severas desigualdades.

Assim, dentro da esfera da família, a liberdade não existia, pois o chefe da família, seu dominante, só era considerado livre na medida em que tinha a faculdade de deixar o lar e ingressar na esfera política, onde todos eram iguais. É verdade que esta igualdade na esfera política muito pouco tem em comum com o nosso conceito de igualdade; significava viver entre pares e lidar somente com eles, e pressupunha a existência de “desiguais”; e estes, de fato, eram sempre a maioria da população da cidade-estado. A igualdade, portanto, longe de ser relacionada com justiça, como nos tempos modernos, era a própria essência da liberdade; ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de comandar, e mover-se numa esfera onde não existiam governo nem governados. (Arendt, 41-2)

Gerda Lerner (1990, 123) propõe a necessidade de uma reconstrução mental de toda a civilização ocidental, e que de uma vez por todas a humanidade seja formada por homens e mulheres como parte iguais, visto que o patriarcado, processado durante milênios, moldou de forma artificial a posição de inferioridade feminina que antes não existia.

Então é que se há de ver que a libertação da mulher exige, como primeira condição, a reincorporação de todo o sexo feminino à indústria social, o que, por sua vez, requer a supressão da família individual enquanto unidade econômica da sociedade. (Engels, 1984, 80)

Entretanto, conforme apontado por Simone Beauvoir (2009, 22), o passado e a história foram contados pelo homem, e no momento em que as mulheres passaram a fazer parte das decisões e da construção da história, depararam-se com um mundo pertencente aos homens. Neste sentido, muito embora as mulheres tenham conquistados inúmeros direitos aos longos dos anos, que em tese seriam suficientes para garantir a igualdade material, o que se vê na prática é a existência de uma barreira que insiste em manter o passado com base na artificial naturalização da divisão sexual de trabalhos, da esfera pública e privada.

Portanto, é possível afirmar que a baixa representatividade feminina nas casas legislativas contribui com a perpetuação do patriarcado, e que a exclusão das mulheres na esfera pública decorre de uma divisão artificial de sexos decorrentes de um modelo liberal que “naturalizou” a submissão feminina (Bourdieu, 2019, 22).

2. Ações afirmativas, conceito e legitimidade

Quando, em 1961, o presidente dos Estados Unidos da América John F. Kennedy promulgou a Ordem Executiva 10925 estabelecendo atos que buscavam propiciar a igualdade entre negros e brancos norte-americanos, restou definido o conceito de “ações afirmativas”, como uma ferramenta viável para distribuição da justiça igualitária.

Há duas principais concepções em defesa da aplicação de ações afirmativas: a primeira se justifica pela compensação; a segunda pela diversidade.

Ações afirmativas compensatórias são, portanto, medidas positivas aplicadas para aumentar a representação de minorias nas áreas de emprego e da educação, sendo estas especiais e temporárias, com os objetivos de eliminar desigualdades historicamente acumuladas (Fantini, 2012).

O fato é que o argumento compensatório é contestado pelos críticos que defendem que a vantagem estabelecida pela ação afirmativa não é direcionada exclusivamente para aqueles que sofreram a desigualdade histórica, assim como aqueles que, a princípio, são teoricamente prejudicados pela regra não foram os mesmos que necessariamente promoveram a desigualdade.

Entretanto, o argumento compensatório dá margem a uma grande contestação: os críticos alegam que os beneficiados não são necessariamente aqueles que sofreram, e os que acabam pagando pela compensação raramente são os responsáveis pelos erros que estão sendo corrigidos. (Sandel, 2017, 212)

Um segundo argumento em defesa das ações afirmativas se apresenta pela promoção da diversidade, desse modo a questão não se refere à existência de desvantagens sociais, mas à promoção

da diversidade como um objetivo socialmente mais importante (Sandel, 2017, 213).

Como não poderia ser diferente, a aplicação de ações afirmativas sob o argumento da diversidade recebe críticas, por meio da alegação de que seus resultados são contraproducentes, reforçando ainda mais o preconceito.

De fato, há um grande perigo no uso de ações afirmativas diante da interferência do Estado em questões que aparentemente não seriam necessárias. Dworkin (2002, 345) aborda o tema expondo que muito embora os liberais, no passado, tenham sustentado que a classificação racial é um mal em si, e que todos têm o direito a uma oportunidade educacional proporcional às suas habilidades, as ações afirmativas como remédio para as desigualdades existentes na sociedade se mostrou eficaz ao proporcionar vantagens competitivas às minorias.

Segundo Dworkin (2011), não apenas os críticos das ações afirmativas, como também seus defensores, sempre se pautaram em questões subjetivas na defesa do argumento, faltando, portanto, solidez para grandes declarações.

Tanto os defensores quanto os críticos se baseiam, porém, apenas em dados superficiais para amparar suas grandes afirmações. Citam relatos publicados em jornais sobre incidentes isolados de cooperação inter-racial – ou sobre desarmonia racial – em universidades. Baseiam-se em relatos introspectivos ou casuais de negros bem-sucedidos que atribuem à ação afirmativa o fato de terem tido uma chance, ou a culpam por estigmatiza-los, insultá-los ou vulgariza-los. A maioria deles apela a pressupostos tidos como de senso comum sobre como os brancos e os negros “devem” ou “podem” pensar ou reagir. (Dworkin, 2011, 550)

Dworkin (2011, 547) ao comentar a obra *The shape of the river* (A forma do rio), indica a sua importância ao apresentar dados consistentes e positivos para o uso de ações afirmativas que privilegiaram o ingresso de negros nas instituições de ensino superior, expondo que foram aplicadas técnicas estatísticas avançadas para analisar a repercussão de cada uma das numerosas variáveis. Dworkin (2011, 547) ainda indica que o estudo foi valiosíssimo, tornando-se matéria prima do debate sobre a ação afirmativa.

Precisamos tomar cuidado, obviamente, para não aceitar nem mesmo esse estudo tão imponente de maneira acrítica. Pode-se descobrir mais tarde que sua análise estatística contém falhas. Ou podem vir a ser publicados estudos ainda mais abrangentes que refutem algumas ou todas as suas principais conclusões. Mas seria surpreendente e lamentável se *The Shape of the River* não aprimorasse bastante o longo debate político e jurídico. Sua análise elevou de maneira significativa o padrão da argumentação. Não bastarão mais indícios impressionistas e casuais: qualquer debate respeitável acerca das consequências da ação afirmativa nas universidades precisa agora reconhecer suas descobertas ou refutá-las, e qualquer refutação deve estar à altura dos padrões de amplitude e profissionalismo que Bowen, Bok e seus colegas alcançaram. (Dworkin, 2011,551)

Se o uso de ações afirmativas trouxe resultados positivos para a inclusão dos negros na sociedade americana (Dworkin, 2011, 557) como forma de se buscar a redução da desigualdade racial, bem provável que tais medidas apresentariam resultados semelhantes se aplicadas em relação às mulheres no Brasil, ou em qualquer outro lugar, bastando, portanto, justificá-las dentro de ordenamento jurídico próprio, no caso o brasileiro.

O problema se mostra que cada medida afirmativa de intervenção do Estado resulta em um conseqüente prejuízo para outra determinada classe, em outras palavras, proporcionar ações afirmativas em favor das mulheres resultará em um descontentamento por parte dos homens, e até mesmo de mulheres que ainda aceitam a vigência da cultura patriarcal, ou, simplesmente não a enxergam.

A questão, portanto, se estabelece na legitimidade de propor ações afirmativas objetivando alcançar maior igualdade de condições para as mulheres em relação aos homens, uma vez que as injustiças históricas ainda persistem dentro da sociedade.

O uso de ações afirmativas visando a superação de desigualdades históricas já foi objeto de decisão pelo Supremo Tribunal Federal, destacando, em 2014, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2014), que decidiu pela constitucionalidade da política de instituição de cotas raciais pela Universidade de Brasília, e mais recentemente, em 2017, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41 (Brasil, Supremo Tribunal Federal,

2017), que reconheceu a validade da Lei 12.990/2014, que estabeleceu a reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, direta e indireta, nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário para cotas raciais.

A ideia de justiça por equidade é destacada no próprio voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2014) no julgamento da ADPF 186, onde para o Ministro:

só ela permite superar as desigualdades que ocorrem na realidade fática, mediante uma intervenção estatal determinada e consistente para corrigi-las, realocando-se os bens e oportunidades existentes na sociedade em benefício da coletividade como um todo.

Desde que a desigualdade história seja demonstrada e justificada, as ações afirmativas visando a superação desse quadro é considerada constitucional, atendendo aos princípios da carta magna de 1988.

Evidente que, nos dias de hoje, muitas mulheres alcançaram a independência financeira e muitas ocupam cargos de gerência e direção de grandes empresas, mas em números gerais, é nítida e, como visto, comprovada, a existência de um obstáculo a ser superado em prol da promoção de oportunidades.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 1º, parágrafo único, indica que “todo o poder emana do povo” (Brasil, 1988)³, ou seja, utilizando-se das palavras de Rousseau (2009, 65), “o povo submetido às leis deve ser o autor destas”, porém, o que se vê no Brasil é que as mulheres são submetidas às leis que são votadas em casas legislativas compostas em suma maioria por homens.

3. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Artigo 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A promoção do bem-estar das mulheres depende, antes de tudo, da correta representatividade feminina no Poder Legislativo, o que não se confunde com a participação destas no debate político brasileiro, o problema, portanto, é que, muito embora algumas mulheres participem ativamente do debate político, a participação não se converte em efetiva representatividade.

3. O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5617 – Distrito Federal, pelo Supremo Tribunal Federal

Não é de hoje que ações afirmativas são estabelecidas com a intenção de promover a representatividade das mulheres no Poder Legislativo, no caso, desde 1997, por meio da Lei 9.504/1997⁴, cada partido ou coligação deverá preencher um número mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, ou seja, há mais de 20 anos que, no Brasil, um número mínimo de 30% das candidaturas deverão ser obrigatoriamente compostas por mulheres.

Entretanto, embora a previsão para promoção da diversidade, os números efetivos de representatividade feminina no Poder Legislativo é em muito, alarmante.

Diante de um cenário totalmente desfavorável à representatividade das mulheres no Poder Legislativo, em 29 de setembro de 2015 foi promulgada a Lei 13.165/2015, que estabelecia, entre outros dispositivos, o mínimo de 5% e teto de 15% do montante do Fundo Partidário a ser destinados ao financiamento de campanhas eleitorais, medida esta que deveria valer pelas próximas três eleições.

4. Lei Federal 9.504/1997 – Artigo 10 – Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas:

II – nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher. [...]

§ 3º – Do número de vagas resultante da regra prevista neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e no máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Evidentemente, tratava-se de uma ação afirmativa, já que o objetivo da referida Lei Federal 13.165/2015, era de promover o incentivo a candidaturas femininas, haja vista que muito embora a Lei 9.504/1997 estabelecesse regra obrigando a diversidade de gênero aos partidos políticos em suas candidaturas, inexistia, até o momento, qualquer obrigatoriedade quanto ao financiamento, ou seja, ainda que atendida a cota mínima de 30% de candidatas, o fundo partidário poderia ser aplicado, hipoteticamente, em sua integridade aos candidatos homens.

Em outras palavras, o preenchimento da cota de 30% em candidaturas femininas se apresentava meramente ilustrativo, já que a maior parte destas candidaturas não recebiam a correta parcela do financiamento eleitoral, o que não possibilitava a efetividade da disputa eleitoral.

Ocorre que a Lei Federal 13.165/2015 foi objeto de revisão por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal, aforada pelo Procurador-Geral da República, mediante arguição de que a norma como escrita, afrontaria o princípio fundamental de igualdade, já que ao estabelecer um teto para reserva de recursos do fundo partidário, condição inexistente para candidaturas masculinas, haveria uma inversão da lógica que visa promover o bem-estar das mulheres, produzindo ainda mais desigualdade (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2018).

No mesmo sentido, a norma ao estabelecer percentual de 5% como mínimo de reserva para candidaturas femininas, não alcançou seu objetivo de proteger os direitos políticos das mulheres, requerendo a Procuradoria a equiparação ao mesmo patamar mínimo de 30% indicado pelo art. 10, § 3º da Lei Federal 9.504/1997.

Não apenas a questão relativa aos percentuais e mínimos e máximos a serem destinados a candidaturas femininas foram objeto de arguição de inconstitucionalidade, como também a previsão no art. 9, da Lei Federal 13.165/2015, ao estabelecer a validade das regras ali dispostas apenas para as próximas três eleições, tratando-se de prazo demasiadamente curto.

O Ministro Luiz Edson Fachin foi designado para relatoria da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 – Distrito Federal (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2018), proferindo voto favorável a procedência do pedido, declarando a inconstitucionalidade da norma ao estabelecer prazo demasiadamente curto de duração

para a ação afirmativa, sem que se tenha sido apresentado estudo detalhado que justificasse sua incidência, assim como declarar a inconstitucionalidade do patamar mínimos e máximo indicado, determinando a equiparação ao mesmo patamar mínimo de 30% contido no art. 10, § 3º da Lei Federal nº 9.504/1997⁵.

Mais uma vez, o Supremo Tribunal Federal (2018) reconheceu a legitimidade do uso de ações afirmativas na superação de desigualdades históricas, assim como reconheceu a necessidade desta interferência na promoção da representatividade feminina no Poder Legislativo, diante de um quadro que por sua natureza não indicava a possibilidade de reversão.

O relator Ministro Luiz Edson Fachin, indica em seu voto a importância da participação feminina por meio de sua representatividade na política, como instrumento fundamental para o combate de injustiças:

Os obstáculos para a efetiva participação política das mulheres são ainda mais graves, caso se tenha em conta que é por meio da participação política que as próprias medidas de desequiparação são definidas. Qualquer razão que seja utilizada para impedir que as mulheres participem da elaboração de leis inviabiliza o principal instrumento pelo qual se reduzem as desigualdades. Em razão dessas barreiras à plena inclusão política das mulheres, são, portanto, constitucionalmente legítimas as cotas fixadas em lei a fim de promover a participação política das mulheres [...]. (Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, 2018)

5. Lei Federal 9.504/1997 – Artigo 10 – Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas:

II – nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher.

[...]

§ 3º – Do número de vagas resultante da regra prevista neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e no máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

A decisão do Supremo Tribunal Federal ocorreu por maioria de votos, para o fim de estabelecer que a distribuição de recursos do Fundo Partidário ao financiamento de campanhas eleitorais destinados às candidaturas de mulheres deve respeitar a mesma proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitando-se a participação mínima de 30%, afastando também o prazo inicialmente estabelecido de vigência para próximas três eleições.

Seguindo as orientações constantes decisão proferida na Ação Direita de Inconstitucionalidade 5.617, o Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução TSE 23.575/2018 (Brasil, Tribunal Superior Eleitoral, 2018), alterou os dispositivos da Resolução TSE 23.553/2017, para o fim de determinar que os partidos políticos devam destinar ao financiamento de candidaturas compostas por mulheres, o mínimo de 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário.

O fato é que a obrigatoriedade da destinação do percentual de 30% do fundo partidário para candidaturas femininas, experimentado nas eleições presidenciais de 2018, não se mostrou suficiente para impulsionar os números da representatividade, que, como visto, após o resultado das eleições de 2018, alcançaram a proporção de 15% do total de deputados federais e senadores.

Além do mais, um número considerável de candidaturas fraudulentas pode vir a ser identificadas nas eleições de 2018, com o desvio das verbas legalmente destinadas para a promoção de candidatas mulheres, surgindo, portanto, um novo problema.

4.A fraude nas candidaturas femininas, novos problemas e novas soluções

O plenário do Tribunal Superior Eleitoral manteve em julgamento realizado em 17 de setembro de 2019, a cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no estado do Piauí em 2016, a cassação decorreu do lançamento de candidatas fictícias com o objetivo de desvirtuar a cota de 30% de diversidade na composição das coligações.

O caso tramita em Ação de Investigação Judicial Eleitoral 19392 (Piauí, Tribunal Regional Eleitoral, 2017), tendo como origem o Município de Valença do Piauí, no estado do Piauí. O Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí considerou que

na campanha eleitoral do município, em 2016, cinco candidaturas femininas da coligação “Compromisso com Valença”, foram consideradas fraudulentas.

A investigação teria apurado que cinco das candidaturas femininas da coligação seriam meramente figurativas, com o objetivo de atender ao requisito de 30% de diversidade estabelecido pelo art. 10, § 3º da Lei Federal 9.504/1997⁶, pelo julgamento, o Tribunal Superior Eleitoral confirmou o acórdão proferido pelo Tribunal Regional do Estado do Piauí, mantendo a cassação de seis vereadores eleitos pela coligação.

O fato é que a decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral no caso “Valença do Piauí” deve servir como precedente para cassação de outras coligações na hipótese de abertura de novas investigações. Recente levantamento realizado mostra que nas eleições para Câmara dos Deputados de 2018, 35% do total das candidaturas femininas não alcançaram 320 votos cada, demonstrando indícios de que estas candidaturas tenham sido lançadas com o objetivo figurativo de fraudar as cotas estabelecidas (Passarinho, 2018).

A identificação de fraudes, não apenas na composição das coligações para o atendimento da cota de diversidade, como também a apuração de fraudes na distribuição dos recursos prejudica a ação afirmativa destinada a promover a representatividade das mulheres no Poder Legislativo, inclusive em relação à credibilidade frente a sociedade.

A fraude acontece porque a ação afirmativa não se destina a garantir a eleição efetiva de candidaturas femininas, mas apenas

6. Lei Federal 9.404/1997 – Artigo 10 – Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas:

II – nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher.

[...]

§ 3º - Do número de vagas resultante da regra prevista neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e no máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

garantir uma participação mínima e recursos, desse modo, os partidos políticos acabam por não investir em candidatas com a real intenção de que sejam eleitas, remanejando os recursos por meio de fraude a candidatos homens.

Para reverter esse quadro, uma hipótese seria a substituição das cotas de candidaturas e reserva de recursos por cotas de representação, em outras palavras, seria garantir um número mínimo de candidaturas femininas a serem eleitas, o que obrigaria os partidos políticos a efetivamente investirem em candidatas mulheres na disputa desta reserva de cadeiras.

Eneida Desiree Salgado e Renata Caleffi (2015) propõe uma forma de instrumentalizar a hipótese de reserva de cotas por meio do cálculo do quociente partidário, no caso para eleições pelo sistema proporcional, e reserva de uma das três vagas a serem destinadas às mulheres ao senado.

Para alcançar um número expressivo de mulheres parlamentares, sugere-se aqui a adoção de uma cota de 40% das vagas obtidas pelo quociente partidário para mulheres. Ficariam sem essa reserva os partidos que obtivessem apenas uma ou duas vagas. Os demais teriam duas listas por ordem de votação: uma de homens e uma de mulheres, classificado segundo a ordem de votação nominal. Aplicando esse desenho nas eleições de 2014 para a Assembleia Legislativa do Paraná, o número de mulheres eleitas passaria dos 5,55% para 31,48%. Teríamos 17 mulheres compondo o parlamento estadual.

Com a reserva de vagas do quociente partidário reduzida a trinta por cento, e aplicando novamente o cálculo para a Assembleia Legislativa do Paraná em 2014, o número efetivo de mulheres não passaria de 22%, caso os números fossem arredondados para cima. Em caso de desprezo das frações, o que acompanha a legislação atual, apenas 18% do Parlamento estadual seria formado por mulheres. (Salgado e Caleffi, 2015, s/p.)

Ao se estabelecer cotas no quociente partidário, os partidos políticos se verão obrigados, ao contrário do que hoje existe, a investir em candidaturas femininas para o preenchimento das cadeiras, não apenas atender ao número de candidaturas por coligação e reserva de recursos, criando um cenário significativamente favorável para o aumento da representação feminina.

Ao se fundamentar a ação afirmativa com base no princípio da igualdade, as cotas para mulheres no Poder Legislativo como forma de garantir a representatividade feminina se mostra constitucional, ainda que necessário seja uma ponderação de valores (Rodas, 2016).

A implementação de cotas que efetivamente garantam a ocupação de cadeiras do Poder Legislativo por mulheres poderia proporcionar a reversão do quadro de disparidade em relação aos homens, e proporcionar a correta representatividade, garantida pelo princípio da igualdade a ser promovida pela equidade, refletindo consequências na sociedade como um todo.

Importante destacar que o enfrentamento do quadro relativo à representatividade das mulheres no Poder Legislativo também foi objeto de ações afirmativas por diversos outros países, inclusive no continente Europeu na década de 1970, destacando-se atualmente os países nórdicos que, há mais de vinte anos, superaram o percentual de 40% de representatividade feminina na composição das casas legislativas (Araújo, 1998).

De qualquer forma, o uso de ações afirmativas é viável não apenas para as questões raciais, como também para questões de gênero, visando proporcionar a equidade desejada como conceito de justiça elegido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Considerações finais

A sub-representatividade das mulheres no Poder Legislativo, como visto, pode ter influência nos reflexos de uma sociedade predominantemente patriarcal, naturalizada de forma artificial, excluindo as mulheres do cenário legislativo de forma inconsciente.

O uso de ações afirmativas ao combate de injustiças históricas é plenamente reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, inclusive, em relação às mulheres, diversas medidas foram adotadas como forma de propiciar a reversão deste quadro de sub-representatividade, entretanto, os resultados mínimos para uma correta representatividade ainda não foram alcançados.

Além do mais, a abertura de investigações sobre fraudes em candidaturas femininas, decorrente da suspeita de deslocamento de verbas e mero preenchimento de cotas, demonstra uma possível

necessidade de um repensar do modo pelo qual se busca reverter o quadro de sub-representação.

Transferir o sistema de cotas para o coeficiente eleitoral, ao invés do atual sistema de cotas em candidaturas, poderia ser uma forma pela qual os partidos políticos se veriam forçados a efetivamente investir em mulheres com real potencial de assumirem o corpo legislativo, o que não seria necessariamente uma garantia de superação do patriarcado.

Entretanto, a reversão do quadro de sub-representatividade é uma necessidade para o correto cumprimento da democracia, incluir as mulheres no Legislativo pelo emprego de cotas parlamentares, independente do fato destas mulheres representarem ou não os ideais feministas, pode ser o primeiro passo que nos leve para um outro nível de diálogo.

Referências

- ARAÚJO, C. (1998). Mulheres e Representação Política: a experiência das cotas no Brasil. 1998. *Revista de Estudos Feministas*, vol. 6, n. 1, p. 71-90. Disponível em: [<http://bit.ly/2VM3kn4>]. Acesso em: 22 nov. 2019.
- ARENDT, H. (2001). *A condição humana*; Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- BEAUVOIR, S. (2009) *O segundo sexo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- BOURDIEU, P. (2019) *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2019.
- BRASIL. (1997). Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 1997.
- _____. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal
- _____. (2015). Lei Federal nº 13.165 de 29 de setembro de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- _____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. (1º ago. 2018). TSE altera resolução que trata da arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatos. 2018. *Comunicação*, Brasília. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/tse-altera-resolucao-que-trata-da-arrecadacao-e-gastos-de-recursos-por-partidos-politicos-e-candidatos>. Acesso em: 13 fev. 2020.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (20 out. 2014). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. *Diário de*

- Justiça Eletrônico*, Brasília. Disponível em: [<http://bit.ly/2PMLOv0>]. Acesso em: 22 nov. 2019.
- _____. _____. (17 ago. 2017). Ação Declaratória de Constitucionalidade 41. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília. Disponível em: [<http://bit.ly/2PMLKvg>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- _____. _____. (15 mar. 2018). Ação Direta de Inconstitucionalidade 156. Relator: Ministro Luiz Edson Fachin. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: [<http://bit.ly/39q1hc6>]. Acesso em: 22 nov. 2019.
- DWORKIN, R. (2002). *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. (2011). *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes.
- ENGELS, F. (1984). *A origem da família, da propriedade privada e do estado*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- ESRADOS UNIDOS DA AMÉRICA. (1961). Executive Order 10925 – Establishing The President’S Committee On Equal Employment Opportunity. *Federal Register*, Washington, DC. Disponível em: [<http://bit.ly/38s8Cqd>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- FANTINI, J. A. (2012). Aquarela da intolerância: racialização e políticas de igualdade no Brasil. *Revista Leitura Flutuante*, vol. 4, n. 1, p. 59-84. Disponível em: [<http://bit.ly/2TpR75P>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- HAJE, L. (8 out. 2018). Bancada feminina sobre de 51 para 77 deputadas. Câmara dos Deputados, Brasília. Disponível em: [<http://bit.ly/38mF7X8>]. Acesso em: 17 nov. 2019.
- LERNER, G. (1990). *La creación del patriarcado*. Barcelona: Crítica S.A.
- MATOS, M.; PARADIS, C. G. (2014). Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 43, p. 57-118.
- MORGANTE, M. M.; NADER, M. B. (2014). O patriarcado nos estudos feministas: um debate teórico. *Encontro Regional de História da Anpuh*, 15., *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Anpuh Rio.
- PASSARINHO, N. (8 mar. 2018). Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. *BBC News Brasil*, Londres. 2018. Disponível em: [<https://bbc.in/32UP9gP>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- PIAUI. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO PIAUI. (4 dez. 2017). Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 19392. Relator: Astrogildo Mendes de Assunção Filho. *Diário da Justiça Eletrônico*, Teresina, tomo 218, 4 dez. 2017. Disponível em: [<http://bit.ly/2VGcrpg>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- RAWLS, J. (2016.) *Uma teoria de justiça*. São Paulo: Martins Fontes.

- RODAS, S.** (5 jun. 2016). Cotas para mulheres no Legislativo aumentam igualdade na política sem violar a CF. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo. Disponível em: [<http://bit.ly/39qlhLL>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- ROUSSEAU, J.-J.** (2009). *Do Contrato Social*. Curitiba: Hemus.
- SALGADO, E. D.; CALEFFI, R.** (2 maio 2015). Proposta para aumentar participação feminina na política. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo. Disponível em: [<http://bit.ly/2VIL91u>]. Acesso em: 23 nov. 2019.
- SANDEL, M. J.** (2017). *Justiça: O que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- SILVEIRA, D.** (2000). As virtudes em Aristóteles. *Revista Ciências Humanas e Educação*, Frederico Westphalen, vol. 1, n. 1, p. 41-71. 2000.

Candidato com registro pendente e o direito à prática de atos de campanha: uma análise das candidaturas *sub judice* e seu impacto nas eleições de 2018 com a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva

Vanessa Ebling Comine e Luiz Gustavo de Andrade

Resumo

Este artigo busca analisar a possibilidade de um candidato realizar atos de campanha estando com seu registro de candidatura pendente de análise pelo tribunal eleitoral competente. Será analisado, ainda, o caso do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que em 2018 requereu seu registro de candidatura perante a Justiça Eleitoral, enquanto cumpria pena por corrupção e lavagem de dinheiro. A análise feita é relevante tendo em vista a situação fática do nosso país, na qual há grande descrença popular em relação aos seus representantes. Ademais, percebe-se que a legislação eleitoral ainda gera muita dúvida e é pouco conhecida. Este estudo pretende esclarecer as dúvidas geradas, a problemática e as consequências por trás deste contexto. Demonstrou-se que é possível a realização de campanha eleitoral com registro de candidatura pendente de análise, e que a legislação eleitoral da maneira que está fere o princípio da segurança jurídica que deve ser inerente ao Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: registro de candidatura; eleições 2018; *sub judice*; campanha eleitoral; capacidade eleitoral passiva.

Sobre os autores

Vanessa Ebling Comine é acadêmica de Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Estagiária de Direito no Tribunal de Justiça do Paraná junto ao Gabinete do Juiz Substituto de 2º Grau Sérgio Luiz Patitucci. E-mail: comine.v@outlook.com

Luiz Gustavo de Andrade é advogado. Mestre em Direito pelo Unicuritiba. Especialista em Direito Processual pela Universidade Candido Mendes do Rio de Janeiro. Professor da graduação e da pós-graduação do curso de Direito da Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). Membro da Comissão de Gestão e Controle da Administração Pública da Ordem dos Advogados do Paraná (OAB-PR). Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-PR. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Política (Abradep). Membro fundador do Instituto Mais Cidadania. E-mail: prof.luiz.gustavo@hotmail.com

Abstract

This article assesses the possibility of a candidate to run for office as their candidacy register is still pending. The case of former President Luiz Inácio “Lula”, da Silva, who requested his candidacy register in 2018 while serving time in prison for corruption and money laundering is also verified. This analysis is justified by our country’s current reality, wherein the population presents general disbelief regarding its representatives. Furthermore, electoral legislation still generates many doubts and is little-known. This study intends to solve the doubts, challenges and consequences behind this context. The results show it is possible to run for office while the candidacy register is pending analysis and that, as is, electoral legislation violates the principle of legal security, which should be inherent to the Democratic State of Law.

Keywords: candidacy register; elections 2018; sub judice; campaign acts; right to run for office.

Artigo recebido em 30 de janeiro de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 3 de fevereiro de 2020.

Introdução

A descrença popular nas instituições políticas é cada vez mais evidente na sociedade atual. Exemplo disto é a promulgação da Lei da Ficha Limpa, alteração legislativa de iniciativa popular que enrijeceu as hipóteses limitadoras da capacidade eleitoral passiva previstas na Lei Complementar (LC) 64/1990.

Diante dos escândalos de corrupção desvendados pela Operação Lava Jato e do anúncio da pretensa candidatura do ex-presidente Lula – réu em oito processos criminais, condenado pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro e que, durante as eleições de 2018, cumpria execução provisória de pena na Sede da Polícia Federal de Curitiba – foi possível auferir que a população pouco ou nada sabe acerca da legislação eleitoral.

O presente artigo busca debater e esclarecer a chamada candidatura *sub judice*, a possibilidade de realização dos atos de campanha ainda que com registro pendente, as consequências do indeferimento do registro de candidatura e, por fim, a possibilidade de um candidato encarcerado concorrer às eleições, examinando a candidatura do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o seu impacto nas eleições de 2018.

Registro de candidatura e campanha: a candidatura *sub judice*

O registro de candidatura é o princípio do exercício do direito *ius honorum*, capacidade eleitoral passiva representada pela possibilidade de ser votado e pelo poder de representar o povo no Estado Democrático de Direito.

Devido à relevância destinada ao cargo exercido, tal capacidade é limitada pela Constituição Federal (CF), de forma que os requerimentos de candidatura dependem da apreciação da Justiça Eleitoral, que buscam auferir se o pretense candidato preenche os requisitos de registrabilidade¹, elegibilidade² e não incide em nenhuma causa de inelegibilidade³. Tal análise é indispensável, uma vez que o detentor do mandato eletivo representará o povo, defendendo seus interesses e direitos e, portanto, deve ser considerado pessoa idônea.

Importa destacar que todo processo de análise do registro de candidatura é amparado pelo princípio de devido processo legal, contraditório e ampla defesa, motivo pelo qual são permitidas impugnações⁴ aos registros dos candidatos. Àqueles que tenham seu registro impugnado ou indeferido⁵ é facultado o direito de defesa.

-
1. As condições de registrabilidade são consideradas pela doutrina majoritária como requisitos meramente burocráticos e estão elencadas no §1º do artigo 11 da Lei 9.504/1997, também sendo previamente estabelecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral por meio de lei ordinária. Nas eleições de 2018, estas vieram elencadas no Capítulo IV, Seção II da Resolução 23.548/2017.
 2. As condições de elegibilidade são requisitos que deverão ser preenchidos, em regra, até a data do registro de candidatura e estão elencadas na CF, em seu artigo 14, §3º.
 3. As condições de inelegibilidade, dispostas na LC 64/1990, representam um rol taxativo de circunstâncias em que o pretense candidato não poderá incidir sob pena de ter seu registro indeferido pela Justiça Eleitoral.
 4. Prevista no parágrafo único do artigo 2º da LC 64/1990, a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) tem como objetivo o indeferimento de uma candidatura, sendo legitimados para sua propositura o Ministério Público, demais candidatos, partidos políticos ou coligações partidárias.
 5. A Súmula 45 do TSE prevê a desnecessidade de impugnação para que o registro de candidatura seja indeferido quando ausentes os requisitos exigidos na legislação eleitoral, uma vez que o juiz poderá indeferi-lo de ofício, desde que o candidato seja previamente intimado.

De acordo com a doutrina majoritária, a figura do candidato se concebe a partir do requerimento do registro de candidatura⁶. Não obstante, é certo que apenas aqueles cidadãos com candidaturas consideradas aptas pela Justiça Eleitoral poderão, de fato, exercer o direito *ius honorum* em sua plenitude, conforme seu desígnio: representar os demais. Nas palavras de Adriano Soares da Costa:

Note-se: quem não possui registro de candidatura não é candidato; pedido o registro de candidatura, agirá *como se* fosse candidato, mas apenas em aparência, razão pela qual os seus votos não podem ser utilizados para o cômputo do resultado final até que haja o julgamento definitivo; indeferido o pedido de registro, os votos são nulos e não poderá ele ser diplomado. (Costa, 2016, 52-3)

Ademais, a Lei 13.165/2015 trouxe relevantes mudanças em relação ao registro de candidatura, uma vez que alterou os prazos para seu requerimento, diminuindo-os. O prazo atual determina que o registro de candidatura seja requerido até às 19 horas do dia 15 de agosto do ano eleitoral⁷.

Nada obstante, a campanha é a etapa de maior relevância no processo eleitoral, uma vez que é em seu curso que o candidato pode se aproximar de seu eleitorado, angariando votos para que no fim da trajetória eleitoral seja vitorioso nas urnas.

Com isso, apesar de a nova redação ter flexibilizado as condutas que constituem propaganda extemporânea, trazendo a figura do pré-candidato para o processo eleitoral, certo é que o prazo estipulado para início da campanha eleitoral tem elevada relevância, pois é a partir daí que o candidato poderá utilizar os recursos arrecadados e investir na divulgação de sua candidatura, passando do momento da pré-campanha para o exercício de uma campanha

6. Rodrigo López Zilio e Walber de Moura Agra defendem que a figura do candidato surge com o ato do registro de candidatura. Todavia, há divergência. Para Adriano Soares da Costa, não há como se falar em candidato antes do pedido, e assim que houver seu requerimento, apenas atingirá tal condição a partir do seu deferimento, dada a impossibilidade da computação de votos antes da decisão da Justiça Eleitoral.

7. A nova redação alterou o artigo 11 da Lei 9.504/1997, o qual dispunha o dia 5 de julho do ano eleitoral para apresentar o requerimento de registro de candidatura aos órgãos eleitorais respectivos.

lícita, tornando-se livre para praticar todos os atos pertinentes ao processo eleitoral, dentro dos limites legais.

A campanha eleitoral tem início a partir do dia 16 de agosto do ano eleitoral⁸, ou seja, logo após o prazo limite para o requerimento da candidatura junto aos órgãos da Justiça Eleitoral.

Isto posto é possível inferir que, devido aos prazos previstos na legislação eleitoral para apresentação de registro de candidatura e início de campanha eleitoral se darem quase que conjuntamente, não há tempo hábil para que a Justiça Eleitoral analise todos os inúmeros requerimentos de registro de candidatura antes do início da campanha eleitoral.

Buscando evitar danos irreversíveis aos candidatos, que necessitam da campanha eleitoral para promover sua imagem perante a população, o artigo 16-A da Lei 9.504/1997 traz em sua redação:

Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja sub judice poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

Como se vê, a Justiça Eleitoral garante ao candidato que esteja aguardando decisão definitiva acerca do seu registro de candidatura as mesmas vantagens e premissas daquele candidato que teve seu registro deferido. E não há como ser diferente, tendo em vista que, devido ao curto lapso temporal entre o requerimento do registro de candidatura e o início da campanha eleitoral, todos os candidatos estão com seus registros pendentes. Consequentemente, o candidato *sub judice* tem o direito de utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, pedir votos ao eleitorado, compartilhar suas propostas, arrecadar valores para a campanha e utilizá-los.

No entanto, apesar da previsão legislativa, houve decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2018 suspendendo os atos de campanha ao indeferir o registro de candidatura de Lula, afastando assim a incidência do artigo 16-A da Lei 9.504/1997. Veja-se:

8. Igualmente, a reforma eleitoral de 2015 alterou o artigo 36 da Lei 9.504/1997, o qual estabelecia a data de 6 de agosto para início da campanha eleitoral.

10. Desde o julgamento do ED-Respe nº 139-25, o Tribunal Superior Eleitoral conferiu alcance mais limitado à expressão “registro sub judice” para fins de aplicação do art. 16-A da Lei nº 9.504/1997, fixando o entendimento de que a decisão colegiada do TSE que indefere o registro de candidatura já afasta o candidato da campanha eleitoral. 12. Tendo esta instância superior indeferido o registro do candidato, afasta-se a incidência do art. 16-A da Lei nº 9.504/1997. Por consequência, (i) faculta-se à coligação substituir o candidato, no prazo de 10 (dez) dias; (ii) veda-se a prática de atos de campanha, em especial a veiculação de propaganda eleitoral relativa à campanha eleitoral presidencial no rádio e na televisão, até que se proceda à substituição; e (iii) determina-se a retirada do nome do candidato da programação da urna eletrônica. (Brasil, 2018b)

Esta decisão inspirou alguns Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) a proferirem decisões similares ao analisarem os requerimentos de registro de candidatura, presumindo se tratar de novo entendimento jurisprudencial, suspendendo assim a campanha eleitoral de inúmeros candidatos que tiveram o registro indeferido, ainda que não esgotada a via recursal. Para retratar, o TRE de Rondônia (2018) proferiu a seguinte decisão:

Alterando a sua própria jurisprudência, que atribuía interpretação ampla à expressão “*sub judice*” e assegurava ao candidato praticar todos os atos da campanha até o trânsito em julgado da decisão, o Tribunal Superior Eleitoral passou a entender, por ampla maioria, que a partir do indeferimento do registro a candidatura não pode mais ser considerado “*sub judice*”, afastando-se a incidência do art. 16-A da Lei n. 9.504/1997.

Houve decisões neste sentido também nos Tribunais Regionais Eleitorais do Distrito Federal e Rio de Janeiro, forçando um pronunciamento do TSE acerca deste tema. Convém reproduzir o precedente:

A teor do entendimento do STF e desta Corte, é possível vislumbrar que a ressalva contida no final do citado dispositivo (“instância superior”) equivale ao Tribunal Superior Eleitoral. Com efeito, a c. Suprema Corte, na ADI 5.525/DF, em que se questionava a

constitucionalidade do art. 224 do Código Eleitoral, concluiu no sentido de que o marco para executar decisões que importem indeferimento o cassação de registro é do julgamento pelo Tribunal Superior Eleitoral, seja atuando em única ou última instância, independentemente de oposição ou pendência de eventuais embargos declaratórios. [...] Diante dessas considerações, em juízo perfunctório, entendo legítima a pretensão da candidata, porquanto o art. 16-A da Lei 9.504/97. (Brasil, 2018d)

Percebe-se que, devido à notoriedade da análise do registro de candidatura de Lula, muitos tribunais demonstraram um entendimento equivocado da jurisprudência do TSE, o qual, se tivesse se mantido, causaria inúmeros prejuízos aos candidatos, dado que o prazo destinado à campanha no modelo eleitoral atual é curto (52 dias), e a supressão deste período delimitaria ainda mais o tempo destinado à realização da campanha, o que causaria manifesta desvantagem em relação aos demais candidatos, podendo gerar impactos em seus votos no dia do pleito eleitoral.

A candidatura *sub judice* é a exceção no processo eleitoral, dado que, em regra, os recursos eleitorais não possuem efeito suspensivo⁹ e, no caso de indeferimento do registro de candidatura, os efeitos desta restarão suspensos até decisão definitiva do TSE.

Este efeito suspensivo é denominado pela doutrina e jurisprudência como a teoria da conta e risco, dando a prerrogativa de o pretense candidato concorrer às eleições como se candidato fosse, por sua conta e risco, possuindo os mesmos direitos – e deveres – daquele candidato que teve seu registro deferido, inclusive podendo exibir seu nome nas urnas eletrônicas, caso os recursos não possuam decisão definitiva da justiça eleitoral até o dia do pleito.

A legislação eleitoral determina que todos os pedidos de candidatura sejam julgados até 20 dias antes das eleições¹⁰. Contudo, sabe-se que na realidade não é assim que sempre acontece, pois em todas as eleições há candidatos com o registro de candidatura pendente de decisão final na data do pleito eleitoral.

9. Brasil (Lei 4.737/1965): “Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo”.

10. Vide §1º do artigo 16 da Lei 9.504/1997.

No entanto, a validade dos votos destinados a estes candidatos *sub judice* fica condicionada ao deferimento do registro de candidatura. Explicamos: os votos recebidos pelo pretense candidato apenas serão computados no caso de deferimento do seu registro de candidatura¹¹.

Indubitavelmente, tal previsão gera insegurança jurídica, tendo em vista que o eleitor não sabe se aquele voto destinado por ele a determinado candidato será válido, já que, na maioria das vezes, não possui conhecimento acerca do deferimento ou indeferimento do registro de candidatura de cada candidato concorrendo ao pleito eleitoral.

Ademais, o candidato *sub judice* só poderá aproveitar os votos recebidos em caso de deferimento definitivo do registro de candidatura ou, no caso de indeferimento, quando seu registro só veio a ser indeferido após a data do pleito eleitoral. Isto é, aqueles candidatos que não obtiveram qualquer decisão da justiça eleitoral ou aqueles que tiveram seus registros deferidos antes do pleito eleitoral, mas indeferidos em decisão definitiva posterior à eleição, remeterão os votos angariados para a legenda em eleições proporcionais¹². Por consequência, aqueles que tiveram seu registro indeferido antes das eleições, e também em decisão definitiva após a elas, terão decretada a nulidade de seus votos, vedando inclusive seu aproveitamento pela legenda.

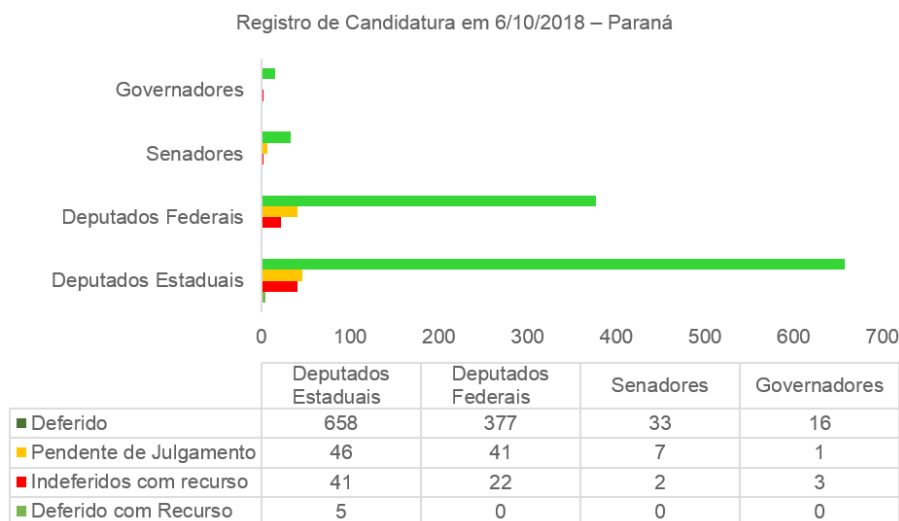
Outro ponto a ser levado em consideração são as eleições majoritárias, as quais podem até gerar a nulidade da eleição, dependendo da quantidade de votos atribuídos ao candidato que vier a ter seu registro indeferido posteriormente, causando danos ao erário, tendo em vista que deverão ser convocadas novas eleições.

11. Tal condição é denominada pela doutrina como “teoria dos votos engavetados”, a qual remete ao fato de os votos ficarem “armazenados” até decisão definitiva da Justiça Eleitoral, podendo ser inválidos em caso de indeferimento do registro ou válidos, em caso de deferimento.

12. Brasil (Resolução 23.554/2017): “Art. 216. Serão válidos os votos dados a candidatos e às legendas partidárias deferidos, ainda que haja recurso pendente de julgamento” e “Art. 218. Serão contados para a legenda os votos dados a candidato: I – cujo registro esteja deferido na data do pleito e tenha sido indeferido posteriormente; II – cujo registro esteja deferido na data do pleito, porém tenha sido posteriormente cassado por decisão em ação autônoma; III – que concorreu sem apreciação do pedido de registro, cujo indeferimento tenha sido publicado depois das eleições”.

Segundo dados fornecidos pelo TRE do Paraná, nas eleições de 2018 havia 1.245 requerimentos de candidatura *sub judice* apenas no estado do Paraná, na data do pleito eleitoral, conforme Gráfico 1:

Gráfico 1 – Status Registro de Candidatura, eleições 2018



Fonte: TRE do Paraná. Dados fornecidos em pesquisa de campo, fevereiro de 2019.

Como se vê, apenas 1.084 candidatos estavam com o registro deferido na data do pleito. Dessa forma, 163 candidatos estavam disponíveis na urna para votação pelo povo sem qualquer respaldo de que este registro seria, eventualmente, deferido.

Tal fato é alarmante, dado que o eleitor se dirige à urna eletrônica buscando votar naquele candidato que pretende eleger e, ao desconhecer a situação do registro de candidatura, acaba às vezes destinando seu voto a um candidato que não poderá ser diplomado.

Ademais, é facultada aos partidos políticos ou coligações partidárias a substituição do candidato que teve seu registro indeferido nos 10 dias subsequentes ao conhecimento da decisão de indeferimento do registro¹³. No entanto, caso a substituição ocorra após a

13. Brasil (Lei 9.504/1997, art. 13, caput e §1º).

elaboração das tabelas, listas de candidatos e preparação das urnas, não haverá alteração do nome do candidato, devendo o substituto concorrer com nome e foto daquele substituído.

Esta hipótese, prevista com o intuito de economizar recursos, acaba por ofender a publicidade que deve pautar o processo eleitoral – o qual deve ser evidente para todos os eleitores, de todas as classes sociais –, já que não fornece com precisão os dados e fotos do efetivo candidato, podendo induzir o eleitor a erro.

Sendo assim, vê-se que devido ao curto período eleitoral e a depender da instância inicial do requerimento do registro de candidatura, não há tempo hábil concedido à Justiça Eleitoral para julgamento em todas as instâncias até o dia do pleito. Isto, somado ao alto número de requerimentos de registro de candidatura protocolados, à substituição de candidatos e à possibilidade de impugnação, defesa e recursos, demonstra que a probabilidade de decisão definitiva até o dia das eleições é praticamente nula. Portanto, a legislação eleitoral da maneira que se encontra acabou por transformar a candidatura *sub judice* em regra, não exceção.

Candidato preso e a realização de campanha eleitoral

Diante dos escândalos de corrupção que assolaram o Brasil expostos na Operação Lava Jato e o anúncio da pretensa candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, réu em oito processos criminais, condenado por órgão colegiado em um destes e cumprindo pena na sede da Polícia Federal de Curitiba durante as eleições de 2018, a sociedade se questionou acerca da possibilidade de um candidato preso se tornar candidato e, com isso, exercer todos os atos de campanha até decisão definitiva da Justiça Eleitoral.

O entendimento equivocado da LC 135/2010, conhecida popularmente como Lei da Ficha Limpa, fez com que se acreditasse que qualquer cidadão que estivesse envolvido em processos criminais não poderia sequer ser candidato.

No entanto, conforme se falou em tópico anterior, a legislação eleitoral é pautada na análise de requisitos objetivos para determinar aqueles que poderão ser candidatos e, conseqüentemente, assumir um papel representativo no Estado.

Sendo assim, é relevante a distinção de elegibilidades e inelegibilidades. As elegibilidades estão previstas no artigo 14 da CF e se

resumem em nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral, filiação partidária e idade mínima para o cargo respectivo. Portanto, é possível que um cidadão preso preventivamente, temporariamente ou até mesmo em flagrante preencha os requisitos de elegibilidade elencados na Carta Magna, uma vez que nestes casos não houve o trânsito em julgado da decisão condenatória e, por isto, não houve a perda dos direitos políticos, medida excepcional em que se perde não só o direito de ser votado, mas também o de votar.

Por outro lado, a inelegibilidade por condenação criminal (disposta na alínea “e” do art. 1º da LC 64/1990) exige a condenação por órgão colegiado¹⁴, o que por vezes ainda não ocorre. Destarte, há ainda a possibilidade de um candidato estar preso sem estar respondendo por qualquer processo na seara criminal. É o caso da única hipótese possível dentro do ordenamento jurídico de prisão civil, declarada contra aquele que deixou de efetuar o pagamento de alimentos devidos, a qual também possui caráter provisório.

Desta forma, mesmo que resulte aparente incoerência, é admissível o candidato estar preso e ao mesmo tempo elegível, podendo praticar atos de campanha, angariar votos e até mesmo ser eleito. Este foi o caso de Ubiraci Rocha, do Partido Popular Socialista (PPS), mais conhecido como “Bira Rocha”, acusado de participar de um grupo de extermínio e chefiar uma quadrilha de tráfico de drogas. Preso preventivamente, ele registrou seu pedido de candidatura, realizou campanha eleitoral de dentro do presídio – criando até mesmo jingle com a música “Metralhadora” da Banda Vingadora – e acabou sendo eleito vereador de Catolé do Rocha com 948 votos nas eleições municipais de 2016 (G1 Paraíba, 2017).

Diante da inexistência de dados neste sentido junto ao TSE, o site UOL fez um levantamento de quantos candidatos encarcerados concorreram às eleições, concluindo que, além de Bira Rocha, ao menos mais três candidatos realizaram campanha eleitoral atrás das grades e foram eleitos desde 2015 (Maia e Garcia, 2017).

14. O Tribunal Superior Eleitoral entende que o Tribunal do Júri é órgão colegiado para os efeitos da inelegibilidade. Vide Recurso Especial Eleitoral 61.106, de relatoria do ministro Marco Aurélio.

Este entendimento gera certo espanto, ao permitir que um cidadão encarcerado seja candidato e angarie votos. Ocorre que, se este não fosse o caso, seria necessário que todo cidadão durante o curso da investigação fosse impedido de tentar ser candidato, lesando o direito fundamental da presunção de inocência¹⁵. Isso poderia inclusive gerar tumulto no processo eleitoral, com inúmeras acusações falsas apenas para afastar o adversário do pleito eleitoral.

Há quem discorde. Djalma Pinto (2016), neste contexto, acredita que a lei é deveras flexível ao facultar que indivíduos investigados criminalmente possam pleitear sua candidatura. O autor defende que o processo eleitoral deveria se utilizar do §9º do artigo 14 da CF/1988¹⁶ para indeferir o registro de candidatura destes candidatos. Da mesma forma tal discussão foi trazida pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a qual propôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), defendendo a necessidade de análise da vida pregressa do candidato, uma vez que a moralidade deve permear o cargo a ser ocupado. Contudo, por maioria dos votos, decidiu-se que o princípio da presunção da inocência se sobrepunha à exigência da moralidade, tendo em vista que esta presunção foi uma conquista do povo brasileiro diante dos regimes totalitários. Cumpre destacar parte da decisão proferida:

Mostra-se evidente, Senhor Presidente, que a Constituição brasileira, promulgada em 1988 e destinada a reger uma sociedade com bases democráticas, é bem o símbolo representativo da antítese ao absolutismo do Estado e à força opressiva do poder considerado o contexto histórico que justificou, em nosso processo político, a ruptura com paradigmas autocráticos do passado e que banuiu, por isso mesmo, no plano das liberdades públicas qualquer ensaio autoritário de uma inaceitável hermenêutica de submissão, somente justificável numa perspectiva “*ex parte principis*”, cujo efeito mais conspícuo, em face da posição

15. Art. 5º, LVII da CF/1988: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória”.

16. Este dispositivo determina a análise da vida pregressa do pretense candidato. Entretanto, o TSE, na Súmula 13, já assentou que não se trata de norma autoaplicável e, portanto, não há como indeferir o registro de candidatura com base única e exclusivamente na vida pregressa do candidato.

daqueles que presumem culpabilidade do réu, ainda que para fins extrapenais, será a virtual esterilização de uma das mais expressivas e historicamente significativas conquistas dos cidadãos, que é a que jamais ser tratado, pelo Poder Público, como se culpado fosse! (Brasil, 2008)

É relevante mencionar que a CF/1967, após Emenda Constitucional 1/1969, previa a análise da vida pregressa do candidato¹⁷, assim como, de maneira similar à LC 64/1990, foi promulgada à época a LC 5/1970, a qual não exigia que a decisão condenatória fosse prolatada por órgão colegiado; tampouco se exigia o trânsito em julgado desta, bastava que a denúncia do Ministério Público fosse recebida pelo Poder Judiciário para que a inelegibilidade restasse configurada¹⁸.

Com o advento da LC 42/1982, o texto que previa a inelegibilidade por recebimento de denúncia foi vetado. Contudo, ainda se mantinha a análise da vida pregressa do pretense candidato, sendo abandonada tal exigência com o advento da CF/1988, a qual se limitou a garantir a igualdade entre os candidatos no período eleitoral. Sem embargo, após Emenda Constitucional de Revisão 4/1994, a moralidade voltou a ser uma exigência constitucional, predominante no texto legal até o presente momento.

Em que pese os argumentos de Djalma Pinto, não se pode olvidar que os direitos políticos são elementares. Assim, não há como erradicar ou reduzir a relevância da democracia; de igual forma, não há como afastar a soberania popular – alicerce da sociedade –, uma vez que além de direito da coletividade, é direito individual.

17. Art. 151, CF/1967. “Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos nos quais cessará esta, com vista a preservar: I – o regime democrático; II – a probidade administrativa; III – a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou empregos públicos da administração direta ou indireta, ou do 4 poder econômico; IV – a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato.”

18. Brasil. Lei Complementar 5/1970 Art. 1º, I, “n”. Revogada pela Lei Complementar 64/1990. “São inelegíveis: I – para qualquer cargo eletivo: n) os que tenham sido condenados ou respondam a processo judicial, instaurado por denúncia do Ministério Público, recebida pela autoridade judiciária competente, por crime contra a segurança nacional e a ordem política e social, a economia popular, a fé pública e a administração pública, o patrimônio ou pelo delito previsto no art. 22 desta Lei Complementar, enquanto não absolvidos ou penalmente reabilitados [...]”

Garantir a participação política do povo é assegurar sua cidadania e, conseqüentemente, sua liberdade. Ademais, a LC 64/1990 é o complemento autorizado pelo §9º do artigo 14 da CF/1988, o qual tem como prerrogativa a delimitação do acesso ao poder, visando garantir a moralidade e probidade administrativa.

Não obstante, é notório que a visão de Djalma Pinto não é isolada. Após inúmeros escândalos de corrupção, nosso país está diante de uma descrença popular em relação aos seus representantes, acabando por questionar a legislação vigente e sua eficácia.

Dito isto, é pertinente a criação de medidas que visem a preservação da segurança jurídica. Entretanto, a moralidade e probidade administrativa, previstas em artigo 14, §9º da CF/1988, necessárias para o exercício de qualquer cargo político, já estão respaldadas por meio da LC 64/1990, que nada mais é que uma limitadora para o direito *ius honorum*.

É relevante destacar que o cidadão que não possui qualquer denúncia contra si, não será necessariamente um governante idôneo. Outrossim, é necessário destacar que, ainda que o pretense candidato se encontre inelegível por decisão criminal proferida por órgão colegiado, poderá requerer, por meio de medida cautelar¹⁹, a suspensão desta inelegibilidade no mesmo recurso que atacará a decisão condenatória. Este efeito suspensivo deverá ser concedido ao pretense candidato quando diante da plausibilidade da pretensão recursal, ou seja, caso haja reais chances, ao final, de acolhimento do recurso para afastar a condenação criminal²⁰. Por outro lado, cumpre salientar que, mesmo se o candidato for manifestamente inelegível, não há qualquer previsão na legislação eleitoral que o impeça de requerer seu registro de candidatura, tendo em vista que o momento para se auferirem as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade se inicia a partir do registro de candidatura na Justiça Eleitoral. Isto quer dizer, portanto, que a inelegibilidade não é obstáculo para o requerimento do registro de candidatura e,

19. Adriano Soares da Costa defende que o legislador faz acreditar erroneamente que se trata de medida cautelar, quando na realidade se trataria de tutela de urgência, uma vez que a suspensão ocorre para evitar dano irreparável diante da possibilidade de reforma da decisão condenatória (Costa, 2016, 458).

20. Esta prerrogativa é prevista no art. 26-C da LC 135/2010, dispositivo que tem o intento de diminuir os impactos da reforma trazida por esta legislação.

por consequência, para realização dos atos de campanha até decisão final proferida pela Justiça Eleitoral.

A ideia popular é que todo candidato preso é necessariamente inelegível, e como demonstrado, é possível que um candidato esteja preso, contudo, elegível. No entanto, a hipótese de inelegibilidade nestes casos se torna mais perceptível, porque a condenação criminal por órgão colegiado, que enseja a inelegibilidade prevista na alínea “e” do inciso I do artigo 1º da LC 64/1990, também possibilitava a execução provisória da pena até novembro de 2019.

A CF/1988 garante em seu artigo 5º, inciso LVII, que nenhum cidadão será considerado culpado até sentença transitada em julgado. Tal disposição nada mais é do que o princípio da presunção de inocência, o qual é cláusula pétrea no nosso ordenamento jurídico. Ocorre que apesar de o dispositivo ser explícito, não dando qualquer margem para interpretação, o Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu longa jurisprudência na qual permitia a execução provisória da sentença penal condenatória a partir de segunda instância, com base no fato de que as instâncias superiores – STF e Supremo Tribunal de Justiça (STJ) – não realizam revisão probatória, uma vez que o juízo natural de mérito atribui esta análise ao primeiro e segundo grau.

Neste contexto, portanto, não haveria violação ao princípio da presunção de inocência, já que todos os direitos foram assegurados – com ampla defesa e contraditório – durante o curso do processo, tendo o mérito sido analisado em duplo grau de jurisdição. Este entendimento foi aplicado pelo STF desde 1991, sendo alterado em 2009 – considerando a inteligência literal do inciso LVII do artigo 5º da CF – e em 2016 retornando ao entendimento acerca da possibilidade de execução provisória da pena após condenação em segunda instância.

Após aproximadamente 23 anos deste entendimento consolidado, em novembro de 2019, no julgamento em conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) 43, 44 e 54, o STF decidiu por maioria pela impossibilidade de execução provisória da pena após condenação em segunda instância. Contudo, até as eleições de 2018 o entendimento consolidado era pela execução provisória da pena após decisão condenatória em segunda instância, o que levava a população a acreditar, de maneira equivocada, que aquele candidato preso necessariamente já havia sido condenado

em segunda instância e portanto, seria inelegível por força da Lei da Ficha Limpa.

Não obstante, o candidato – inelegível por condenação criminal prolatada por órgão colegiado – cumprindo pena provisória, poderá registrar seu pedido de candidatura, realizar atos de campanha e até ter seu nome inserido na urna, dependendo de quando ocorrer a decisão definitiva acerca da análise do registro pela Justiça Eleitoral. Este fato é permitido uma vez que, conforme exposto, os prazos de registro de candidatura e campanha eleitoral são rentes a ponto de impossibilitar qualquer análise da Justiça Eleitoral antes do início da campanha. Isto quer dizer que candidatos manifestamente inelegíveis podem concorrer ao pleito eleitoral como se candidatos fossem.

É facultado ao Ministério Público, qualquer candidato, partido político ou coligação partidária a propositura de AIRC diante de manifesta inelegibilidade. No entanto, Rodrigo Zilio (2018, 269) demonstra que, com base no rito da AIRC, é impossível que todos os registros de candidatura sejam auferidos até 20 dias antes das eleições, conforme determina a legislação eleitoral. Destaca-se a concepção de Rodrigo Zilio:

Se o TRE não conseguir se manifestar sobre impugnações de registro pendentes em eleições municipais até o prazo final para a substituição das candidaturas, a consequência é que diversos candidatos poderão prosseguir disputando a eleição com o registro *sub judice* e os eleitores, no momento do voto, não terão a certeza de que sua opção será (ou não) validada pela Justiça Eleitoral. A conclusão é que esse dispositivo teve o efeito indesejado de reforçar o sentimento de insegurança jurídica aos candidatos e eleitores, além de incentivar o incremento da judicialização das eleições. Não se pode olvidar que toda essa discussão processual pode ser levada até o STF, pois a inelegibilidade é matéria constitucional. (Zilio, 2018, 631)

Para evitar este tipo de situação, com o advento do novo Código de Processo Civil (CPC) em 2015, questionou-se se haveria possibilidade de antecipação de tutela em AIRC, para declarar a inelegibilidade do candidato manifestamente inelegível.

Adriano Soares (2016, 344-5) entende que é incabível pleitear tutela de urgência em AIRC. Primeiro alega que a proibição contida

nos artigos 216 e 257, §2º do Código Eleitoral deve ser interpretada de forma extensiva, também impedindo qualquer efeito que impossibilite o pretense candidato de concorrer ao pleito eleitoral, dado que geraria dano irreparável a este. Por fim, sustenta que a própria regra disposta no artigo 300, §3º do CPC veda a concessão de tutela de urgência quando sob risco de irreversibilidade²¹.

Nas eleições de 2018, diante do requerimento de registro de candidatura por parte de Luiz Inácio Lula da Silva, o Partido Novo, em AIRC, pleiteou pela concessão de tutela de evidência²² com o intuito de indeferir desde logo o registro de candidatura do ex-presidente. Nesta oportunidade, o Ministério Público, agindo como custos legis, elaborou parecer pelo deferimento da tutela de evidência, fundamentando naquela oportunidade:

Na situação posta, ao requerer, em abuso de direito, o registro de candidatura – ou resistir à sua eventual impugnação –, o impugnado, sob manifesta causa de inelegibilidade, atrai a incidência do regramento processual do art. 311, I, do NCPC, permitindo-se ao órgão julgador que antecipe os efeitos da tutela, impedindo-se, de imediato, o exercício da campanha eleitoral, o que inclui o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, bem como a possibilidade de ter seu nome incluído na urna eletrônica. 52. O interesse protelatório no julgamento da ação de impugnação de registro de candidatura se justifica na aspiração a, mesmo sendo a toda evidência inelegível, realizar propaganda eleitoral, participar da propaganda no rádio e na televisão (início em 1º de setembro para as candidaturas presidenciais), e colocar seu nome na programação das urnas eletrônicas de todo o país (data limite de 17 de setembro) às expensas do contribuinte, graças ao mero trâmite judicial de seu pedido de registro de candidatura. (Brasil, 2018b)

Em que pese a argumentação disposta em AIRC, a tutela de evidência foi julgada prejudicada, uma vez que ao se tratar de

21. Demais doutrinadores, como Marcos Ramayana (2018), Carlos Velloso e Walber Agra (2018), também compartilham do entendimento de Soares da Costa, posicionando-se pela impossibilidade de antecipar a tutela em AIRC.

22. A tutela de evidência está prevista no artigo 311 do CPC e independe de demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo.

candidatura para o cargo de presidente da República, o registro de candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva seria julgado pelo TSE, instância inicial e final da Justiça Eleitoral neste caso.

Isto posto, é evidente que o que torna um candidato apto ou não para assumir um mandato eletivo é o preenchimento dos requisitos determinados pela legislação eleitoral, tais como registrabilidade, elegibilidade e não incidência nas causas de inelegibilidade. Ademais, as inelegibilidades previstas não são autoaplicáveis e dependem de reconhecimento através de decisão definitiva por parte da Justiça Eleitoral ao indeferir o registro de candidatura.

A prisão, portanto, não influencia o processo eleitoral, uma vez que não é elemento objetivo para julgamento dos registros de candidatura, permitindo que um candidato preso realize campanha eleitoral e até tenha seu registro deferido perante a Justiça Eleitoral caso preenchidos os requisitos objetivos trazidos pela legislação vigente.

Visando proteger a moralidade e garantir a segurança jurídica, devem ser criadas medidas para assegurar que os eleitores votem apenas naqueles candidatos aptos a receberem votos e, ainda, promover a transparência no processo eleitoral, de modo que o eleitor tenha consciência da condição da candidatura do candidato na data do pleito.

O caso de ex-presidente Lula nas eleições de 2018

Em 2018, através do Partido dos Trabalhadores (PT), o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, réu em oito processos criminais e investigado em três pela Operação Lava Jato, anunciou sua pretensa candidatura para as eleições daquele ano. Havia sido condenado em 12/6/2017, em primeiro grau, pelo até então juiz federal Sérgio Moro, pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro ao receber e ocultar a propriedade de um apartamento triplex no Guarujá que, com reformas estruturais, decorações e mobília, somava o valor de R\$ 2.412.001,10, o qual teria sido recebido pela Construtora OAS em troca de contratos superfaturados. Apresentou recurso de apelação junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual por unanimidade decidiu manter a decisão de primeiro grau. Com a confirmação da decisão por órgão colegiado, foi expedido em 5/4/2018 mandado de prisão para a execução

provisória da pena²³, iniciando seu cumprimento em 6/4/2018 na Sede da Polícia Federal de Curitiba (PR).

Como notoriamente divulgado, a prisão de Lula não o fez desistir de concorrer às eleições daquele ano, sendo sua pretensa candidatura anunciada de forma reiterada pelo seu partido político. Desta forma, muito se questionou a legitimidade de sua candidatura; a dúvida que pairava era sobre a possibilidade de um candidato preso pleitear mandato eletivo. Como visto em tópico anterior, a prisão não interfere no processo eleitoral, visto que não é requisito objetivo para análise dos requerimentos de candidatura. No entanto, era manifesta sua inelegibilidade, uma vez que incidia nas hipóteses de inelegibilidade contidas nos itens 1 e 6 da alínea “e” do inciso I do artigo 1º da LC 64/1990. Nada obstante, Lula poderia apresentar seu requerimento de candidatura, bem como praticar atos de campanha até decisão final da Justiça Eleitoral, por força do artigo 16-A da Lei das Eleições.

A peculiaridade do caso envolvendo a candidatura de Lula se iniciou na pré-campanha, uma vez que, encarcerado, não poderia comparecer em tradicional debate eleitoral entre os presidencialistas, promovido pela TV Bandeirantes em 9/8/2018. Apesar de impetrado mandado de segurança pelo PT visando garantir a saída provisória de Lula para possibilitar sua participação no debate, o documento sequer foi conhecido devido à ilegitimidade da parte, dado que o partido político não poderia discutir a liberdade de ir e vir de um civil.

O pedido de candidatura de Lula foi registrado em 15/8/2018 pela coligação “O povo feliz de novo”, cujos integrantes eram PT, Partido Comunista do Brasil e Partido Republicano da Ordem Social. Sua chapa era composta por Fernando Haddad como vice-presidente.

Como era de se esperar, sua candidatura foi altamente impugnada, totalizando 17 impugnações. Em contestação, a defesa de Lula trouxe decisão da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual recomendou ao Brasil que assegurasse o exercício dos direitos políticos do cidadão

23. Durante as eleições de 2018 a jurisprudência do STF era pacífica ao permitir a execução provisória da pena condenatória a partir de decisão proferida por segundo grau de jurisdição.

Luiz Inácio, garantindo-lhe, por consequência, a condição de candidato até que todos os recursos de sua condenação fossem julgados pela justiça brasileira, dado o risco irreparável que lhe acarretava. Argumentou-se que o Brasil, sendo signatário da ONU, deveria respeitar o Pacto Internacional e, com isso, suspender a incidência das inelegibilidades do pretense candidato Lula nos moldes do artigo 26-C da Lei da Ficha Limpa, defendendo que a decisão proferida pela ONU teria efeito vinculante. Em 17/8/2018 o Comitê da ONU concedeu medida cautelar à Lula, solicitando ao Estado brasileiro que preservasse o direito *ius honorum* deste, permitindo que concorresse as eleições de 2018, sob pena de danos irreparáveis ao cidadão supracitado. Com respaldo nesta decisão, a defesa de Lula apoiou-se na tese de que esta teria o condão de afastar os efeitos das inelegibilidades que incidiam sobre ele.

Como bem asseverou o ministro Luís Roberto Barroso no julgamento do registro de candidatura de Lula em 30/8/2018, o papel desempenhado pelos magistrados ao decidir pelo deferimento ou indeferimento deste é apenas analisar de forma objetiva se o pretense candidato cumpriu os requisitos exigidos pela legislação eleitoral.

Destaca-se que a ONU tem a prerrogativa de, por meio do Pacto de Direitos Civis e Políticos, assegurar que determinado Estado não viole direitos civis ou políticos de seus cidadãos. Por meio do denominado Protocolo Facultativo é possível enviar petições individuais, as quais serão apreciadas pelo Comitê de Direitos Humanos formado por 18 integrantes, para averiguar se houve, de fato, violação de algum direito. Por conseguinte, o Comitê solicita ao Estado que repare os direitos do cidadão lesado. No entanto, para que isso seja aplicado no ordenamento jurídico brasileiro é necessário que o Estado tenha retificado o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Protocolo Facultativo.

Ao julgamento do registro de candidatura, o ministro relator Luís Roberto Barroso destacou que a ONU não possui competência jurisdicional para estabelecer efeito vinculante em suas decisões e, ainda que possuísse, o Brasil não incorporou o Primeiro Protocolo Facultativo, devido à ausência de assinatura pelo presidente da República, o que impediria que as decisões proferidas pelo Comitê tivessem efeitos em âmbito estatal interno. Ainda, declara que é inconcebível que a ONU possua todos os fatores necessários para

avaliar a candidatura de Lula com propriedade. Por fim, defende que acatar a medida cautelar imposta pela ONU e permitir que o pretense candidato Lula concorresse ao pleito eleitoral de 2018 destituiria as normais vigentes internas, feitas pelos representantes do povo, expressão da soberania popular.

Ademais, a suspensão a que se refere o artigo 26-C da Lei da Ficha Limpa determina que a medida cautelar de suspensão dos efeitos da inelegibilidade seja remetida ao órgão judicial que irá analisar o recurso da decisão condenatória. No caso de Lula, o órgão competente para julgamento seria o STJ.

Outrossim, ainda que seja relevante a recomendação do Comitê, caso esta fosse acatada geraria grande insegurança jurídica no processo eleitoral, pois causaria uma desigualdade entre candidatos. Isso poderia acarretar um futuro pleito eleitoral ação semelhante, no qual inúmeros candidatos com registro indeferido buscariam respaldo na ONU para verem seus registros deferidos, causando a ineficácia da legislação criada pelo constituinte.

Nada obstante, o ministro Edson Fachin – voto vencido – reconheceu o efeito vinculante da decisão prolatada pelo Comitê, defendendo sua aplicabilidade, ainda que tratando-se de candidato manifestamente inelegível. Em seu entendimento, o pacto teria sido retificado pelo Congresso Nacional, motivo pelo qual seria válido, ainda que ausente a assinatura do presidente da República.

Entretanto, por maioria de seis votos a um, o registro de candidatura de Lula foi indeferido em 31/8/2018, excluindo-se o caráter *sub judice* de sua candidatura. Essa determinação fez com que equivocadamente muitos acreditassem se tratar de novo entendimento, o qual denominaram como “Tese Lula”. Inúmeros TREs suspenderam a campanha eleitoral de candidatos que não esgotaram todas as searas recursais na Justiça Eleitoral, causando enorme prejuízo.

Surpreendentemente a jurisprudência do TSE não sofreu qualquer alteração; o que foi denominado como “Tese Lula” nada mais era do que a tese predominante naquele tribunal acerca das candidaturas *sub judice*, pois ainda que houvesse possibilidade de recurso destinado ao STF, o TSE é a última instância em âmbito eleitoral, motivo pelo qual a sentença tem efeito imediato após prolatada pelo TSE. Desta forma, foi necessário que o TSE esclarecesse a decisão diante da proporção tomada. Cumpre destacar:

A condição de candidato *sub judice* para fins de incidência do artigo 16-A da lei 9.504/97 cessa nas eleições gerais: 1) com o trânsito em julgado da decisão de indeferimento do registro; 2) com a decisão de indeferimento do registro pelo Tribunal Superior Eleitoral. (Brasil, 2016a)

No caso de Lula, este estava manifestamente inelegível, conforme determinado pela Lei da Ficha Limpa. Destaca-se que essa lei é constitucional e legitimamente democrática, fruto de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular, aprovada nas duas Casas Legislativas e, por fim, sancionada pelo presidente da República.

Após o indeferimento de sua candidatura, foi concedido prazo de 10 dias, nos moldes do §1º do artigo 13 da Lei das Eleições, para que a coligação “O povo feliz de novo”, desejando, substituisse a candidatura de Lula²⁴. A defesa de Lula apresentou Recurso Extraordinário ao Superior Tribunal Federal, requerendo efeito suspensivo ao prazo estipulado para substituição da candidatura. Ocorre que o recurso não conheceu o pedido de efeito suspensivo, tendo em vista que não havia sido exercido o juízo de admissibilidade do recurso, motivo pelo qual o pedido deveria ter sido efetuado perante o juízo prolator da decisão, neste caso, o TSE²⁵.

Apesar de a campanha eleitoral de Lula ter sido banida pelo TSE com o indeferimento de sua candidatura, sua coligação partidária descumpriu a decisão supra e continuou veiculando propagandas eleitorais em nome do ex-presidente. Sendo assim, o Ministério Público interpôs representação, visando retirar tais propagandas do ar. Em 9/9/2018 foi proferida decisão vendando a prática de atos de campanha produzida por Lula, sob pena de suspensão das campanhas eleitorais da coligação partidária à qual pertencia.

A defesa de Luiz Inácio não desistiu, e em 8/12/2018 postulou nova tutela de urgência perante o STF, alegando em tese que: 1) a jurisprudência do TSE foi alterada apenas para julgamento do caso de Lula; 2) existiam requisitos autorizadores de tal medida, o *fumus boni iuris* (caracterizado pela medida concedida pelo Comitê de

24. A substituição é prerrogativa trazida pelo artigo 13 da Lei 9.504/1997, facultando ao partido político ou coligação respectiva substituir seus candidatos em caso de indeferimento do registro de candidatura, falecimento ou renúncia

25. É o que dispõem as Súmulas 634/2003 e 635/2003 do STF.

Direitos Humanos da ONU) e o *periculum in mora* (caracterizado pelo risco de dano irreparável ao candidato recorrente e ao Estado Democrático caso o STF não analisasse tal medida até o final do prazo concedido para substituição de candidato); por fim, 3) a legislação eleitoral autoriza que os partidos políticos e coligações partidárias substituam seus candidatos até 20 dias antes do pleito eleitoral (Brasil, 2018a).

De fato, a legislação eleitoral autoriza que a substituição de candidatos ocorra até 20 dias antes do pleito. Contudo, tal prazo é estabelecido como um limite temporal máximo²⁶ para que isto ocorra, uma vez que o indeferimento de registro de candidatura não é a única hipótese na qual o candidato poderá ser substituído, podendo ocorrer também na hipótese de falecimento ou renúncia. Ademais, o texto legal prevê que em caso de indeferimento de candidatura, será facultado ao partido político ou coligação partidária um prazo de 10 dias para que o substitua.

É evidente que a ideia do legislador é garantir um processo eleitoral célere, no qual os registros de candidatura estejam todos julgados na data do pleito. Embora demonstrado que tal situação dificilmente ocorre, é inconcebível que o partido ou coligação, sabendo do indeferimento do registro de seu candidato, escolha por prolongar o lapso temporal para substituição deste, causando evidente prejuízo à Justiça Eleitoral, dado que dificilmente, caso solicitada a substituição no prazo limite de 20 dias, esta candidatura terá decisão definitiva antes das eleições.

Neste sentido foi a decisão proferida por Rosa Weber, que admitiu o Recurso Extraordinário interposto pela parte, mas negou o efeito suspensivo, explicitando que o prazo concedido de 10 dias é regra da delimitada pela legislação eleitoral. Posteriormente, em 11/9/2018, este recurso foi indeferido pelo ministro Celso de Mello, mantendo a decisão do TSE que indeferiu a candidatura de Lula, pelos mesmos fundamentos.

Outro ponto elencado é a suposta mudança na jurisprudência do TSE ao interpretar o artigo 16-A, o que teria configurado uma

26. A exceção ocorre em caso de falecimento do candidato, situação em que o prazo poderá ser estendido, uma vez que tal fato é imprevisível, não podendo o partido ou coligação ser prejudicado.

“decisão surpresa. Ora, conforme já demonstrado neste estudo, tal entendimento é consolidado na jurisprudência do TSE.

Pouco antes do julgamento do Recurso Extraordinário supra-mencionado, foi anunciada a substituição de candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva por Fernando Haddad. Após tal substituição, Lula entrou com pedido para que pudesse realizar gravações em apoio ao candidato substituto. Em 12/12/2018 foram ajuizadas duas representações, por Jair Messias Bolsonaro e pela coligação “Brasil acima de tudo e Deus acima de todos”, contra propaganda irregular veiculada por Fernando Haddad juntamente com o ex-presidente Lula. Sendo assim, houve decisão e determinação para remoção da propaganda veiculada, uma vez que os vídeos poderiam confundir o eleitor, como se vê:

A partir da análise do material impugnado pelos representantes, mesmo em sede de cognição sumária, resta patente a insistência da coligação representada em promover a pessoa de Luiz Inácio Lula da Silva, apresentando-o, secundado por Fernando Haddad, como figura central em material publicitário da campanha presidencial do respectivo partido político, o que seguramente confunde o eleitor. (Brasil, 2018c)

Muito se discutiu acerca da regularidade da campanha eleitoral do novo candidato Fernando Haddad, dado que os vídeos veiculados, em grande parte do tempo, apenas falavam de Lula. Diante de demais representações com o mesmo objeto, em 17/9/2018 o ministro Sérgio Silveira Banhos determinou a suspensão da propaganda veiculada em horário eleitoral gratuito, uma vez que feriu a legislação eleitoral ao exceder o limite de 25% do tempo reservado ao programa.

É oportuno questionar se há possibilidade de o candidato substituído apoiar do substituto em sua campanha eleitoral, caso houvesse sido respeitado o limite de tempo exigido pela legislação eleitoral. Percebe-se que não há nesta qualquer óbice que impeça tal conduta. Por outro lado, é de extrema relevância que o processo eleitoral seja regido pela transparência e mora. Permitir que o candidato substituído apoie seu substituto é induzir o eleitor a erro, que talvez nem perceba que o candidato foi de fato substituído, sendo pior na hipótese de a substituição ter ocorrido após a elaboração das tabelas, listas de candidatos e preparação das urnas,

na qual o candidato substituto estará concorrendo com o nome, número e foto do candidato substituído.²⁷

Apesar de inúmeros recursos, Lula não teve sua inelegibilidade afastada, nem seu registro deferido.

Fernando Haddad, candidato que substituiu Lula nas eleições de 2018, foi o segundo mais votado do pleito, atingindo o total de 31.342.005 (29,28%) dos votos válidos. Em segundo turno, angariou R\$ 47.040.906,00 (44,87%) dos votos válidos, perdendo a eleição para Jair Messias Bolsonaro.

Conclusão

A campanha eleitoral do ex-presidente Lula demonstrou a problemática das candidaturas *sub judice*. Sua popularidade levou as pessoas a crerem que ele seria candidato e poderia ser eleito, mesmo que sabidamente inelegível. Lula, de fato, tinha o direito de requerer seu registro de candidatura e praticar atos de campanha como se candidato fosse, até decisão do TSE.

A celeridade do julgamento do requerimento do registro de candidatura de Lula se deu pelo fato de a instância competente para fazê-lo ser a inicial e também a final. Além disso, Lula teria seu registro indeferido estando preso ou não, dado que sua inelegibilidade se deu por sentença condenatória em segunda instância, nada se confundindo com o cumprimento da pena privativa de liberdade.

É notório que a campanha é momento decisivo no processo eleitoral, motivo pelo qual há manifesta possibilidade de dano irreversível caso o candidato seja impedido de realizá-la apenas por ausência de decisão da Justiça Eleitoral. Entretanto, o Direito Eleitoral possui duas vertentes: de um lado se preocupa com o bem comum, representado pelos interesses coletivos da sociedade; de outro, o direito individual inerente a todo cidadão de poder participar ativamente no Estado Democrático, representando seus demais.

27. TSE. Resolução nº 23.548/2018. “Art. 68. § 4º Se ocorrer substituição após a geração das tabelas para elaboração da lista de candidatos e preparação das urnas, o substituto concorrerá com o nome, o número e, na urna eletrônica, com a fotografia do substituído”.

Ainda que o direito individual seja de extrema relevância, ele não pode se sobrepor ao interesse coletivo. Assim, a lei, da maneira que se encontra, fere o interesse coletivo ao permitir candidatos sem registro definitivo nas eleições, uma vez que cria certa instabilidade quanto à validade do voto, o qual foi legitimamente atribuído a certo candidato.

Dada a relevância do processo eleitoral e o seu evidente desconhecimento pela população, é dever do legislador propiciar um procedimento de fácil compreensão. Portanto, consideramos que a legislação eleitoral deveria ser alterada, com o intuito de distanciar o prazo de requerimento de candidatura do prazo de início da campanha eleitoral, para que até seu início, todos os registros de candidatura – ou ao menos a maioria – já possuam decisão definitiva, para que os atos de campanha sejam realizados por aqueles aptos a assumir mandato.

Por fim, a candidatura *sub judice* é pertinente, dado que evita a configuração de danos irreparáveis. Contudo, esta deveria ser a exceção e não a regra, de forma a garantir a segurança jurídica que deve ser inerente a qualquer Estado Democrático.

Referências

- BRASIL. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/3bqiCTQ>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- _____. (1969). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/31NBSGn>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- _____. (1970). Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970. Revogada pela Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: [<http://bit.ly/3bQwtmr>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- _____. (1982). Lei Complementar nº 42, de 1º de fevereiro de 1982. Altera a Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, que estabelece, de acordo com o art. 151 e seu parágrafo único da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, casos de inelegibilidade, e dá outras providências. Disponível em: [<http://bit.ly/2wndkIA>]. Acesso em: 15 fev. 2020.
- _____. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [<http://bit.ly/2UvTN2N>]. Acesso em: 1º abr. 2019.

- _____. (1990). Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 maio 1990. Disponível em: [<http://bit.ly/3bhdT6O>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- _____. (1994). Emenda Constitucional nº 4, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2SGza2F>]. Acesso em: 7 fev. 2020.
- _____. (1996). Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 13. Não é autoaplicável o § 9º do art. 14 da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/1994. *Diário de Justiça*, 28, 29 e 30 out. 1996. Disponível em: [<http://bit.ly/2P6eu1P>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- _____. (1997). Lei nº 9.504, de 07 de junho de 1994. Altera o § 9 do art. 14 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jun. 1994. Disponível em: [<http://bit.ly/2ODkWgi>]. Acesso em: 31 mar. 2019.
- _____. (2003a). Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 634. Não compete ao Supremo Tribunal Federal conceder medida cautelar para dar efeito suspensivo a recurso extraordinário que ainda não foi objeto de juízo de admissibilidade na origem. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 13 out. 2003. Disponível em: [<http://bit.ly/2ud7kl8>]. Acesso em: 16 fev. 2020.
- _____. (2003b). Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 635. Cabe ao presidente do tribunal de origem decidir o pedido de medida cautelar em recurso extraordinário ainda que pendente do seu juízo de admissibilidade. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 13 out. 2003. Disponível em: [<http://bit.ly/39Vmn2b>]. Acesso em: 16 fev. 2020.
- _____. (2013c). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 611-06.2012.6.21.0110, Relator: Ministro Marco Aurélio, *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 21 maio 2013.
- _____. (2008). Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144. Relator: Ministro Celso de Mello. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 6 ago. 2008.
- _____. (2010). Lei nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jun. 2010. Disponível em: [<http://bit.ly/2OzzPQI>]. Acesso em: 1º abr. 2019.

- _____. (2015a). Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: [<http://bit.ly/2S7IUCD>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- _____. (2015b). Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set. 2015. Disponível em: [<http://bit.ly/2SYtEqQ>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- _____. (2016a). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso ordinário nº 0600919-68.2018.6.12.0000. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 9 out. 2016
- _____. (2016b). Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 45. Nos processos de registro de candidatura, o juiz eleitoral pode conhecer de ofício da existência de causas de inelegibilidade ou da ausência de condição de elegibilidade, desde que resguardados o contraditório e a ampla defesa. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 28 jun. 2016.
- _____. (2017a). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.548, de 18 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2uphPlx>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- _____. (2017b). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.554, de 18 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/31H0Oz9>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- _____. (2018a). Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário no registro de candidatura nº 0600903-50.2018.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 9 set. 2018. Disponível em: [<http://bit.ly/2OIA8c5>]. Acesso em: 30 mar. 2019.
- _____. (2018b). Tribunal Superior Eleitoral. Registro de Candidatura nº 0600903-50.2018.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 31 ago. 2018. Disponível em: [<http://bit.ly/2vvhKT1>]. Acesso em: 30 jan. 2020.
- _____. (2018c). Tribunal Superior Eleitoral. Representação nº 0601180-66.2018.6.00.0000. Relator: Ministro Carlos Horbach. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 14 set. 2018. Disponível em: [<http://bit.ly/2OGixBK>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- _____. (2018d). Ação Cautelar nº 0601117-41. Relator: Ministro Jorge Mussi. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 10 set. 2018.
- G1 PARAÍBA.** (2017). *Presidiário eleito vereador é impedido de tomar posse e renuncia*. Disponível em: [<https://glo.bo/2Hn6K7r>]. Acesso em: 18 mar. 2019.

- MAIA, G.; GARCIA, D.** (2017). Desde 2000, pelo menos oito prefeitos e vereadores foram eleitos da cadeia. *UOL*. Brasília, DF. Disponível em: [<http://bit.ly/2UCABQO>]. Acesso em: 1º abr. 2019.
- PINTO, D.** (2016). *Infratores no poder: como impedir o acesso de delinquentes na representação popular*. Fortaleza: [s.n.], 2016. *E-book*.
- RAMAYANA, M.** (2018). *Direito eleitoral*. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2018. 1128 p.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA.** (2018). Requerimento de Registro de Candidatura nº 0600378-56.2018.6.22.000. Relator: Juiz Ilisir Bueno Rodrigues. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, 5 set. 2018.
- veloso, C. M. S.; AGRA, W. M.** (2018). *Elementos de direito eleitoral*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. 704 p.
- ZILIO, R. L.** (2018). *Direito eleitoral*. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018. 796 p.

A democracia deliberativa: uma solução à crise democrática a partir de Amy Gutmann

Bruna Monique Machado Simões, Jéssica Yume Nagasaki e Eduardo Henrique Lopes Figueiredo

Resumo

A democracia deliberativa é apresentada como uma solução para a questão paradoxal da democracia populista e o individualismo do liberalismo negativo, afirmando que é possível a união das duas, desde que a valorização da vontade popular e da liberdade pessoal possa exprimir a autonomia individual. Entende-se por autonomia a liberdade do indivíduo, seja na vida pública ou privada, feita por meio de deliberações, persuasão etc. Este artigo teve como objetivo, por meio do diálogo entre as concepções de Jürgen Habermas e Amy Gutmann, contrastar as perspectivas sobre a democracia populista e o liberalismo negativo demonstrando seus limites e, mediante uma possível reconciliação entre os dois, estabelecer a teoria política da democracia deliberativa como uma possível alternativa teórica, propondo como condição necessária à democracia a ampliação da participação da sociedade civil em deliberações que afetam a vida pública. Dessa forma este estudo se configura como uma pesquisa bibliográfica, com uma abordagem qualitativa de natureza descritiva devido à necessidade de reunir referenciais teóricos.

Palavras-chave: democracia; democracia deliberativa; autonomia individual.

Sobre os autores

Bruna Monique Machado Simões é mestrandia em Direito Constitucional e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM), Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). É graduada em Direito pela UNIFG e em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: brunamachadosimoes@gmail.com

Jéssica Yume Nagasaki é mestrandia no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig). É graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus de Três Lagoas (UFMS/CPTL). E-mail: jessicayumenagasaki@gmail.com

Eduardo Henrique Lopes Figueiredo é advogado, jurista, mestre e doutor em Direito. Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM), bem como da Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: ehlfigueiredo@yahoo.com.br

Abstract

Deliberative democracy is presented as a solution to the paradoxical question of populist democracy and the individualism of negative liberalism, wherein the union of the two is possible provided that the appreciation of popular will and personal freedom can express individual autonomy, understanding for autonomy the freedom of the individual, whether in public or private life made through deliberations, persuasion, or other methods. The aim of this article is to use the dialogue between Habermas and Amy Gutmann's conceptions to contrast the perspectives available on populist democracy and negative liberalism by demonstrating their limits and, by means of a possible reconciliation between the two, establish the political theory of deliberative democracy as a possible theoretical alternative, proposing as necessary condition democracy and the expansion of civil society participation in deliberations that affect public life. This study is a bibliography research with a qualitative approach of descriptive nature due to the need to gather theoretical references.

Keywords: democracy; deliberative democracy; individual autonomy.

Artigo recebido em 3 de outubro de 2019 e aprovado pelo Conselho Editorial em 30 de novembro de 2019.

Introdução

As propostas e análises sobre os modelos democráticos existentes, bem como a disposição em que o jogo democrático se perfaz no âmbito do Estado, são condições que não configuram um padrão estático. Para isso, o diálogo entre as concepções de Habermas (1995, 2003) e de Amy Gutmann (1995) se cruzam; ao buscarem depreender as configurações e os parâmetros que permitem desencadear e modificar tais modelos, acabam por indagar se há a instalação de uma crise de representatividade. Tais indicadores se fundamentam em modelos pré-existentes, tanto para reconsiderá-los em novas estruturas, quanto para dimensioná-los como inspiração de novos modelos democráticos.

O Estado moderno encontra-se diretamente alinhado com a democracia liberal e com o sistema legal constitucional. Em razão disso, pontua Azevedo Neto (2015, 43), mudanças que ocorrem no âmbito do Estado implicarão reflexos no sistema legal e político, repensando e desencadeando novos arranjos democráticos. Considerando essa realidade, busca-se analisar o que vem a configurar a democracia nos moldes atuais a fim de compreender os

processos de legitimidade, já que, ante a evolução do Estado e consequentes mudanças internas, os processos democráticos igualmente se modificam, podendo a sua não observância ocasionar uma crise de representatividade.

Diante disso, tem-se como objetivo compreender no primeiro momento as definições formuladas por Amy Gutmann. A autora examina o ideal de democracia ao questionar uma possível reconciliação da democracia populista com o liberalismo negativo. Ela delinea dentro dessa perspectiva as limitações de ambos ao proporem a democracia deliberativa como solução, entendendo que “a democracia é valiosa não somente porque expressa a vontade da maioria, mas também porque expressa e apoia a autonomia individual em condições de interdependência” (Gutmann, 1995, 7).

A concepção liberal, para Habermas, coloca o processo político como ponto principal, no qual teremos a política do Estado voltada para uma regulação hierárquica, que visa assegurar as necessidades da sociedade utilizando-se da administração pública para realizar o redirecionamento dos interesses sociais privado e se alinhar com a dinamicidade coletiva. Abordaremos a concepção liberal a partir da definição do conceito de direito; o conceito de cidadão; o processo político; e, por fim, apresentando a concepção deliberativa como uma alternativa.

Este artigo consiste em uma reflexão sobre o ideal de democracia apoiando-se na contribuição da autora Amy Gutmann (1995) por meio do seu texto, “A desarmonia da democracia”, que trabalha com três tipos de democracia: a democracia populista, o liberalismo negativo e a democracia deliberativa. Tais definições encontram um elo na comparação com os modelos normativos da democracia apresentados por Jürgen Habermas (1955, 2003), dispondo a concepção do liberalismo e a concepção procedimental da política deliberativa.

Este artigo teve como objetivo, por meio do diálogo entre as concepções de Habermas e Amy Gutmann, contrastar as perspectivas sobre a democracia populista e o liberalismo negativo demonstrando seus limites e, mediante uma possível reconciliação entre as duas, estabelecer a teoria política desse tipo de democracia como uma possível alternativa teórica, propondo como condição necessária à democracia a ampliação da participação da sociedade civil em deliberações que afetam a vida pública.

O estudo desenvolvido configura-se como uma pesquisa bibliográfica. Haja vista que as pesquisas sobre ideologias, bem como aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema, devido à necessidade de reunir e utilizar fontes teóricas e documentais, costumam ser quase exclusivamente bibliográficas (Gil, 2002).

A democracia populista

Para Gutmann o ideal de democracia populista busca valorizar o governo da maioria, os critérios básicos da democracia, além de não restringir a substância dos resultados feito pelo eleitorado. Para Schumpeter (1961) a democracia seria um procedimento minimalista que não tem nenhum valor substantivo. Ao rebater essa concepção, Gutmann (1995, 8) aponta que a interpretação minimalista da democracia como procedimento é insuficiente, haja vista que não levaria em consideração a democracia como um ideal. As exigências nas noções de democracia seriam a liberdade de expressão, o império da lei, a igualdade formal do voto (Dahl, 2012). Dessa forma esses termos levariam a um ideal de governo da maioria, mas não garantiriam os procedimentos do governo da maioria, ocasionando alguns paradoxos.

Nesse ponto, Schumpeter (1961) entende a democracia como simples método de seleção de líderes, que se desenvolveu juntamente com o sistema capitalista. Para ele, o sucesso do método democrático depende da capacidade de atuação política do agente governamental, do fortalecimento da burocracia a fim de garantir mais apoio aos ministérios e do autocontrole da própria democracia. Conforme se observa, trata-se de uma visão minimalista do que vem a caracterizar a democracia, mas que permite, com maior objetividade, identificá-la. Gutmann (1995) compreende que essa visão foi superada por outras mais atuais, como a comunitarista e a liberal.

“Sempre que a vontade popular dá apoio a um resultado que viola os critérios democráticos, a democracia populista torna-se paradoxal” (Gutmann, 1995, 11), gerando decisões antidemocráticas. O primeiro diz respeito à tensão entre a vontade popular e as condições para a observação da conservação dessa vontade. Nesse ponto, por exemplo, a maioria pode estar errada, pois pode-se suprimir a liberdade de expressão (entendida como um

dos critérios fundamentais da democracia) pelo bem de todos. Como estratégia para suspender esse paradoxo, deveria ser feita uma diferenciação entre vontade do povo e vontade popular, entendendo que a vontade popular não representaria uma vontade democrática, tendo em vista que:

Os democratas que negam o paradoxo muitas vezes tiram uma falsa inferência de uma definição verdadeira: porque a vontade popular não é necessariamente uma vontade democrática, nada se sacrifica em termos de valor democrático quando a vontade popular é limitada para que se produzam os resultados que são democraticamente exigidos [...] qualquer sacrifício de poder popular constitui uma significativa perda democrática, ainda que seja uma perda justificada. (Gutmann, 1995, 12)

No caso da vontade da maioria se opor aos resultados prescritos pela democracia, poderia partir de um erro na pergunta, não na resposta. Em vez de considerar o bem comum, as pessoas estariam pensando em seu próprio interesse, porém Gutmann entende que a maioria pode fornecer uma resposta errada para uma pergunta certa. Schumpeter (1961, 325), ao definir a democracia como um método político, coloca que o povo não exerce o poder, com isso:

acredite que o método democrático deve permitir que os assuntos sejam decididos e a política formulada de acordo com a vontade do povo, não pode negar que, mesmo que essa vontade fosse inegavelmente real e definida, a decisão por simples maioria em muitos casos deturparia e jamais executaria esses desejos. Evidentemente, a vontade da maioria é apenas a vontade da maioria e não a vontade do povo.

Nesse sentido, a democracia populista age de acordo com a vontade política da maioria, e não com a vontade do povo, haja vista que não é possível abarcar todas as vontades individuais, salientando que há diferentes opiniões e o importante é discernir as boas e más escolhas, no intuito de fortalecer o governo.

Para evitar o segundo paradoxo, tem-se como estratégia o questionamento sobre a necessidade do uso da revisão judicial (*judicial review*) e outras restrições que são impostas ao governo da maioria; com isso, “pelos critérios da democracia populista, nossa

sociedade seria melhor se a revisão judicial não fosse necessária” (Gutmann, 1995, 12). Ao analisar certos padrões democráticos, constatou-se que o desempenho de alguns países que não têm a revisão judicial foi tão bom quanto daqueles que possuem. Dessa forma, em vez de evitar esse paradoxo, as próprias instituições madisonianas¹ – que usam mecanismos de freio do poder – constituem formas de limitação do governo da maioria justificada pela liberdade pessoal.

Nesse sentido, a possibilidade de não haver uma revisão pode acarretar vários deslizos, pois estaria a bel prazer do legislador. Para Waldron (2003, 2), “a atividade legislativa atua como negociata, troca de favores, manobras de assistência mútua, intriga por interesses e procedimentos eleitoreiros – na verdade, como qualquer coisa, menos decisão política com princípios”. Em contraponto a essa ideia, faz-se necessário questionar a possibilidade de a revisão judicial estar isenta dessa discricionariedade; existe um modelo de legislação que seja integralmente interpretada como uma normativa do direito? Sendo importante refletir,

pintamos a legislação com essas cores soturnas para dar credibilidade à idéia de revisão judicial (isto é, revisão judicial da legislação, sob a autoridade de uma carta de direitos) e ao silêncio que, de outra maneira, seria o nosso embaraço quanto às dificuldades democráticas ou “contramajoritárias” que, às vezes, pensamos que a revisão judicial implica. Construimos, então, um retrato idealizado do julgar e o emolduramos junto com o retrato de má fama do legislar. (Waldron, 2003, 3)

Dessa forma, Gutmann (1995) destaca que essa desarmonia interna da democracia deixa perceptível a debilidade de se utilizar da restrição de vontade popular quando necessário. Salienta que se torna mais fácil defender a democracia populista de uma maneira mais aberta, sem tentar definir um ideal, haja vista que muitos processos internos podem gerar situações de conflitos. Ao estabelecer que o ideal da democracia populista tem o governo voltado para o povo, tem-se que “a democracia tanto defende quanto critica o governo da maioria, quando a maioria escolhe violar as condições

1. Sem a salvaguarda das instituições, a sociedade ficaria sujeita à tirania.

de sua própria legitimidade” (Gutmann, 1995, 13). Assim, a democracia populista não dispõe de um critério para superar suas contrações em seus próprios valores, diferente da democracia deliberativa.

O liberalismo negativo

O liberalismo evita esse paradoxo democrático, ao passo que o valor dominante da democracia é o governo da maioria, e o do liberalismo é permitir e garantir que as escolhas individuais sejam livres e que os cidadãos exerçam livremente a liberdade pessoal. Isso não quer dizer que estejam comprometidos com o governo da minoria. Gutmann denomina essa concepção de liberalismo negativo justamente porque tem uma ênfase em estar livre de interferências, garantindo as liberdades pessoais e contrastando com o liberalismo positivo, que defende a liberdade dos indivíduos de se autogovernarem.

Ao elencar especificações sobre a vida cotidiana, vale ressaltar que não se tem um manual de como agir pautado na ideia do liberalismo, entretanto, ao observar esses aspectos, é possível delimitar algumas diferenciações: de um lado temos o liberalismo proibindo as escolhas coletivas de interferirem na liberdade pessoal, enquanto a democracia promete justamente o oposto, que as escolhas sejam voltadas para a satisfação da vontade popular.

Conseqüentemente, há uma ruptura desses dois modelos quando as escolhas coletivas ameaçam interferir na liberdade pessoal, e quando o contrário também acontece. Nesse sentido, o liberalismo negativo evita o paradoxo que é gerado na democracia populista, a partir do momento que coloca a liberdade pessoal acima do governo da maioria.

Sendo importante ressaltar que em algumas circunstâncias é possível estabelecer um diálogo entre eles, “na política, em que os resultados contam mais do que as razões, o liberalismo negativo e a democracia populista muitas vezes se aliam para dar apoio às liberdades que estão entre as condições necessárias do governo da maioria” (Gutmann, 1995, 15). Ou seja, alguns posicionamentos quando parecem viáveis são utilizados por ambos os lados.

Nesse contexto, apesar dessa diferenciação, não há uma atenção dirigida diretamente para essa tensão, porque esses modelos convergem em dois pontos: primeiro, o liberalismo só tem compromisso com a proteção da liberdade pessoal, estando de acordo com

as restrições aprovadas por voto popular das liberdades coletivas; segundo, a democracia está preocupada com resultados que expressem e garantam a vontade popular e as liberdades políticas, e nisso o liberalismo apoia o mesmo, mas numa outra esfera, com outros interesses. Diante dessa perspectiva liberal,

o processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses. E as regras da formação do compromisso, que devem assegurar a equidade dos resultados, e que passam pelo direito igual e geral ao voto, pela composição representativa das corporações parlamentares, pelo modo de decisão, pela ordem dos negócios, etc., são fundamentadas, em última instância, nos direitos fundamentais liberais. (Habermas, 2003, 19)

Ao definir o conceito de cidadão a partir do enfoque liberal, Habermas (2003) elenca-os como sujeitos possuidores de direitos subjetivos diante do Estado, sendo estabelecido a partir das liberdades negativas, permitindo que desenvolvam seus interesses privados e liberdades pessoais; entretanto, na formação das vontades políticas devem obedecer as estruturas dos processos de mercado. As ações desenvolvidas sempre estarão voltadas ao intuito de angariar uma efetiva participação e influência na administração pública.

Os liberais e democratas podem se pôr de acordo sobre algumas questões, mas irão divergir no princípio e/ou na prática. Em suma, os liberais não coadunam com a ideia do sacrifício da liberdade pessoal em prol da vontade popular; em contrapartida, a democracia populista não pretende que a vontade popular constitua algo superior, porém sustenta que a forma mais legítima de governar se dá por meio do governo da maioria, desde que não haja violação das liberdades políticas, o que algumas vezes gera resultados antidemocráticos.

Diante desse cenário dicotômico, faz-se importante ressaltar que o liberalismo tem diversas faces, e esta análise está centrada mais na liberdade pessoal de escolha. Em vista disso, tornar-se considerável defini-lo em sua esfera macro: “a finalidade do governo e do Estado consiste na promoção da boa sociedade e de que boa sociedade quer dizer sociedade justa” (Santos, 1999, 12); isto é, os liberais estão centrados na ideia de que na democracia populista não é possível que cada um possua sua vontade individual

externalizada diante do governo da maioria, isso representaria uma perda nessa liberdade.

Com isso instala-se um certo desacordo acerca da liberdade pessoal, em contraste com outros fatores. Os democratas apoiam a decisão por meio das maiorias, e conferem uma importância maior à legitimidade das decisões políticas, ou seja, se apegam muito mais à questão de quem e como deve decidir do que à questão que está sendo decidida. Ao definir o conceito de direito na perspectiva liberal, Habermas (1995, 41) estabelece que “o sentido de uma ordem jurídica está em que essa ordem permite decidir em cada caso particular que direitos cabem aos indivíduos”.

Os liberais, por sua vez, levantam a questão da não importância de um governo da maioria, sendo que na prática cada um tem pouca oportunidade de influenciar as decisões. E se perguntam por que as pessoas não preferem um âmbito mais externo de liberdade pessoal, do que ser somente mais uma voz, mais um voto entre tantos outros. Dessa forma,

O nervo do modelo liberal não consiste na autodeterminação democrática das pessoas que deliberam, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico, através da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir. (Habermas, 2003, 21)

A democracia populista, diferentemente do liberalismo negativo, não oferece uma resposta à questão substantiva de se a liberdade pessoal é mais ou menos valiosa do que as proteções sociais coletivas. Dessa forma, o que a democracia proporciona e oferece é um procedimento que facilita a decisão das demandas coletivas, ou seja, não contam com um procedimento alternativo que dialogue com a minoria, entretanto, para o liberalismo não pode existir a dúvida de se estar ocasionando sacrifício das liberdades pessoais frente aos resultados da maioria, o primeiro terá que prevalecer.

Por isso Gutmann, (1995, 18) entende que o procedimento do liberalismo negativo seria único e comprometido com “a defesa da liberdade pessoal perante a tirania seja da maioria ou minoria”. Uma das alternativas utilizadas pelos liberais envolve alienar

uma minoria para resolver questões controversas de uma maioria. Entretanto, assim que há uma aderência à regra da maioria, conseqüentemente ocasionaria a legitimação da perda da liberdade pessoal. Se uma sociedade democrática não for conduzida à deliberação, tem-se a necessidade de o governo priorizar essa discussão, haja vista que não haveria nada de tão fantástico no governo da maioria, se o povo não deliberar.

A democracia deliberativa

A democracia deliberativa é apresentada como sendo uma solução para a questão paradoxal da democracia populista e o individualismo do liberalismo negativo, afirmando que é possível a união das duas, desde que a valorização da vontade popular e da liberdade pessoal possa exprimir a autonomia individual, entendendo por autonomia a liberdade do indivíduo, seja na vida pública ou privada, feita através por deliberações, persuasão, dentre outras. Para Gutmann, (1995, 20) “o governo da maioria é valorizado como um meio de exprimir e garantir a autonomia das pessoas: sua capacidade de deliberar em conjunto sobre questões de interesse público e de se submeter aos resultados dessas deliberações”.

Assim, a liberdade pessoal e política aumenta seu valor na proporção em que estimule a autonomia. Porém essa autonomia não é dada às pessoas, tem que ser exigida, tendo as instituições políticas o poder de incentivar ou não; a democracia deliberativa, para Gutmann (1995, 22), “promove as instituições e práticas políticas que encorajam a autonomia e a colocam ao alcance de todo adulto educado”, e se dá na esfera pessoal e política.

Na democracia deliberativa, tem-se o uso de uma forma de poder, que é a argumentação persuasiva: uma forma mais amena de poder político, já que as pessoas possuem autonomia para discernir. A chave da democracia deliberativa está na eficiência da autonomia e na prestação de contas por parte dos representantes. A autonomia tem suas condições e requer que os indivíduos deliberem, mas também que estejam preparados para justificar tais delegações, sendo necessário um sistema de governo que incentive os cidadãos a refletir e entender as decisões políticas e principalmente que saibam e façam a exigência da prestação de contas, de forma que,

a democracia deliberativa articula uma concepção persuasiva das pessoas como seres independentes, que refletem, julgam e decidem as questões com base em um amplo leque de considerações pertinentes disponíveis a sua consideração em uma sociedade em que todo adulto é tratado como uma pessoa autônoma, sendo por isso assegurado a cada um o status político de cidadão igual.(Gutmann, 1995, 23)

A autonomia possibilita a livre decisão dos cidadãos, entretanto, tem que se levar em conta que a sua natureza política perpassa essa esfera individual. Na sua dimensão política, por exemplo, ao optar na escolha de um representante, tem que levar em consideração que essa autoridade não pode excluir o indivíduo, pois estaria cessando a autonomia de decisão sobre o seu contexto social. A grande diferença da democracia deliberativa, está que sua preocupação central está na exigência da prestação de contas, em vez da participação direta. Dessa forma, “apesar de não ser preciso que um cidadão autônomo participe ativamente da política, ele deve estar preparado para obrigar aqueles que o fazem a prestar contas das decisões que tomam em seu nome” (Gutmann, 1995, 20).

A democracia deliberativa promove uma autonomia, entretanto, não estipula uma equiparação referente às escolhas, ao legitimar o procedimento deliberativo por meio de uma coletividade, propicia acima de tudo a autonomia e autodeterminação dos cidadãos e, mesmo que diante de um escolha haja controvérsias, a decisão será pautada por meio da argumentação e justificação da mesma. Contudo,

A democracia deliberativa defende a autonomia, ou a autodeterminação, como o ideal deve guiar a forma pela qual lidamos com o conflito fundamental de valores e com a indeterminação do julgamento sob condições de informação imperfeita e de imperfeição humana. A autonomia faz da necessidade dessa desarmonia uma virtude. (Gutmann, 1995, 28)

Dentre outras formas, a democracia deliberativa propõe uma perspectiva de revisão judicial, seguindo alguns critérios, que seriam: as instituições políticas podem ter juízes nomeados, desde que seja através de uma delegação, e que ele contribua para a deliberação pública se baseando em princípios que envolvam os

direitos individuais. Além disso, teríamos um elemento que é decisivo na justificação democrática da revisão judicial, onde os juízes teriam de oferecer uma explicação pública sobre suas decisões, na falha dessa explanação, a revisão estaria fadada a uma alienação democrática. Dessa forma,

é claro que os juízes devem prestar contas ao público pelas decisões que tomam; um elemento decisivo à justificação democrática da revisão judicial é a disposição e a capacidade dos juízes de oferecer uma explicação pública das razões de que se valem para decidir os processos judiciais (Gutmann, 1995, 24)

Sendo a revisão judicial um requisito para autonomia, tem que levar em consideração que os cidadãos precisam estar propensos a uma efetiva participação; caso isso não aconteça, a democracia entra em choque com seus próprios critérios, tendo a possibilidade de uma tensão entre a autonomia e as condições políticas para autonomia, ou seja, para seu funcionamento e progresso é fundamental a participação e consciência de todos os envolvidos, pois ao deixar de exercer os direitos e deveres, deixaram margem a uma estagnação do sistema. Sendo assim,

Se os cidadãos não estão dispostos a justificar a revisão judicial, ou não são capazes de fazê-lo, e a revisão judicial é um requisito à autonomia, então a democracia deliberativa é inadequada de acordo com os seus próprios critérios, alertando-nos para a tensão que pode surgir entre o efetivo exercício da autonomia pelos indivíduos e as condições políticas para a autonomia, tais como as que propiciam a deliberação cuidadosa sobre questões complexas. (Gutmann, 1995, 25)

Mesmo sendo um sistema pautado na deliberação, no qual todos teriam sua autonomia, a democracia deliberativa pode estar fadada a um insucesso (desarmonia), visto que nem sempre as deliberações convergem em uma única, haverá desavenças, e os indivíduos irão se defrontar devido a divergências nas escolhas.

De qualquer forma, a democracia deliberativa não deixa de legitimar a decisão coletiva pautada na deliberação. Mesmo sendo controversa, o seu fator determinante é sempre levar em consideração o julgamento coletivo resultante de procedimentos deliberativos, de

modo que a autonomia se torna mais difícil de ser violada, entendendo que cada voto deve ter seu devido esclarecimento e boas razões; com isso, não serão decisões autoritárias.

Ao analisar uma possível reconciliação da democracia populista com o liberalismo, é possível identificar as distinções da democracia deliberativa, que seria mais liberal que a democracia populista, e com maior participação e mais democrática que o liberalismo negativo; ou seja, a democracia deliberativa preza pela autonomia do indivíduo e ultrapassa as decisões para além das questões populares, não ferindo a individualidade.

A participação direta na política, para Gutmann, não é vista como a chave do sucesso na política deliberativa. Ela acredita que a democracia propicia a todos uma participação na autoridade política, a ideia é que a sociedade seja estimulada a praticar autonomia fazendo com que as autoridades tenham consciência do seu dever em prestar contas, sem esquecer que seu *status* político precisa ser reconhecido publicamente.

A deliberação oferece a perspectiva de uma democracia mais defensável. A democracia deliberativa valoriza o governo da maioria na medida em que este manifeste ou dê apoio à autonomia na política, e não simplesmente por ser a expressão da vontade de uma maioria ou de uma pluralidade dos eleitores. (Gutmann, 1995, 28)

Falta na sociedade a possibilidade de participar das decisões de políticas públicas, diretamente ou por meio de instituições de *accountability*. Sem essas instituições a liberdade fica restrita, “os membros de uma sociedade não são politicamente livres, e a falta de liberdade política diminui sua liberdade pessoal de forma direta e palpável” (Gutmann, 1995, 30). Assim, o liberalismo é insuficiente quando não é complementado pela democracia deliberativa.

A democracia deliberativa e o liberalismo positivo não podem ter apenas o valor instrumental reconhecido, eles entram em comum acordo. Para os dois, o valor da liberdade pessoal está sujeito ao domínio que cada um pode ter sobre suas vidas.

A sociedade civil possui uma definição negativa que seria entendida pelas relações sociais que não possuem regulação por parte do poder estatal, e a positiva sendo todo o resto que está fora do Estado. Porém exerce o seu controle, e de um modo geral

a sociedade civil é interpretada como uma estrutura na qual são desenvolvidos segmentos econômicos, ideológicos, classes sociais, formação dos partidos políticos etc. (Bobbio, 1987).

Há compatibilidade da democracia deliberativa com o liberalismo, porém esses princípios não são idênticos. Um ponto importante para essa questão seriam os princípios de justiça de Rawls, mais precisamente como podemos deliberar esse conceito de justiça. E essa questão recebe várias críticas que, segundo Rawls, advêm pela forma como, na prática, o poder poderá ser garantido aos cidadãos com diferentes doutrinas, sejam elas religiosas ou filosóficas.

Outra questão passível de críticas seria a questão de que a excelência artística não pode ser uma vontade individual, e sim coletiva; trata-se de uma escolha que os cidadãos decidem juntos defendendo seus méritos. A democracia deliberativa como teoria política não implica dizer que haverá sempre uma convergência de opiniões e soluções para os problemas políticos. Mas o primordial é que os indivíduos tenham um espaço na deliberação e que essa autonomia não seja violada.

O valor da autonomia abrange liberdade de expressão, de pensamento, de associação, religiosa, e outras formas de dirigir a vida. A liberdade pessoal que nos permite agir segundo nosso próprio julgamento que pode ser limitado pelas nossas decisões tomadas no futuro. A democracia deliberativa maximiza o escopo da autodeterminação para os indivíduos interdependentes.

A desarmonia da democracia deliberativa se dá pelo fato de que os cidadãos podem não encontrar respostas para questões políticas difíceis. Gutmann (1995, 35) conclui: “a democracia oferece enorme tributo à autonomia”. As pessoas autônomas podem não estar de acordo com as questões coletivas, porém essa desarmonia torna-se característica de uma sociedade que é livre e democrática.

Considerações finais

Diante do exposto este artigo, ao analisar os paradoxos da democracia populista e do liberalismo econômico, apresentou algumas possibilidades diante de suas limitações. Ao buscar um modelo que consolidasse algumas das respectivas características, o problema seria resolvido por meio da democracia deliberativa.

Nessa perspectiva, o problema que a democracia deliberativa visa combater diante das limitações encontradas na democracia populista e no liberalismo negativo, é a valorização da vontade popular e da liberdade pessoal, de modo que a partir delas seja possível a expressão da autonomia individual.

Portanto, a democracia deliberativa seria a teoria que poderia refletir e proporcionar – pela sua forma de organização – a expressão de todos os indivíduos, bem como um debate político amplo, com consciência da vontade popular e da liberdade pessoal. Coadunada com uma autonomia interligada com o senso da coletividade, propiciaria decisões que abarcariam um maior contingente da sociedade.

Referências

- AZEVEDO NETO, Á. O. (2015). A democracia global decorrente da transnacionalização do estado moderno: a (im)possibilidade da criação de sistemas democráticos internacionais segundo Robert Dahl, David Held e Anne Peters. *Conpedi Law Review*, vol. 15, p. 43-61.
- BOBBIO, N. (1987). *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DAHL, R. A. (2012). *A democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes.
- GIL, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- GUTMANN, A. (1995). A desarmonia da democracia. *Lua Nova*, n. 36, p. 5-37.
- HABERMAS, J. (1995). Três modelos normativos da democracia. *Lua Nova*, n. 36, p. 39-53.
- _____. (2003). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. Vol. 2.
- SANTOS, W. G. (1999). *Paradoxo do liberalismo: teoria e história*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan.
- SCHUMPETER, J. A. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- WALDRON, J. (2003). *A dignidade da legislação*. São Paulo: Martins Fontes.

Educando para a cidadania: a experiência do parlamento jovem em Ortigueira

Rafael Antônio Costa e Elineia Cardoso dos Santos

Resumo

O presente trabalho aborda a experiência de educação para a cidadania realizada por meio do Projeto Parlamento Jovem da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná, implementado no município de Ortigueira, na região dos Campos Gerais do Paraná, no segundo semestre de 2019. Além da pesquisa bibliográfica, o estudo se utiliza da análise descritiva de dados quantitativos, visando aferir o cumprimento dos objetivos do projeto e conhecer seu impacto na vida política dos participantes. Demonstrou-se que o projeto contribuiu para levar o conhecimento do processo eleitoral aos estudantes, além de ter ajudado a despertar seu interesse pela participação política.

Palavras-chave: cidadania; parlamento jovem; educação cívica; participação política; justiça eleitoral.

Abstract

This article discusses the experience of training for citizenship conducted by the Young Parliament Project of the Electoral Judicial School of Paraná, implemented in the municipality of Ortigueira, in the Campos Gerais region of Paraná, during the second semester of 2019. In addition to bibliographic research, this study uses descriptive analysis of quantitative data, aiming to check the achievement of project goals and know their impact on the political life of the participants. The project was shown to contribute to broaden the knowledge of students about the electoral process, as well as helping to raise their interest in political participation.

Keywords: citizenship; young parliament; civic education; political participation; electoral justice.

Artigo recebido em 8 de dezembro e aprovado pelo Conselho Editorial em 11 de dezembro de 2019.

Sobre os autores

Rafael Antônio Costa é mestrando em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Especialista em Direito Constitucional. Especialista em Direito Eleitoral. Analista Judiciário do TRE-PR. E-mail: rafael.ac@outlook.com

Elineia Cardoso dos Santos é acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Telêmaco Borba. E-mail: elineia_cardoso@hotmail.com.br

Introdução

Preparar o cidadão para o exercício da cidadania, objetivo constitucional da educação (art. 205 da CF), não constitui tarefa apenas dos órgãos encarregados da educação curricular. O presente trabalho aborda a experiência de educação para a cidadania realizada por meio do Projeto Parlamento Jovem – realizado em parceria entre a Escola Judiciária Eleitoral do Paraná, as Secretarias Estadual e Municipais de Educação, o sistema Fiep e as Câmaras de Vereadores –, implementado no município de Ortigueira no segundo semestre de 2019.

Metodologia

Organizou-se a pesquisa em duas fases. Primeiramente, foi realizado um estudo teórico com base em *pesquisa bibliográfica* por meio da consulta a obras jurídicas, incluindo também a leitura de artigos de revistas especializadas, trabalhos acadêmicos e legislação. Em um segundo momento, realizou-se um estudo de natureza descritiva com abordagem quantitativa, utilizando-se o método estatístico, mediante a aplicação de um *questionário* a 49 estudantes do ensino médio do Colégio Estadual Altair Mongruel que participaram do projeto Parlamento Jovem, visando aferir o cumprimento dos objetivos do projeto, bem como conhecer seu impacto na vida política dos jovens. Abordou-se o tema pelo *método dedutivo*, partindo do panorama geral educação para cidadania para se chegar ao ponto específico da experiência do projeto Parlamento Jovem em Ortigueira.

Desenvolvimento

A Constituição brasileira de 1988, em seu art. 205¹, dispõe expressamente que a educação é dever do Estado, sendo promovida em colaboração com a sociedade e visando, entre outros objetivos,

1. “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

o preparo para o exercício da cidadania, o que é repetido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996, art. 2)². Além disso, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) estabelece, em seu art. 16, inciso VI, que o direito de liberdade da criança e do adolescente compreende o direito de participar da vida política, na forma da lei.

A *cidadania*, no sentido estrito, é conceituada como o atributo político pelo qual se reconhece ao indivíduo o direito de participar nos negócios do Estado (Almeida, 2016, 17). Em um sentido mais amplo, conceitua-se tradicionalmente a cidadania como o pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais (Marshall, 1967, 63-4). Para a tradição republicana do pensamento político³, contudo, a cidadania não é concebida como mera intitulação de direitos subjetivos, mas como atribuição de virtudes cívicas:

Ela possui uma validade em si, definida com um bem cívico determinado pela liberdade (não dominação política e privada) dos cidadãos que, através da participação política ativa traduzida no autogoverno, garantem a liberdade política. Os direitos são objetivamente constituídos a partir dessa vontade política que a comunidade exprime de forma soberana. (Ramos, 2006, 85).

2. “Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.
3. O Republicanismo tem inspiração na Antiguidade Clássica, fundando-se particularmente nas ideias de Aristóteles (383-322 a.C.), na Grécia, e de Cícero (106-43 a.C.), em Roma, os quais enfatizam os valores da *cidadania ativa*, da *participação política*, das *virtudes cívicas* e do *bem comum*. Na interpretação de Iseult Honohan, o Republicanismo aborda a questão da liberdade entre os seres humanos, considerando-os necessariamente interdependentes. De acordo com a filósofa irlandesa: “Como resposta, propõe que a liberdade, política e pessoal, possa ser realizada através da participação em uma comunidade política na qual aqueles que são mutuamente vulneráveis e compartilham um destino comum possam conjuntamente ser capazes de estabelecer alguma direção coletiva sobre suas vidas. Essa resposta, mais antiga que o liberalismo, foi expressada e desenvolvida por uma variedade de pensadores através da história da política ocidental e constitui uma tradição republicana mais ou menos contínua e coerente. Nessa abordagem, a liberdade está relacionada à participação no autogoverno e à preocupação com o bem comum” (Honohan, 2002, 1).

Central para a tradição republicana do pensamento político, de acordo com Michael Sandel, é a ideia de que a liberdade depende do compartilhamento do autogoverno, o que não pode significar um meio de perseguir objetivos individuais:

Trata-se de deliberar com os concidadãos sobre o bem comum e deliberar com os concidadãos sobre o bem comum e ajudar na definição do destino da comunidade política. Mas deliberar bem sobre o bem comum exige mais do que a capacidade de escolher os fins e de respeitar os direitos dos outros de fazer o mesmo. Requer um conhecimento de assuntos públicos e também um senso de pertencer, uma preocupação pelo todo, um laço moral com a comunidade cujo destino está em jogo. Compartilhar em autogoverno exige, portanto, que os cidadãos possuam, ou venham a adquirir, certas virtudes cívicas. (Sandel, 2005, 10).

Desse modo, o republicanismo exige uma *educação cívica* que cultive nos cidadãos os valores cívicos que o autogoverno requer⁴.

Sandel fundamenta no pensamento aristotélico as bases da educação cívica republicana, concentrando-se nas obras *Ética a Nicômaco (EN)* e *Política (Pol.)*, com o objetivo de resgatar a ética aristotélica para os dias atuais. Sandel reconhece que “geralmente vemos a política como um mal necessário, e não como uma característica essencial da vida boa. Quando pensamos em política, pensamos em concessões mútuas, fingimento, interesses, corrupção” (Sandel, 2017, 242). Aristóteles, em *Política*, não fala sobre a estrutura do governo, uma vez que na época não se concebia Política da maneira como a concebemos hoje. Para Aristóteles, “o propósito da política não é criar uma estrutura de direitos neutra em relação às finalidades. É formar bons cidadãos e cultivar o bom caráter” (Sandel, 2017, 240). Para Aristóteles, a maior finalidade da associação política é:

4. A educação para cidadania (ou *educação cívica*), de acordo com Andrew Peterson, refere-se a qualquer tentativa formativa de ensinar o conhecimento, as habilidades ou as disposições necessárias para a cidadania. Segundo o autor, a educação cívica possui formas que vão desde a forma passiva de aprendizagem de civismo para formas mais ativas e participativas. Além disso, enquanto a educação cívica incorpora lições baseadas na sala de aula, essa aprendizagem alcança fora da sala de aula e incorpora não apenas as estruturas e o espírito das próprias escolas, mas também atividades dentro da comunidade (Peterson, 2011, 1).

cultivar a virtude cívica dos cidadãos. O objetivo do Estado não é “proporcionar uma aliança para a defesa mútua [...] ou facilitar o intercâmbio econômico e promover as relações econômicas” [Aristóteles, *Pol.* III, 1280a]. Para Aristóteles, política tem um significado mais elevado. É aprender a viver uma vida boa. O propósito da política é nada menos do que permitir que as pessoas desenvolvam suas capacidades e virtudes humanas peculiares – para deliberar sobre o bem comum, desenvolver um julgamento prático, participar da auto-determinação do grupo, cuidar do destino da comunidade como um todo. (Sandel, 2017, 240-1).

Para alcançar a virtude cívica, segundo Aristóteles, é necessário uma participação ativa na política. De acordo com o filósofo, em razão da nossa própria natureza, não podemos viver uma vida virtuosa sem política. Nas palavras do Estagirita: “O homem isolado – incapaz de compartilhar os benefícios da associação política, ou que não precisa compartilhá-los por já ser autossuficiente – não é parte da *polis* e deve, portanto, ser uma besta ou um deus” (Aristóteles, *Pol.* I, 1253a). Segundo Sandel:

Aristóteles nos considera seres “criados para participar da associação política em grau mais alto do que as abelhas e outros animais gregários”. A razão que ele dá é a seguinte: a natureza não faz nada em vão, e os seres humanos, diferentemente dos outros animais, possuem a faculdade da linguagem. Outros animais podem reproduzir sons, e sons podem indicar prazer ou dor. Mas a linguagem, capacidade essencialmente humana, não registra prazer e dor. Ela também expressa o que é justo ou injusto, distingue o certo do errado. Não captamos tais coisas silenciosamente para depois lhes atribuir palavras; a linguagem é o meio pelo qual discernimos e deliberamos sobre o bem. (Sandel, 2017, 243).

Ainda de acordo com Aristóteles, o homem desenvolve suas virtudes na comunidade política, aprendendo com a prática. Nesse sentido:

Tornar-se virtuoso é como aprender flauta. Ninguém aprende a tocar o instrumento lendo um livro ou assistindo a aula. É preciso praticar. Também ajuda ouvir músicos competentes e observar como

eles tocam. Ninguém se torna violinista sem tocar violino. O mesmo acontece em relação à virtude moral: “Tornamo-nos justos ao praticar ações justas, comedidos ao praticar ações comedidas, corajosos ao praticar ações corajosas” [Aristóteles, *NE*, II, 1103a-1103b]. [...] Se a virtude moral é algo que aprendemos com a prática, devemos, de alguma forma, desenvolver primeiramente os hábitos corretos. (Sandel, 2017, 244-5).

Em sentido semelhante, Andrew Peterson observa que a educação cívica, por ser um processo difuso, envolve não apenas a educação formal, mas todo o sistema de leis, instituições e, de fato, participação cívica dentro das comunidades políticas. Segundo o autor: “a educação cívica não para quando um aluno deixa a escola; continua durante toda a vida adulta através de um complexo sistema de processos formativos” (Peterson, 2011, 1).

De acordo com Sandel, o cultivo das virtudes cívicas deve ser constante:

Família, vizinhança, religião, sindicatos, movimentos sociais, governos locais, todos oferecem exemplos de práticas que por vezes serviram para educar as pessoas para o exercício da cidadania, cultivando os hábitos associativos, orientando as pessoas pelo bem comum, e não apenas seus interesses privados. (Sandel, 1996, 117).

O cultivo da virtude cívica dos cidadãos não se faz, portanto, apenas por meio do sistema de educação formal, mas na prática, dia após dia, por meio das inúmeras formas de participação política, inclusive aquelas relacionadas ao momento eleitoral, tais como o voto, a crítica, o debate político e a participação nas campanhas eleitorais. Tendo-se em vista que educação cívica vai além da educação formal prestada em sala de aula, muitos projetos e iniciativas de cidadania são desenvolvidos no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, órgãos cuja atividade típica não envolve a educação curricular.

No âmbito do Poder Legislativo, diversas iniciativas de educação cívica destacam-se nos níveis federal, estadual e municipal. A Câmara dos Deputados realiza anualmente o projeto *Parlamento Jovem Brasileiro*, criado por meio da Resolução 12/2003, um programa de educação cívica dirigido a estudantes do ensino médio de todo Brasil.

O objetivo do Parlamento Jovem é propiciar aos jovens a vivência do processo político e democrático com a participação, durante uma semana em Brasília, em uma simulação da jornada parlamentar, com diplomação, posse e exercício de mandato como Deputado Jovem. (Brasil, 2019a, 5).

De acordo com as informações do projeto (Brasil, 2019b, 9), todos os anos são selecionados 78 estudantes que se tornam jovens deputados, representando todos os estados do país⁵.

Outro programa de educação cívica realizado no âmbito do legislativo federal é o *Senado Jovem Brasileiro*, criado por meio da Resolução 42/2010, que anualmente seleciona 27 estudantes – um por unidade da Federação – para vivenciar, em Brasília, o processo de discussão e elaboração das leis do país, simulando a atuação dos senadores da República (Brasil, 2019d).

No âmbito dos legislativos estaduais, de acordo com Albano *et. al* (2017, 31), também desenvolvem programas Parlamento Jovem as Assembleias Legislativas dos estados do Amazonas, Alagoas, Goiás, São Paulo, Santa Catarina, Bahia, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Roraima. No Paraná, a Assembleia Legislativa (ALEP) implantou o projeto *Parlamento Universitário*, centrado na simulação das atividades daquela casa legislativa. Nos termos do Regulamento, são objetivos do Parlamento Universitário: “I – oferecer aos cidadãos, em especial aos graduandos, o conhecimento e a vivência das atividades políticas do parlamento; II – aprimorar a relação entre Estado e sociedade civil; III – proporcionar experiências práticas dos processos político e legislativo” (Brasil, 2019f).

No âmbito do Poder Judiciário, merece destaque a atuação da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE), instituída em 2002 por meio da Resolução 21.185, idealizada pelo então ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Corregedor-geral da Justiça Eleitoral.

A história de criação e atuação da EJE/TSE no contexto da Justiça Eleitoral mostra também que seus idealizadores tinham em mente não apenas a formação e o aperfeiçoamento profissional de magistrados, servidores e dos demais agentes públicos envolvidos na aplicação da

5. Cf. Martins, 2017.

legislação eleitoral, mas também o compromisso com a promoção da cidadania e o aperfeiçoamento da democracia, aproximando a justiça eleitoral da sociedade por meio de ações socioeducativas. (Brasil, 2019e).

Em 2016, a Resolução TSE 23.482 promoveu uma reestruturação da EJE/TSE, passando a prever expressamente entre suas finalidades o “desenvolvimento de ações institucionais de responsabilidade social e de projetos de educação para a cidadania política” (art. 1º, II, da Res. TSE 23.482/2016)⁶.

Dentre os projetos de educação cívica desenvolvidos no âmbito da Justiça Eleitoral brasileira, destaca-se o *Eleitor do Futuro*. “Em seu formato original, o projeto foi concebido para estimular a participação cidadã de crianças e adolescentes no processo eleitoral, tendo em vista seu futuro alistamento como eleitor a partir dos 16 anos, conforme possibilitado pela Constituição de 1988” (Brasil, 2017, 13). Ocorre que, em cada Regional, foram criados projetos diferenciados de educação cívica para atingir o público jovem, com nomes e formatos diversos.

Desse modo, a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (EJE/PR) desenvolve quatro projetos de educação cívica: o *Tribunal Eleitoral Jovem*; o *Segurança do Voto Eletrônico*; o *Eleitor do Futuro*; e o *Parlamento Jovem*. O projeto Tribunal Eleitoral Jovem, objetivando aproximar o TRE da juventude, promove a simulação de um julgamento na corte eleitoral. O projeto Segurança do Voto Eletrônico é realizado mediante palestras objetivando capacitar os cidadão a identificar notícias falsas sobre o processo de votação brasileiro. O projeto Eleitor do Futuro objetiva promover a discussão política dentro da escola mediante a realização de uma eleição simulada. O que diferencia os projetos *Eleitor do Futuro* e *Parlamento Jovem*, ambos da EJE/PR, é que, no Parlamento Jovem, após a eleição, são selecionados jovens vereadores que deliberarão sobre projetos de interesse da comunidade no âmbito das respectivas Câmaras de Vereadores.

6. Cumpre observar que as atividades da Justiça Eleitoral em prol da educação para cidadania estão em consonância com a Meta nº 2 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), específica para a Justiça Eleitoral, para o ano 2019: “Promover campanhas voltadas ao eleitor para ampliar os conhecimentos sobre funcionamento do processo eleitoral”.

O Parlamento Jovem no Paraná é um projeto destinado aos estudantes do Ensino Fundamental e Médio, que pretende trazer para dentro das escolas do estado o acompanhamento do transcorrer do processo eleitoral de escolha de um candidato a cargo eletivo, oportunizando aos estudantes conhecerem melhor a divisão dos poderes do Estado, em especial o Legislativo, debater problemas da comunidade e deliberar sobre sugestões de possíveis soluções com o intuito de promover maior formação política aos alunos da rede de ensino. (Brasil, 2019c).

A EJE/PR enumera, ainda, as seguintes finalidades do projeto *Parlamento Jovem*:

- Criar a oportunidade de conhecer melhor a política e os instrumentos de participação do futuro cidadão no Poder Legislativo e de acompanhar os procedimentos do processo eleitoral, com os fins de:
 - Estimular a formação política e cidadã, por meio de atividades que levem a compreender melhor a organização dos Poderes, especialmente o Legislativo e a importância da participação popular no Parlamento;
 - Aproximar o estudante da realização do processo eleitoral a fim de que compreenda e acompanhe todos os procedimentos que culminam com a eleição de um representante do povo;
 - Propiciar espaço para vivência em situações de estudos e pesquisas, debates, negociações e escolhas, respeitando-se as diferentes opiniões;
 - Levar os estudantes a se interessarem pela agenda sociopolítica de seu município e de seu Estado por meio do exercício da participação democrática na discussão e decisão de questões relevantes para a comunidade;
 - Incentivar o envolvimento do Legislativo e da Justiça Eleitoral em atividades de educação para a cidadania. (Brasil, 2019c).

No município de Ortigueira, localizado na Região dos Campos Gerais do Paraná, o Projeto Parlamento Jovem (PJ) foi realizado pela primeira vez no segundo semestre de 2019, abrangendo 526 estudantes do ensino fundamental (9º período) e médio (1º a 3º períodos) do Colégio Estadual Altair Mongruel. Após realizadas as reuniões iniciais, foi firmado o Termo de Compromisso entre o Juízo Eleitoral da 167ª Zona Eleitoral de Ortigueira, o Colégio Estadual Altair Mongruel e a Câmara de Vereadores do município. No início do mês de setembro de 2019, o Juiz Eleitoral e os servidores do Cartório Eleitoral promoveram palestras aos alunos sobre

temas relacionados ao exercício da cidadania, às quais agregou-se o conteúdo do projeto *Segurança do Voto Eletrônico*, também desenvolvido pela EJE/PR.

No decorrer do mês de setembro, realizaram-se as fases de filiação partidária, convenções partidárias, registro de candidaturas e campanha eleitoral. O colégio promoveu um debate entre os candidatos para discussão das suas propostas. No início do mês de outubro, o Cartório Eleitoral promoveu o treinamento dos estudantes que atuariam como mesários na eleição, que foi realizada no dia 3 daquele mês, utilizando-se urnas eletrônicas. Em 2020, os estudantes eleitos cumprirão mandato de vereador jovem na Câmara Municipal, onde deliberarão sobre um pré-projeto de lei de interesse da comunidade.

Na semana seguinte à realização da eleição, um questionário de 27 questões foi respondido por 49 estudantes, com idades entre 15 e 18 anos, de maneira voluntária. Questionados se a participação no PJ alterou a *imagem da Justiça Eleitoral* para o estudante, 31% respondeu que ficou igual; 55% que melhorou um pouco; e 14% que melhorou muito. Nenhum estudante respondeu que sua imagem da Justiça Eleitoral piorou. Outra questão dizia respeito a quanto o Parlamento Jovem contribuiu para *aperfeiçoar o conhecimento* do estudante (Tabela 1).

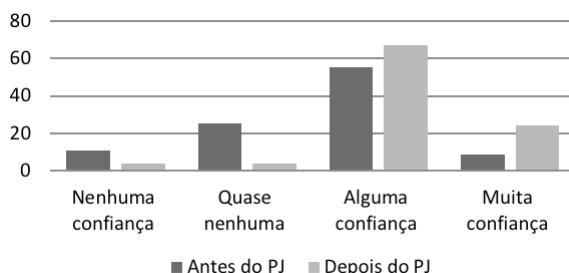
Tabela 1 – Quanto o PJ contribuiu para aperfeiçoar seu conhecimento (em %)

Tema	Em nada	Um Pouco	Bastante
As funções da Justiça Eleitoral	6	71	22
O funcionamento do processo eleitoral	4	33	63
A segurança das urnas eletrônicas	2	18	80
O direito à participação política	8	47	45
Direito de votar	6	35	59
Direito de se candidatar	16	51	33
O papel dos partidos políticos	18	57	24
As funções do Poder Legislativo	14	59	27
A relação entre Legislativo e Executivo	18	49	33

Fonte: Autores (2019).

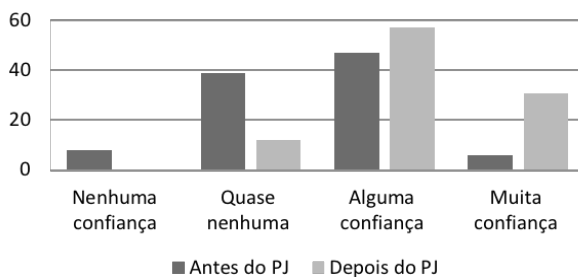
Em relação ao *nível de confiança* do estudante antes e após sua participação no projeto, verificou-se melhoria da confiança em relação a todos os itens pesquisados: o percentual de alunos que tinham nenhuma ou quase nenhuma confiança em relação à *Justiça Eleitoral* caiu de 37% (antes do PJ) para 8% (após o PJ) (Gráfico 1). Observou-se que aqueles estudantes que responderam não ter confiança na Justiça Eleitoral, mesmo após a realização do PJ, demonstraram melhoria na confiança em outros itens pesquisados, como o processo eleitoral e a urna eletrônica. Em relação ao *processo eleitoral*, o percentual de alunos que tinham nenhuma ou quase nenhuma confiança caiu de 37% para 12% (Gráfico 2). Em relação à *urna eletrônica*, esse percentual caiu de 28% para 2% (Gráfico 3). Em relação à *política*, o percentual de alunos que tinham nenhuma ou quase nenhuma confiança caiu de 74% para 20% (Gráfico 4); e, em relação à *democracia*, esse percentual caiu de 56% para 18% (Gráfico 5).

Gráfico 1 – Nível de confiança na Justiça Eleitoral (em %)

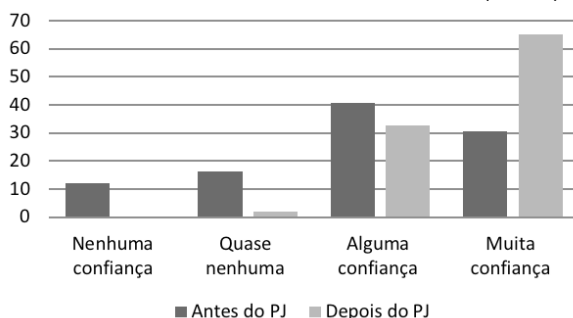


Fonte: Autores (2019).

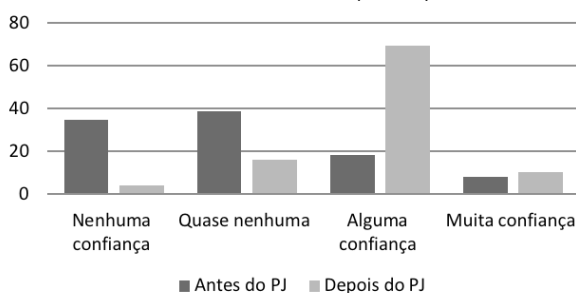
Gráfico 2 – Nível de confiança no processo eleitoral (em %)



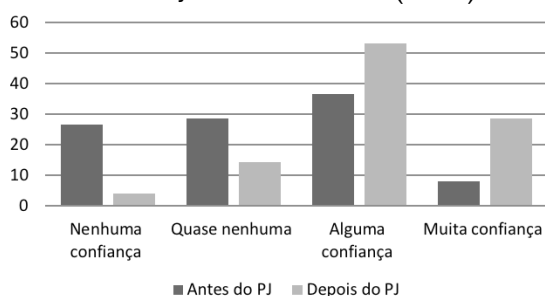
Fonte: Autores (2019).

Gráfico 3 – Nível de confiança nas urnas eletrônicas (em %)

Fonte: Autores (2019).

Gráfico 4 – Nível de confiança na Política (em %)

Fonte: Autores (2019).

Gráfico 5 – Nível de confiança na Democracia (em %)

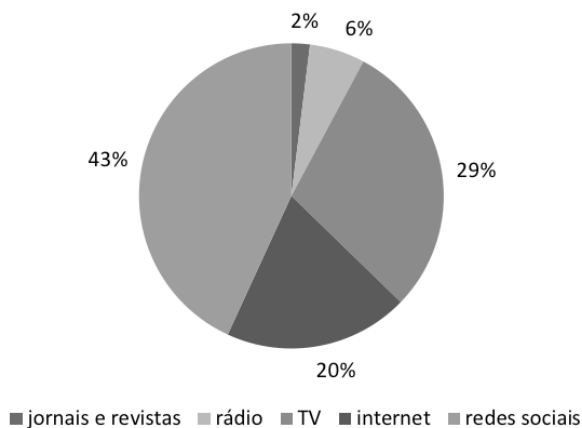
Fonte: Autores (2019).

Outra questão dizia respeito ao *envolvimento dos estudantes* em instituições sociais e participativas: 10% dos estudantes responderam que participam ou participaram de associações comunitárias de bairro; 10% de ONGs e instituições filantrópicas; 20% de sindicatos e associação de trabalhadores; 35% na política

estudantil; e 66% em igrejas e instituições religiosas. Além disso, 35% dos estudantes afirmaram já ter participado de protestos, passeatas ou manifestações públicas; 29% da elaboração de abaixo-assinados, petições ou reivindicações; 39% afirmaram publicar/compartilhar sobre política nas redes sociais; 32% acompanham a agenda legislativa; 33% já acompanharam o horário eleitoral gratuito, enquanto 13% pretendem acompanhar os próximos; e 82% conversa com amigos e familiares sobre política.

Questionados se a experiência do PJ os estimularam a *se candidatar a cargos públicos*, 18% dos estudantes responderam afirmativamente. A maioria dos estudantes (55%) ainda afirmou que a participação no PJ aumentou seu *interesse no noticiário sobre política*. Os principais *meios de comunicação* por meio dos quais os estudantes se informam sobre política são: as redes sociais (43%), a televisão (29%) e os portais de notícias na internet (20%). A rádio e os jornais/revistas impressos foram assinalados por apenas 6% e 2% dos estudantes, respectivamente (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Meios de comunicação utilizados para se informar sobre política (em %)



Fonte: Autores (2019).

Em breve entrevista, o professor especialista Leandro José de Oliveira, coordenador do projeto no colégio, indagado se o PJ contribuiu para levar o conhecimento do processo eleitoral aos estudantes, respondeu:

Contribuiu e muito. Pois no início houve um pouco de resistência, inclusive em candidatar-se. Mas com a realização das palestras, quando tiveram a oportunidade de esclarecer dúvidas sobre o processo eleitoral real, a segurança da urna eletrônica, e também a oportunidade de “votar”, treinar nas urnas, tudo começou a fluir com mais seriedade. Começaram realmente a entender, qual o real significado da democracia e que através do voto poderemos exercitar nossa cidadania.

Questionado, ainda, se o projeto despertou o interesse dos estudantes pela participação política, Oliveira respondeu:

despertou sim, pois temos alunos que participaram como candidatos no Parlamento Jovem que já comentaram que pretendem acompanhar os trabalhos da Câmara durante o ano que vem para, quando forem vereadores, já saberem como o processo funciona.

Conclusão

A análise dos dados coletados indica que a experiência do Parlamento Jovem em Ortigueira tem atendido os objetivos institucionais do projeto estabelecidos pela EJE/PR. Verificou-se que os estudantes puderam conhecer melhor a política e os instrumentos de participação cidadã; passaram a compreender melhor o funcionamento do processo eleitoral; bem como tiveram a oportunidade de debater as propostas durante o debate realizado na fase de campanha eleitoral.

Além disso, verificou-se que o projeto incrementou o interesse dos estudantes pela agenda sociopolítica de seu município e despertou o interesse nos jovens em uma participação mais ativa na política, inclusive por meio de candidaturas a cargos políticos.

Observa-se, por fim, que o projeto ainda está em andamento, iniciando-se no início de 2020 a etapa do mandato dos vereadores jovens na Câmara Municipal para deliberação de um pré-projeto de interesse da comunidade. Desse modo, espera-se esta segunda etapa enriqueça ainda mais a experiência do projeto Parlamento Jovem no município de Ortigueira e que seu eventual êxito na proposição da medida legislativa incentive os jovens a participar mais

ativamente nas próximas edições do projeto, dando-se início a um processo cíclico de educação cívica.

Referências

- ALBANO, K. V. *et al.* (2017). Politização e participação política de jovens no poder legislativo: o Parlamento Jovem de Palmeira. *Revista do Legislativo Paranaense*, n. 1, p. 26-40.
- ALMEIDA, F. R. M.; COSTA, R. A. *Registro de candidaturas*. Curitiba: Instituto Memória, 2016.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2017). *Eleitor do futuro*: de olho na história – sistematização das experiências do projeto “Eleitor do Futuro” entre 2003 e 2016. Brasília, DF: TSE.
- _____. Câmara dos Deputados. (2019a). *Cartilha*: como trabalhar o PJB em sala de aula? Orientações e dicas para professores. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- _____. Câmara dos Deputados. (2019b). *Guia do PJB*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- _____. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. (2019c). *Parlamento Jovem no Paraná*. Disponível em: [<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-eje-projeto-parlamento-jovem-2019>]. Acesso em: 20 ago. 2019.
- _____. Senado Federal. (2019d). *Apresentação*: Programa Senado Jovem Brasileiro. Disponível em: [<https://www12.senado.leg.br/jovensenador/menu/quem-somos/apresentacao>]. Acesso em: 20 ago. 2019.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. (2019e). *História*: Escola Judiciária Eleitoral. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/apresentacao>]. Acesso em: 20 ago. 2019.
- _____. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. (2019f). *Regulamento Geral Parlamento Universitário 2019*. Disponível em: [<http://www.assembleia.pr.leg.br/downloads/arquivos/regulamento-pu-2019.pdf>]. Acesso em: 20 ago. 2019.
- HONOHAN, I. (2002). *Civic republicanism*. London: Routledge.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MARTINS, L. M. (2017). *Efeitos do Parlamento Jovem Brasileiro no comportamento político dos egressos (2006 a 2014)*. Dissertação (Mestrado Profissional em Processo Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento.
- PETERSON, A. (2011). *Civic republicanism and civic education*. New York: Palgrave Macmillan.

- RAMOS, C. A.** (2006). A cidadania como intitulação de direitos ou atribuição de virtudes cívicas: liberalismo ou republicanismo? *Síntese*, Belo Horizonte, vol. 33, n. 105, p. 77-115.
- SANDEL, M.** (1996). *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. London: Belknap Press.
- _____. (2005). *Public philosophy: essays on morality in politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____. (2017). *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

As mulheres na política

Evelise Slongo e Mateus Bertoncini

Resumo

O empoderamento feminino vem sendo debatido há anos. No que tange à política, as mulheres ainda são minoria, encontrando-se à margem das disputas eleitorais. Esta pesquisa objetiva tratar das ações afirmativas como instrumento de efetivação do princípio da igualdade, positivado na norma. Seria essa uma forma de concretizar o princípio da igualdade? Procurou-se demonstrar que a democracia só existe quando há igualdade de oportunidades, e por falta delas, as mulheres ainda são minoria no campo político. Realizou-se um apanhado histórico sobre a luta das mulheres na tentativa de equiparação de oportunidades e tratamento isonômico ao que é dado ao gênero masculino. Procurou-se desvendar até que ponto as leis coadunam-se com a realidade. Assim, foram realizadas algumas reflexões sobre a utilização do mecanismo de cotas para mulheres na política, constatando-se que elas ainda não conseguem efetivar por completo a igualdade, tendo em vista a burla à lei através de candidaturas fraudulentas. Concluiu-se que ainda há muito preconceito e deficiência no tratamento dispensado às mulheres na nossa sociedade, o que se reflete no campo político. As informações aqui registradas foram extraídas de pesquisas bibliográfica e eletrônica. Utilizou-se o método dedutivo, partindo-se de um olhar histórico sobre a luta das mulheres pela igualdade até chegar na questão brasileira de candidaturas-laranjas. Por fim, este trabalho permitiu reflexões sobre o princípio da igualdade, relacionando-o às ações afirmativas e às mulheres, em busca de equivalente tratamento e igual oportunidade de acesso delas nas eleições como candidatas.

Palavras-chave: princípio da igualdade; mulher; ação afirmativa; eleições; política.

Abstract

Female empowerment has been debated for years. When it comes to politics, women are still a minority, standing on the fringes of electoral disputes. This study aims to address affirmative actions as an instrument to accomplish the principle of equality, making it hegemonically positive. Would this be a way for the principle of equality to come true? We sought to demonstrate that democracy only exists

Sobre os autores

Evelise Slongo é Mestranda em Direito pela Unicuritiba. E-mail: evelise.gu@gmail.com

Mateus Bertoncini é Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania do Unicuritiba. E-mail: mateusbertoncini@uol.com.br

when equal opportunity exists, and for lack of them, women are still a minority in the political field. A historical overview of the women's struggle was conducted in an attempt to equate opportunities and achieve isonomy between men and women. We sought to unravel the extent to which laws are in line with reality. Thus, the use of the quota mechanism for women in politics was analyzed, noting that they are still unable to fully accomplish equality in order to circumvent the law through fraudulent applications. The results show that there's still much prejudice and deficiency in the treatment of women in our society, which is reflected in the political field. Data collection was performed through bibliographic and electronic research. The deductive method was used for the historical overview on women's struggle for equality until reaching the Brazilian question of "orange" candidacies. Lastly, this study analyzed the principle of equality relating it to affirmative actions and women, in order to seek equality of treatment and equal opportunity of their access in the elections as candidates.

Keywords: principle of equality; woman; affirmative action; elections; politics.

Artigo recebido em 10 de janeiro de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 20 de janeiro de 2020.

Introdução

As mulheres, ao longo da História ocidental¹, sofreram discriminação em razão do sexo. Passou-se a dividir os papéis sociais de cada indivíduo por meio da diferenciação por gênero, o que acabou levando a uma estruturação social patriarcal.

Compreender essa dinâmica faz parte do reconhecimento da vulnerabilidade feminina na sociedade, tendo em vista que mulheres diariamente sofrem agressões, sejam elas físicas ou psicológicas, sofrem preconceito por serem mulheres e levam a marca de uma suposta incapacidade para o poder, sobretudo o político.

Diante desse triste contexto, que ainda as persegue, e, apesar da sociedade encontrar-se na era da tecnologia, em pleno século XXI, sugestiona-se neste momento uma reflexão acerca

1. A lógica da universalidade dos direitos fundamentais é criticada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2009, p. 104), pois, segundo o jurista, trata-se de doutrina vinculada à cultura greco-romana-cristã, e, portanto, ocidental. Na prática, "cada cultura, ou cada civilização tem da pessoa humana e de sua dignidade uma visão pelo menos em parte diferente". É o caso da concepção islâmica.

do princípio da igualdade e sua efetivação, diante da criação de cotas para mulheres visando a ativa participação delas na vida política do país.

O interesse pelo tema originou-se com a publicação, no final do ano de 2018, da notícia de que partidos políticos, na intenção singela de cumprir uma obrigação legal, lançaram mulheres como candidatas, porém, num lapso de falta de ética e desdém aos fins esperados pelo legislador e da real bandeira da igualdade de gênero, alguns partidos transformaram um direito em pura fraude. Banalizando o assunto, candidaturas-laranjas foram descobertas e apontadas na mídia, seguidas de um ato ainda pior: a pretensa revogação da lei que prevê as cotas para mulheres.

A relevância do assunto “mulheres na política” mostra-se, assim, alta.

A sociedade brasileira patriarcal, sob a influência dos coronéis ainda de plantão na política nacional, ao implementar a política pública de cotas para mulheres estaria de fato concretizando a igualdade? Isto é, a ação afirmativa de instituir um mínimo de 30% e um máximo de 70% das vagas à candidaturas de diferentes gêneros seria capaz de efetivar o princípio da igualdade, levantado e aclamado pela bandeira da Revolução Francesa? – ainda que nos idos de 1789 apenas homens eram considerados cidadãos, este princípio tem como marco de nascimento esta famosa Revolução.

Por fim, procurar-se-á demonstrar neste trabalho, se atualmente estamos superando a mera igualdade formal e realmente concretizando a igualdade de direitos entre homens e mulheres, voltando a atenção para as cotas nas eleições.

Trata-se de uma pesquisa científica, que segue o método dedutivo analítico, partindo de conceitos amplos e gerais, como: direitos humanos, cidadania, ações afirmativas, até finalmente adentrar para o assunto fulcral, que é a real efetividade ou não da igualdade diante da política pública de cotas.

No intuito de encontrar respostas quanto à existência ou não de eficácia do princípio da igualdade no que tange às cotas para mulheres, foi feita uma pesquisa bibliográfica, em livros e artigos científicos. O propósito deste trabalho é percorrer a incessante busca pela igualdade de direitos e oportunidades pelas mulheres na política nacional.

A caminhada histórica das mulheres em busca da igualdade

Desigualdade entre homens e mulheres remonta à História da Humanidade, nem todas as sociedades e culturas valorizaram da mesma maneira o feminino e o masculino, a começar pela diferença física, relacionada, portanto, ao corpo e à força (Silveira, 2012).

As diferenças físicas refletiram nos papéis sociais desempenhados por cada gênero, de forma que as mulheres ficaram com as atividades privadas, vinculadas à maternidade, aos cuidados com a família, gerindo o espaço doméstico.

As mulheres, por se tornarem reféns de tais atividades, foram isoladas da vida pública. Segundo Silveira (2012), essa representação social criada engendrou relações de poder assimétricas entre mulheres e homens, estabelecendo a submissão delas a eles, o que originou uma sociedade patriarcal dominante.

A estrutura social que se formou nos mais diferentes países e no Brasil refletiu na educação diferenciada para homens e mulheres, nas brincadeiras infantis, nas profissões e nos comportamentos.

Entretanto, a sociedade não se estagnou. Aos poucos, e conforme as necessidades de cada época, a ascensão das mulheres nos mais distintos campos de trabalho se tornou mais necessária, a exemplo da Revolução Industrial – quando as mulheres, embora recebendo um salário bem inferior, foram aceitas e chamadas a trabalhar em minas de carvão.

Mas, fala-se que o Liberalismo foi o responsável por essa mudança de postura, de tirar as mulheres de dentro de casa. É evidente que as consequências não foram aceitas pacificamente pelos homens da época.

Silveira (2012) conta que sequer a Revolução Francesa de 1789 concretizou a igualdade entre homens e mulheres, pois naquela época, eram considerados cidadãos apenas os homens livres, com certo poder aquisitivo. Apenas eles seriam dignos dos princípios e direitos reivindicados pela Revolução, dentre os quais o da igualdade.

Assim, grande parte da população, incluindo-se aí as mulheres, não foi atingida pelo marco da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Contudo, mulheres não se calaram. Olympe de Gouges, em 1791, dois anos após a Revolução, elaborou a Declaração dos Direitos das Mulheres e das Cidadãs – um

manifesto contra a exclusão do gênero feminino da declaração de 1789. Mary Wollstonecraft, no ano seguinte, escreveu um livro tratando de temas como cidadania, educação e direitos iguais para todos. Estas mulheres são referências na luta feminina por igualdade no século XIX (Silveira, 2012).

Nesta época, movimentos feministas eclodiram ao redor do mundo. Por certo que não foram todos pacíficos. Para elucidar, exemplificamos o triste fato ocorrido no dia 8 de março de 1857, dia em que 130 tecelãs foram queimadas vivas por protagonizar uma greve por melhores condições de trabalho em uma fábrica, em Nova Iorque. Fato que tornou o dia 8 de março o Dia Internacional da Mulher.

Alguns complicadores ao ingresso das mulheres na vida pública podem ser extraídos dessa análise histórica. Por estarem vinculadas somente à esfera privada, foram desprovidas de cidadania – o voto feminino era proibido e houve a negativa da condição de sujeito ativo, assim, mulheres foram condicionadas a terem tutores, fossem eles seus pais, maridos ou algum parente, mas desde que do sexo masculino, já que somente eles eram emancipados e envoltos de responsabilidades e direitos.

Somente no século XX as mulheres ingressaram nos movimentos eleitorais. Elas foram então aceitas como cidadãs e conquistaram o direito de voto em 1932 no Brasil, com o advento do Novo Código Eleitoral Brasileiro, recepcionado pela Constituição de 1934 – entretanto, apesar da previsão do voto feminino, apenas 3,9% da população brasileira foram cadastrados como eleitores no país. Fato que, segundo Carvalho (2002), refere-se à negativa de direito ao voto dos analfabetos.

Deve-se levar em conta que poucas mulheres tinham acesso à educação naquela época, sendo assim, muitas eram analfabetas.

Em meio a tantos fatores, um acontecimento relevante ao avanço da igualdade entre homens e mulheres foi a eclosão da Segunda Guerra Mundial, que propiciou um aumento da classe trabalhadora feminina – mulheres foram convocadas a trabalhar nas mais diferentes funções enquanto os homens guerreavam.

Com o fim da guerra, embora tivesse havido uma campanha nos Estados Unidos para as mulheres retornarem ao lar, muitas se opuseram. E unidas à bandeira da liberação sexual com a descoberta da pílula anticoncepcional neste mesmo período, meados da década de 1960,

a sociedade caminhou em direção a diversas mudanças irremediáveis, as quais se refletiram nos valores, nas relações sociais, na programação e controle da maternidade (Silveira, 2012).

Embora hoje viva-se, geralmente, em democracias, a consequência da exclusão secular feminina ainda é percebida através da escassa presença de mulheres na política, no mundo todo (Alves e Medeiros, 2016).

Percorreu-se uma longa trajetória de lutas e movimentos femininos voltados à erradicação das desigualdades, na pretensão de mulheres serem reconhecidas como seres humanos em igual nível de inteligência e capacidade que homens, sendo merecedoras de iguais oportunidades.

Necessário se faz neste momento um breve olhar sobre os direitos humanos – apesar da América Latina não ser um exemplo de garantia a eles, como lembra Alves e Medeiros (2016), tendo em vista que tivemos aqui ditaduras bastante violentas.

Pode-se dizer que os direitos das mulheres foram levados ao mesmo patamar de relevância dos direitos humanos, sendo debatidos a nível mundial somente em 1975, no México. Foi lá que se realizou a primeira Convenção Mundial sobre a Mulher, o que levou a Organização das Nações Unidas a elaborar um tratado internacional que assegurasse respeito aos princípios da Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Foi então em 1979 que as Nações Unidas aprovaram a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, sendo que até 2010 havia 186 Estados Partes. Porém, esta mesma Convenção possui o maior número de reservas até hoje formuladas, no que se refere aos direitos humanos (Piovesan, 2011).

Este paradoxo de ser tema de direitos humanos e de ao mesmo tempo conter um número elevado de reservas feitas pelos Estados, refere-se, em sua maioria, à reservas relacionadas às cláusulas sobre a igualdade entre homens e mulheres na família. Na época, os Estados argumentavam signatários questões de ordem religiosa, cultura e legal. Inclusive o Brasil, ao ratificar a referida Convenção em 1984, apresentou reservas ao artigo 15, § 4º e ao artigo 16, § 1º, alíneas “a”, “c”, “g” e “h”, que asseguram à mulher a livre escolha de domicílio e residência, e estabelecem a igualdade de direitos entre mulheres e homens no casamento e nas relações familiares. Isto ocorreu devido à

então vigência do Código Civil de 1916, em que vigorava a família patriarcal (Piovesan, 2011).

Com a Constituinte de 1988, deu-se início à mudanças importantes em todo o país, não apenas relacionadas à estrutura interna, mas também de índole principiológica. Foi então que, em dezembro de 1994, o Brasil notificou o Secretário das Nações Unidas sobre a eliminação das reservas (Piovesan, 2011).

Note-se que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher possui íntima harmonia com a Constituição de 1988, tendo em vista que a nossa Carta Política adotou a proibição da discriminação contra a mulher – denominada vertente repressivo-punitiva, e também adotou a vertente positivo-promocional –, voltada à promoção da igualdade.

Para demonstrar que as reivindicações dos movimentos feministas foram chancelados pela Constituição de 1988, podemos citar: o artigo 5º, inciso I – que trata da igualdade entre homens e mulheres de forma geral; o artigo 226, § 5º, que trata da igualdade em âmbito familiar; o artigo 7º, inciso XXX, que trata especificamente da proibição da discriminação no trabalho, por motivo de sexo ou estado civil, bem como protege a mulher no mercado de trabalho, no artigo 7º, inciso XX; o direito ao planejamento familiar no artigo 226, § 7º; e o dever do Estado de coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, no artigo 226, § 8º (Piovesan, 2011).

Um dos reflexos dessa tratativa formal igualitária se perfaz ordinariamente, na Lei 9.504/1997 (Brasil, 1997), que estabelece normas para eleições e dispõe reserva de no mínimo 30% e o máximo 70% para candidaturas de cada sexo (Piovesan, 2011).

Sabe-se que discriminação sexual é usar a diferença de sexo como justificante para limitar, restringir ou excluir mulheres de direitos e liberdades fundamentais em todos os campos imagináveis da vida. Nesse sentido, não há como conceber os direitos humanos sem observar os direitos das mulheres.

Outro conceito que merece atenção, pois possui íntima relação com a política, é o conceito de cidadania, que significa a participação integral do indivíduo na comunidade política. Está relacionado também à ideia de democracia, que aborda os princípios da maioria, da igualdade e liberdade, respeitando as minorias.

Entretanto, o contexto democrático brasileiro não concede a todos o mesmo espaço. Grande parte dos segmentos sociais não

possui as mesmas oportunidades, a exemplo das mulheres, cuja exclusão secular se reflete na escassa presença feminina na política (Alves e Medeiros, 2016).

Cidadania implica participação do povo nas decisões e rumos políticos do país, está ligada à ideia de inclusão. Entretanto, parece que seu conceito, construído na exclusão do sexo feminino, até hoje não abarca boas condições de participação das minorias, nem das mulheres (Alves e Medeiros, 2016).

Voltando os olhos para a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, podemos também extrair a possibilidade da adoção das ações afirmativas para acelerar o processo rumo à igualdade.

Ação afirmativa como instrumento de aplicação do princípio da igualdade

A aproximação do instituto da cidadania com o termo “mulheres” salienta desigualdades sociais históricas, conforme visto anteriormente. Estas desigualdades invocam a necessidade de correção dos rumos da sociedade, até que seja alcançada a igualdade plena das mulheres em relação aos homens.

Destacam-se três vertentes da igualdade: a igualdade formal, da qual se extrai que todos são iguais perante a lei; a igualdade material, ligada à justiça social e distributiva, portanto correspondente ao critério socioeconômico; e, por fim, a também igualdade material, mas ligada à justiça através do reconhecimento de diversas identidades, englobando gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios (Piovesan, 2005).

É através das denominadas ações afirmativas que será acelerado o processo de obtenção da igualdade, visto que elas surgiram no intuito de garantir que a igualdade formal se transforme em realidade.

Pode-se conceituar ações afirmativas como espécies de políticas públicas de caráter compulsório, facultativo ou mesmo voluntário, que sejam implementadas no intuito de combater a discriminação racial, de gênero ou de origem nacional, e que busquem corrigir os efeitos presentes de uma discriminação praticada no passado, objetivando a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais, como por exemplo a educação e o emprego (Gomes, 2001).

Decorre daí o conceito de cotas, que se refere a um número ou percentual de ocupação das minorias que ainda se encontram em situação de vulnerabilidade na sociedade. Estes números e percentuais têm o condão de temporariamente garantir a igualdade, eis que cotas têm limite temporal, já que pretendem erradicar o problema da discriminação negativa e propiciar uma quebra de paradigma, ou melhor, uma mudança social voltada ao tratamento igualitário.

A adoção das ações afirmativas é resultado de um contexto internacional de avanços decorrentes de luta e movimentação das mulheres em prol da igualdade de direitos.

Nesse sentido, as ações afirmativas, espécie de política compensatória, aceleram a igualdade. Não bastando que se proíba a discriminação, segundo Flavia Piovesan (2015, 49), elas são estratégias promocionais capazes de estimular a inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade na sociedade. A inclusão é pressuposta por igualdade, e não pela proibição da exclusão, e são necessárias políticas que a assegurem. Dentre os instrumentos de inclusão é que encontram inseridas as ações afirmativas.

Buscando afastar um passado de discriminação e preconceitos, as ações afirmativas cumprem uma finalidade pública da democracia, que é assegurar a diversidade e a pluralidade social, respeitando as diferenças, viabilizando a igualdade material substantiva (Piovesan, 2005).

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher também contempla a possibilidade jurídica de uso das ações afirmativas. Através de seu uso, os Estados adotam políticas públicas temporárias que visam acelerar o processo de igualização de status entre homens e mulheres. As medidas não são eternas, elas devem cessar ao alcançarem seu objetivo (Piovesan, 2005).

A implementação do direito à igualdade é fundamental numa democracia. Haja vista que a democracia enseja a igualdade no exercício de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais – fundamentalmente a igualdade de condições, direitos e oportunidades aos seres humanos. É nesse sentido que Flavia Piovesan (2005) afirma que democracia se confunde com igualdade. Daí decorre o desafio de eliminar a discriminação e, por outro lado, promover a igualdade por meio de intensificação e aprimoração de ações, combinando estratégias repressivas e promocionais.

Quanto às cotas na política brasileira, elas surgiram em 1995, com a Lei 9.100/1995 (Brasil, 1995), que ficou conhecida como “lei das cotas”, regulou as eleições municipais de 1996 e determinava o preenchimento de, no mínimo, 20% das vagas de cada partido ou coligação para candidaturas de mulheres². Anos mais tarde, surge a Lei 9.504/1997, que altera o percentual para, no mínimo, 30% e, no máximo, 70% para a reserva de candidaturas de cada sexo. Já Lei 12.034/2009 (Brasil, 2009) altera a redação do artigo 10, § 3º da Lei 9.504/1997, não mais determinando a reserva, mas sim o preenchimento de, no mínimo, 30% e, no máximo, 70%, conforme se extrai do referido § 3º do artigo 10. A Lei também instituiu 10% do tempo de propaganda partidária às mulheres e a destinação de 5% dos recursos do fundo partidário para a formação política e participação feminina (Furlan, 2014).

Uma análise realizada pela Inter-Parliamentary Union, em 2014, diz que a média mundial de participação feminina no parlamento é de 21,77%, nas câmaras baixas é de 22,16%, nas câmaras altas é de 19,64%. Somente em 39 países o percentual de participação feminina na política foi superior a 30%. O Brasil apresentou 8,6% de mulheres na Câmara de Deputados e 16% no Senado Federal, ocupando a 124ª posição, assim, encontra-se inserido no grupo com o pior desempenho na efetivação da igualdade para as mulheres na política (Alves e Medeiros, 2016).

As cotas para mulheres na política brasileira aplicam-se aos partidos políticos e impactam no sistema proporcional. Elas tentam que mulheres ocupem maior espaço, procurando estabelecer equilíbrio de oportunidade para ambos os sexos.

Bruno Bolognesi (2012) afirma que as cotas na política não passam de um artifício do sistema político que em nada melhoram os índices de participação feminina, sendo que se conserva o *modus operandi* da elite política nacional.

O autor realizou um levantamento de dados referente às eleições de 1994, 1998, 2002 e 2006 sobre as candidaturas femininas nos partidos políticos brasileiros. Concluiu que cotas para a candidatura de mulheres não são suficientes para promover a igualdade. É necessário mais. O autor entende como importante seu

2. Artigo 11, § 3º da Lei 9.100/1995.

implemento, como um primeiro passo. Mas não o único. Apesar das diferenças ideológicas entre partidos, a efetivação da igualdade foi inócua para todos eles. Pois, no momento de efetivar o acesso de fato às mulheres na política, o que se viu foi um despropósito geral, já que, em momentos cruciais, como o da competição intra-lista, viu-se o descaso para a massa feminina. Embora tenha concluído que o eleitorado brasileiro não tem preconceito de gênero, os partidos políticos nacionais não têm incentivado a vitória das candidatas mulheres. Seja devido à ânsia da perpetuação no poder, seja pela distribuição de recursos nos partidos (Bolognesi, 2012).

Os sociólogos Peixoto, Goulart e Silva, por outro lado, afirmam haver fortes indícios de preconceito na seleção entre homens e mulheres pelo eleitorado. Eles também comentam sobre o dispendio de recursos extremamente desproporcional entre homens e mulheres, afirmam que elas gastam 2 a 3,5 vezes menos que eles, fato que as deixa em desvantagem nas disputas (Peixoto, Goulart e Silva, 2016).

Apesar das cotas aparecerem no cenário político brasileiro de forma natural, sem maiores contestações ou polêmica, o que se percebe é que, juntamente ao aumento do percentual de 20% para 30%, no mínimo, reservado para mulheres nas listas partidárias, ao mesmo tempo também houve o aumento da proporção de 100% para 120% e depois para 150% do número de candidaturas em relação ao distrito para os cargos proporcionais. Este simultâneo incremento de cotas aliado ao crescimento na proporção de candidatos que podem ser inscritos por partidos e coligações dilui a participação feminina e acaba mantendo o padrão de conduta dos candidatos do gênero masculino. Assim, o espaço para mulheres na política, apesar de previsto em lei, não é garantido, na prática. O comportamento dos partidos segue a ordem da casa, onde a lógica da preservação da instituição permanece, em prejuízo à lógica da inclusão das minorias (Bolognesi, 2012).

Afirma Bruno Bolognesi (2012) que elementos como as cotas de gênero, a lista aberta, a fragmentação partidária, candidaturas avulsas, dentre outros, não explicam por si só determinados mecanismos de exclusão. Apesar da participação feminina na política ter crescido, não se pode afirmar que isso é devido à implementação da política pública de cotas. As cotas, para o autor, têm um caráter

de manutenção do jogo político, apelidado por ele de “ótimo de Pareto” (Bolognesi, 2012, 127).

A raiz do problema da igualdade entre homens e mulheres é mais profunda e parece enfraquecer na medida em que passam as gerações. Aí está a importância de cada vez mais se respeitar as cotas. Elas trazem maior visibilidade às mulheres, que na medida em que preenchem cargos políticos e tomam parcela do poder, são vistas como os seres humanos que são, em igualdade de direitos.

A efetivação do princípio da igualdade versus candidaturas-laranjas

O termo “laranja” é usado para aquelas pessoas que assumem um papel fictício, e que, na verdade, não praticam a função da qual apropriam-se. Trata-se de uma fraude. No caso da política, um candidato laranja é aquele candidato de faz de conta, de fachada, que participa das eleições sem intenção de concorrer a nenhum cargo político, é usado para servir a interesses dos partidos.

No caso das mulheres candidatas às eleições, a candidatura-laranja foi utilizada pelos partidos políticos para burlar a lei das eleições que destina cotas para mulheres, mais especificamente, o § 3º, do artigo 10 da Lei 9.504/1997, que exige percentuais de participação mínima e máxima para cada sexo.

Os partidos políticos nacionais, além de desrespeitarem os direitos das mulheres, tinham a intenção econômica de desviar verba do fundo de campanha, que seria destinada à equiparação dos direitos femininos, para os candidatos homens de maior interesse. Assim, os partidos utilizaram de candidaturas-laranjas femininas para adequarem-se à norma e na prática, fraudaram o sistema.

Segundo a pesquisa de Gatto e Wylie, comentada por Nathalia Passarinho (2019), esta prática não é de uma única legenda, mas sim, trata-se de conduta generalizada de todos os partidos em menor ou maior grau. Para tal afirmação, as pesquisadoras consideraram que seria candidatura-laranja aquela candidatura que recebesse menos de 1% de votos obtidos pelo candidato eleito menos votado no Estado. Por exemplo: em 2018, no Acre, o candidato a deputado federal menos votado recebeu 7.489 votos, portanto, para ser laranja, segundo elas, uma candidatura precisa ter obtido menos de 75 votos.

Elas também pesquisaram o desempenho das mulheres, ou seja, sua competitividade em relação aos homens, nos últimos 24 anos,

e concluíram que as mulheres subiram apenas de 5% para 15% o percentual de participação efetiva, ou seja, a proporção de candidatas mulheres sofreu um singelo aumento à medida em que foi reforçada a política de cotas, porém as punições do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), afirmam as pesquisadoras, não chegam a 30% dos casos (Passarinho, 2019).

Um dos casos mais emblemáticos julgados pelo TSE ocorreu em 2015, no qual se realizou uma investigação judicial eleitoral objetivando descobrir se os partidos políticos efetivamente respeitam a Lei das Eleições, tanto no momento de registro das candidaturas como no curso das campanhas eleitorais, no que se refere à observância da regra prevista no artigo 10, § 3 da Lei, ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à norma, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas (TSE, 2015).

Segundo o Tribunal, o limite de autonomia dos partidos políticos para escolher seus candidatos, a eles conferir maior ou menor apoio e destaque em campanha eleitoral e definir os recursos financeiros, está na Lei. De forma que o respeito a ela propicia candidaturas de cada gênero, sem se traduzir em mero estado de aparências, já que a norma se destina à promoção da igualdade de oportunidades aos gêneros feminino e masculino.

Restou estabelecido pelo TSE que a norma prevista no artigo 10, § 3º da Lei 9.504/1997 tem caráter objetivo e o seu descumprimento impede a regularidade do registro do partido ou coligação interessados em participar das eleições.

Definiu-se que na eventualidade de ser impossível o registro de candidaturas com o percentual mínimo de 30%, a única alternativa é reduzir o número de candidatos do sexo masculinos, adequando, assim, os percentuais. Caso não se cumpra a exigência legal, a consequência é o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (Drap) (TSE, 2015).

Alerta o Tribunal Superior Eleitoral que se atente para casos de burla, os quais serão tratados como fraude, tendo em vista representarem uma falsa representação da realidade, o que é incompatível com a lisura exigida no processo eletivo. Forjar candidaturas femininas fere a igualdade na disputa eleitoral, também ferindo a legitimidade das eleições, sendo cabível a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo.

Para conceituar fraude, o Tribunal utiliza um conceito aberto, que pode englobar as mais diversas situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas.

Vislumbra-se que exista uma preocupação bastante elevada, no sentido de que se cumpra o *princípio da igualdade* na política nacional.

Interessa revelar resultados da pesquisa de Malu Gatto e Kristin N. Wylie, trazidos por Nathalia Passarinho, que atestam que embora as cotas tenham sido aplicadas desde 1998 nas eleições no Brasil, uma mudança na norma ocorrida em 2009, alterando o termo “reservar” para “preencher” o percentual com candidaturas de cada gênero, implicou, na contramão da intenção do legislador, maior intenção de burla pelos partidos políticos. Sendo que no primeiro ano de aplicação da nova norma, em 2010, o percentual de laranjas subiu para quase 40% (Passarinho, 2019).

Em 2016, buscando dar maior competitividade às mulheres, o TSE passou a exigir que 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha fosse destinado à candidaturas femininas. Mas a estratégia dos partidos, para mais uma vez burlar a norma, foi destinar tais recursos aos homens que tinham como vice ou suplentes mulheres (Passarinho, 2019).

E não satisfeitos, alguns partidos políticos apresentaram projetos de lei no intuito de acabar com as cotas para mulheres no Brasil (Passarinho, 2019).

A atitude de alguns partidos em tentar acabar com as cotas foi tristemente apontada como a solução para acabar com as candidaturas-laranjas. Ora, a diminuta participação feminina na política é reflexo da sociedade machista que ainda se apresenta e possui raízes profundas, principalmente na política. Controlar uma fraude através da supressão de direitos parece ser um contrassenso. É de saltar aos olhos a pretensão mesquinha de políticos decanos, no propósito de manter sua permanência no poder, ou de suas mesmas famílias, invocarem a supressão das cotas como resposta a uma fraude cometida por eles mesmos.

O desestímulo ofertado pelos partidos políticos às candidaturas femininas é prejudicial ao sistema proporcional. É preciso que a Justiça Eleitoral adote medidas punitivas eficientes para coibir este comportamento (Carvalho, 2018).

Parte de culpa pode ser atribuída às candidatas que se submetem à fraude, que não compreendem a importância da visibilidade feminina no poder. Mas não justifica a atitude desenfreada de burla ao sistema, seja através de candidaturas-laranjas, da distribuição de recursos para a propaganda eleitoral, da participação desigual na propaganda eleitoral gratuita e da desproporção na quantidade de material de propaganda recebido, em comparação com o disponibilizado aos homens – fatos que desequilibram a disputa e acabam com o sucesso eleitoral das mulheres (Carvalho, 2018).

Trata-se de um desrespeito aos direitos fundamentais das mulheres que merece punição, frente a nova realidade, a uma nova era de respeito aos direitos humanos também das minorias, como são as mulheres na política.

Diante da falta de resultados concretos obtidos com as alterações legislativas até o momento e das fraudes à norma, pode-se afirmar que a candidatura feminina representa um desafio à democracia atualmente. Consolidar direitos e propiciar a igualdade a todos os seres humanos, aqui especificamente retratados através da participação feminina no poder, ainda requer holofotes da mídia, controle da sociedade e punição a quem atentar contra sua efetivação.

Além disso, é recomendável que essa prática seja tipificada como ato de improbidade administrativa eleitoral, posto que tal comportamento “fere elemento essencial para uma eleição verdadeiramente justa e jurídica, qual seja, a igualdade entre os candidatos” (Bertoncini, 2014, 15) e não se encontra dentre aqueles comportamentos definidos no artigo 73 *caput* e § 7º da Lei 9.504/1997, que estabelece essa especial modalidade de ato de improbidade administrativa.

Considerações finais

Diante do trabalho apresentado, restou clara a relevância do tema “mulheres na política” – assunto que se reveste de atualidade. Muito embora vivenciemos a era da tecnologia e da informação, ainda é necessário debater este tema, o qual está intimamente ligado à igualdade.

O princípio da igualdade, aclamado desde a Revolução Francesa e que também está presente na nossa Constituição Federal, parece estar ainda distante da efetividade plena.

Conforme foi analisado neste trabalho, um dos instrumentos utilizados para a concretização da igualdade é a ação afirmativa, através do instituto de cotas. No entanto, este instrumento não tem conseguido obter os resultados para o qual foi criado.

Desta forma, a democracia continua a ser desafiada, já que algumas minorias não conseguem usufruir das mesmas oportunidades e direitos.

As denominadas cotas para mulheres nas eleições visam a aumentar a participação feminina na política, através do sufrágio passivo, de forma a conceder parcela de poder também às mulheres, que há tempos vêm lutando por direitos e garantias iguais aos seres humanos do sexo masculino.

Oportunizar chances das mulheres candidatarem-se a um cargo político e todos os demais direitos que envolvem a concorrência em uma eleição, como recursos para a campanha e horário político hábil, dentre tantos outros, equivale à concessão dos mesmos direitos oferecidos aos homens.

Entretanto, na prática, como se viu nessa pesquisa, partidos políticos de mentalidade patriarcal ainda são a maioria no país, e na tentativa de burla à legislação adotam condutas que impedem a eleição feminina. Assim, de forma oculta e dissimulada, lançam candidatas-laranjas, que não possuem vocação política somente para constar e preencher o percentual legal. Sendo que, na verdade, estes políticos estão preocupados na permanência dos mesmos candidatos à frente dos partidos. Não possuindo intenção alguma de propiciar chances às mulheres.

Observou-se que a Justiça Eleitoral está tomando medidas para coibir este comportamento, punindo partidos e coligações responsáveis pela fraude na candidatura de mulheres.

A conclusão, por fim, que se chega é que as ações afirmativas são importantes, pois representam um primeiro passo em direção à igualdade, mas sozinhas elas não são suficientes. São necessárias outras medidas que as tornem mais efetivas. Dentre essas medidas, podemos citar um controle maior, através da fiscalização e a aplicação mais célere de punição a quem desafiar a norma. Além disso, uma transformação educacional e cultural na sociedade também parece necessária, assim talvez possamos alcançar a igualdade.

De igual modo, a tipificação de ato de improbidade eleitoral em razão de fraudes perpetradas contra o sistema de cotas eleitorais

é medida recomendável para a proteção das mulheres na política, a atingir os dirigentes e os partidos políticos violadores da igualdade material e da democracia representativa.

Referências

- ALVES, S. L.; MEDEIROS, L. B. (2016). Democracia, cidadania e o princípio da igualdade: medidas de discriminação positiva e a presença da mulher na política. *Populus*, n. 2, p. 27-47. Disponível em: [<https://bit.ly/2U4GR3L>]. Acesso em: 30 jul. 2019.
- BERTONCINI, M. (2014). Cidadania, igualdade e democracia como bens jurídicos protegidos pela categoria dos atos de Improbidade Administrativa eleitoral. *Paraná Eleitoral*, vol. 3, n. 2, p. 7-37. Disponível em: [<https://bit.ly/2uO8Lqc>]. Acesso em: 22 set. 2019.
- BOLOGNESI, B. (2012). A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? *Paraná Eleitoral*, vol. 1, n. 2, p. 113-129. Disponível em: [<https://bit.ly/37GhcSS>]. Acesso em: 26 jul. 2019.
- BRASIL. (1997). Lei das Eleições. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [<https://bit.ly/31ewa04>]. Acesso em: 27 jul. 2019.
- BRASIL. (1995). *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [<https://bit.ly/38WnGNL>]. Acesso em: 30 jan. 2020.
- BRASIL. (2009). *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [<https://bit.ly/2S72m10>]. Acesso em: 30 jan. 2020.
- CARVALHO, J. M. (2002). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CARVALHO, V. O. (2018). Participação política feminina e desequilíbrios na arena eleitoral: responsabilidade civil dos partidos e coligações pelos danos por desrespeito ao direito de sufrágio passivo das candidatas. *Justiça Eleitoral em Debate*, vol. 8, n. 2, p. 57-60. Rio de Janeiro. Disponível em: [<https://bit.ly/2GzyNzX>]. Acesso em: 27 jul. 2019.
- FERREIRA FILHO, M. G. (2009). *Princípios fundamentais de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- FURLAN, J. A. (2014). Inclusão da mulher na política: panorama atual e perspectivas. *Estudos Eleitorais*, vol. 9, n. 3, p. 62-90. Disponível em: [<https://bit.ly/2Ubh49R>]. Acesso em: 12 ago. 2019.
- GOMES, J. B. B. (2001). *Ação afirmativa e o princípio da igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar.
- PASSARINHO, N. (2019). Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. Disponível em: [<https://bbc.in/37LU0mo>]. Acesso em: 27 jul. 2019.

- PEIXOTO, V. M.; GOULART, N. L. M.; SILVA, G. T. (2016). Cotas e mulheres nas eleições legislativas de 2014. *Política e Sociedade*, vol. 15, n. 12. Disponível em: [https://bit.ly/36EoVzp]. Acesso em: 25 jul. 2019.
- PIOVESAN, F. (2005). Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 35, n. 124, p. 43-55. Disponível em: [https://bit.ly/37QwrJb]. Acesso em: 20 jul. 2019.
- _____. (2011). *Direitos Humanos: e o Direito Constitucional Internacional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva.
- SILVEIRA, R. M. G. (2012). *Diversidade de gênero: mulheres*. Disponível em: [https://bit.ly/315AJcM]. Acesso em: 20 jul. 2019.
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral. (2015). *Recurso Especial Eleitoral nº 243-42.2012.6.18.0024/PI*. Disponível em: [https://bit.ly/36Cpaew]. Acesso em: 27 jul. 2019.

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Apresentação

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política é editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em parceria com o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná e com seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. A periodicidade da publicação é quadrimestral em suas versões online e impressa. Ela aparece nos meses de abril, agosto e dezembro.

Objetivo e política editorial

Eleições, partidos políticos, campanhas eleitorais, elites políticas, em resumo, “comportamento político”, constitui um espaço singular na discussão sobre os processos políticos nos regimes democráticos contemporâneos. A **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é uma publicação destinada a debater prioritariamente esses temas através da Ciência Política e do Direito Político.

Para tanto, a revista **Paraná Eleitoral** recebe, via e-mail, textos em Português ou Espanhol que tenham como objeto a estrutura e organização de partidos políticos, ideologias políticas e partidárias, campanhas eleitorais, competição política, votações e regras eleitorais, recrutamento e formação de elites políticas e parlamentares, organização do sistema político nacional e regional. O periódico aceita tanto contribuições sobre processos de longa duração quanto estudos de casos. São bem-vindos artigos que utilizem ferramentas de análise diversificadas (séries históricas, modelos estatísticos, interpretações sociológicas) ou a interação entre elas.

Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos *Word for Windows*, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do e-mail: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): **paranael@tre-pr.gov.br**

Os artigos devem ser inéditos, salvo dispensa dos editores quando se tratar de matéria relevante e de interesse da comunidade político-eleitoral. Em formulário específico enviado ao autor após o aceite do texto, esse deverá declarar o ineditismo do trabalho e autorizar sua publicação, cedendo os direitos autorais para a **Paraná Eleitoral**.

A fim de garantir o anonimato, deve-se submeter o artigo com uma página de rosto contendo as seguintes informações: autoria, filiação institucional, qualificação acadêmica, três últimas publicações relevantes na área, endereço de contato, telefone e endereço eletrônico.

Os manuscritos devem ser enviados em fonte *Times New Roman* tamanho 12, em espaçamento duplo. As margens esquerda, superior e inferior devem ter três centímetros e a direita dois centímetros.

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9 000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

Os artigos deverão ser obrigatoriamente acompanhados: (i) de um resumo de no máximo 250 palavras em português e inglês sintetizando o tema discutido, as hipóteses de trabalho, métodos e ferramentas utilizadas nas análises dos dados e as principais conclusões; as conclusões ou achados do estudo devem obrigatoriamente constar no resumo; e (ii) de uma relação de cinco palavras-chave, para efeito de indexação bibliográfica. O resumo deverá ser redigido em parágrafo único.

A responsabilidade pela revisão ortográfica e gramatical é do autor do manuscrito. Referências à paginação devem apresentar sua forma mais resumida (exemplo: 74-9; 3-5; 131). O mesmo deve se proceder quanto a datas, utilizando o formato dd/mm/aaaa.

Tabelas, quadros e gráficos, imagens e figuras devem constar no corpo do texto exatamente no local onde elas devem aparecer publicadas. Devem estar numeradas e com titulação clara e resumida. As referências e fontes das tabelas, figuras e imagens devem constar imediatamente abaixo das mesmas. É imprescindível indicar as fontes dos dados utilizados na confecção de tabelas, quadros e imagens.

Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em *itálico*. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em *itálico* (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

Livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

Artigos de periódicos:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

Capítulos de livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: SOBRENOME, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

Internet (documentos eletrônicos):

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

Trabalhos não publicados:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

Documentos:

Título do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

A seleção dos artigos

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: *(i)* a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; *(ii)* a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e *(iii)* a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.

