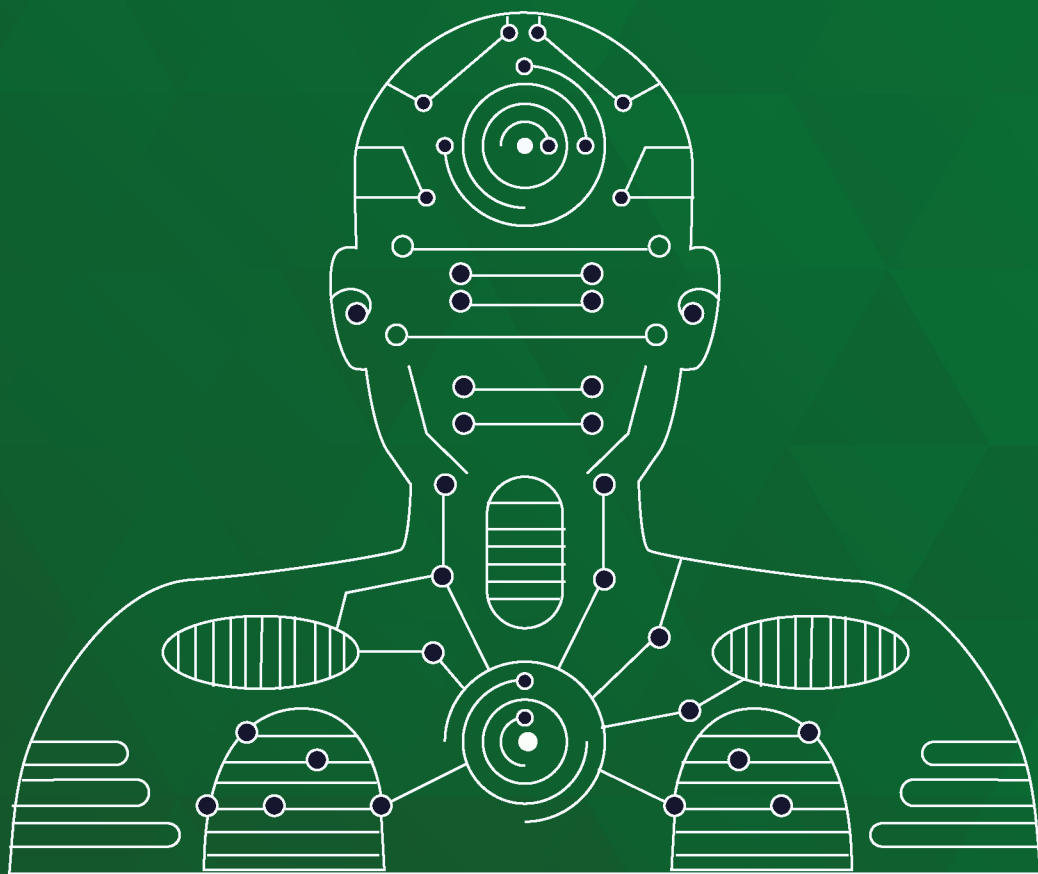


PARANÁ ELEITORAL

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



ISSN 1414-7866
(versão impressa)

ISSN 2448-3605
(versão on-line)



v.14 n. 5 2025
tre-pr
nusp/ufpr
ninc/ufprnpspb
/ppgcp/unicent
ro-pr

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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



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

v.14 n.5 2025

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Escola Judiciária Eleitoral.
Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira;
Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v.14 n.5. (2025) -. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2025.

Quadrimestral

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão *on-line*)

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

1. Direito Eleitoral 2.Ciência Política

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

CDD 342.2805

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

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

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná

Seção De Produção Científica, Ações Acadêmicas E Socioculturais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – UFPR

Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política – UFPR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO)

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Guarapuava

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Irati

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO - Guarapuava

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

Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Luiz Osorio Moraes Panza

Diretor Executivo da EJE/PR:

Desembargador Osvaldo Canela Júnior

Coordenador Executivo da EJE/PR:

Bacharel Domicio Prates Ribeiro Filho

Direção Geral:

Solange Maria Vieira

Editores:

Coordenador editorial: Desembargador Osvaldo Canela Júnior

Editora chefe: Professora Doutora Mary Natsue Ogawa –Ciência Política

(EJE/PR, UNINTER)

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

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

Editora associada: Professora Doutora Marcia da Silva – Geografia Política

(UNICENTRO)

Homenagem: bacharela Zynir Lima Castilho, editora homenageada da revista

entre 1955-1974

Editores executivos:

Direito Eleitoral

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPEP)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Ana Paula Vianna Barmann (Uninter, Unisinos)

Ciência Política

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Jefferson Carlos Carús Guedes (UNICEUB)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Rogério Carlos Born – Direito, Ciência Política

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

Geografia Política

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

Bibliotecário

Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O

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

Assistente Editorial: Mariane Couto Ribeiro

Editoração eletrônica: Maria Aparecida dos Santos | MPM Editora



Diagramação: Otoniel Filho

Revisão: Helena Duarte

Tiragem desta edição: 100 exemplares

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

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@tre-pr.jus.br

Consulte nossas normas para publicação em nosso site.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

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

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

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3330-8573, CEP 80220-902, Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Direitos à cidade e participação social na construção de políticas públicas no Brasil: notas teórico-metodológicas para análise de processos democráticos	10-36	<i>Gabrielle Simões Lima Vitena e Lucas Filipe Souza Coité</i>
Desdemocratização algorítmica: a erosão da democracia como resultado da plataformização política	37-64	<i>Wagner Silveira Rezende, Jessicka Oliveira de Assis e Akleis Müller Ferreira Júnior</i>
Panorama da votação presidencial nos anos 2018 e 2022 no município de Palmas-PR: correlações com os territórios conservadores de poder	65-99	<i>Paulo Vinícius Vasconcelos de Medeiros e Pedro Rodolfo Nielsen Filho</i>
A compra de votos e seus impactos na democracia brasileira: uma análise à luz do art. 41-A da Lei nº 9.504/97	100-126	<i>Ivanildo Quintal de Souza, Luender Augusto de Jesus Batista, Malena Jacinto Ribeiro Torres Duarte, Gevair Campos e Raquel Aparecida Alves</i>
Inteligência artificial e democracia: riscos e oportunidades para o processo eleitoral brasileiro	127-142	<i>Erivelto Diego do Amarante</i>
Processos estruturais no sistema eleitoral brasileiro: fundamentos teóricos e aplicação prática	143-165	<i>Jorge José Lawand</i>
A população em situação de rua e sua inclusão no processo eleitoral	166-188	<i>Alexandre Barbosa Petermann</i>
O desequilíbrio dos três poderes e o sistema de freios e contrapesos: uma análise dos modelos presidencialista e parlamentarista	189-216	<i>Roberto de Almeida Luquini, Giovanna da Silva Alves, Isabela Luiza da Silva e Nayara Mares Almeida Gonçalves</i>

Editorial

A edição de dezembro da *Revista Paraná Eleitoral* encerra mais um ciclo anual de publicações dedicadas à reflexão crítica, interdisciplinar e comprometida com o aperfeiçoamento da democracia brasileira. Trata-se da última edição regular do ano, que soma-se, em 2025, a duas importantes edições especiais: o *Atlas Eleitoral*, marco cartográfico e analítico sobre o comportamento político-eleitoral do Paraná, e o volume especial dedicado às produções do Grupo de Pesquisa EJE-PR/UFPR, resultado de uma parceria institucional que vem fortalecendo o diálogo entre academia e Justiça Eleitoral. Assim, concluímos o ano celebrando um conjunto expressivo de trabalhos que enriquecem o debate público e ampliam o alcance científico da revista.

Os artigos deste número final reafirmam a vitalidade intelectual que caracteriza a *Revista Paraná Eleitoral*. A edição abre com reflexões sobre os direitos à cidade e os desafios da participação social na formulação de políticas públicas urbanas, destacando a necessidade de revitalizar espaços deliberativos, enfrentar a captura de instâncias decisórias e promover maior inclusão democrática na gestão das cidades.

A revista também aborda um dos temas mais urgentes do cenário contemporâneo: os impactos da cultura algorítmica, da plataformação da política e da inteligência artificial sobre o ecossistema democrático. Os textos analisam os riscos da datificação, do microdirecionamento e da opacidade algorítmica para a autonomia informacional dos indivíduos, para o pluralismo e para a integridade das eleições. Ao mesmo tempo, ressaltam que a tecnologia, quando orientada por regulações éticas e por princípios democráticos, pode contribuir positivamente para a transparência e a eficiência dos processos políticos.

Com igual rigor, a edição traz estudos empíricos relevantes para a compreensão da cultura política regional. A análise sobre o comportamento eleitoral no município de Palmas-PR nas eleições de 2018 e 2022 revela como fatores socioeconômicos, desigualdades territoriais e dinâmicas simbólicas atuam na formação das preferências políticas e na delimitação dos territórios conservadores de poder. Esses achados dialogam diretamente com o compromisso institucional de entender, com profundidade, a complexidade do eleitorado paranaense.

Outra contribuição essencial é o estudo dedicado ao artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, que examina a persistência da compra de votos e seus efeitos corrosivos sobre a liberdade do eleitor e sobre a legitimidade das eleições. Os resultados reforçam a necessidade de estratégias educativas, fortalecimento das instituições e aprimoramento legislativo como caminhos para uma democracia mais justa e igualitária.

A edição também se volta à necessária reflexão sobre a inclusão da população em situação de rua no processo eleitoral, destacando os obstáculos enfrentados por esse grupo e o papel transformador da Justiça Eleitoral na garantia do acesso à cidadania política. Ao lado disso, exploram-se debates sobre as relações entre os Poderes à luz da teoria dos freios e contrapesos, além de análises sobre como os processos estruturais podem auxiliar na superação de desafios recorrentes no sistema eleitoral.

Encerrar o ano com uma edição tão plural, consistente e alinhada aos desafios contemporâneos da democracia é motivo de grande satisfação institucional. As publicações de 2025 — as regulares e também as edições especiais — reafirmam o compromisso da *Revista Paraná Eleitoral* em promover pesquisa qualificada, fomentar o diálogo entre diferentes áreas do conhecimento e fortalecer a atuação da Justiça Eleitoral como guardião dos direitos políticos e da cidadania.

Agradecemos às autoras, aos autores, aos pareceristas e às instituições parceiras que contribuíram para a construção de todo o percurso editorial do ano. Que os debates aqui apresentados inspirem novas pesquisas, subsidiem políticas públicas e aprofundem a compreensão dos caminhos democráticos no Brasil.

Boa leitura — e que o próximo ano continue ampliando o debate e a produção científica no campo eleitoral.

Mary Natsue Ogawa
Editora-Chefe

Direitos à cidade e participação social na construção de políticas públicas no Brasil: notas teórico-metodológicas para análise de processos democráticos

Gabrielle Simões Lima Vitena ¹

Lucas Filipe Souza Coité ²

RESUMO

Este artigo oferece uma análise crítica e propositiva sobre o papel do direito à cidade e da participação social na construção de políticas públicas urbanas no Brasil. A partir de um diálogo interdisciplinar entre o Direito Urbanístico e a Sociologia, a pesquisa explora os desafios e as potencialidades dos processos democráticos na gestão urbana, investigando como instrumentos jurídicos e mecanismos participativos podem incluir grupos marginalizados na governança das cidades. Adota-se o referencial analítico do Ciclo de Políticas Públicas para identificar pontos de estrangulamento e oportunidades para a incidência de atores sociais subalternizados. A revisão conceitual retoma o debate sobre a esfera pública, com base na teoria habermasiana e em críticas que apontam a necessidade de ampliar os espaços de deliberação e resistência política. O estudo evidencia o esvaziamento dos canais participativos, marcado pela captura de instâncias decisórias por interesses do setor privado e por uma crescente verticalização da gestão urbana, e aponta caminhos para a reestruturação desses mecanismos em prol de uma governança mais democrática e inclusiva.

Palavras-chave: direitos à cidade; participação social; ciclo de políticas públicas.

¹ Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). Professora de Sociologia da Educação Básica do estado da Bahia. Membro do grupo de pesquisa “Laboratório de Estudos sobre Crime e Sociedade” (LASSOS), vinculado ao Departamento de Sociologia – FFCH/UFBA. Doutoranda e Mestra em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). Licenciada em Ciências Sociais na Universidade Federal da Bahia. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1438667372130702>

² Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Membro do Grupo de pesquisa “Territórios, Poder e Desigualdades”, vinculado ao Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH/UFBA). Assessor Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Advogado. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Mestrando em Ciências Sociais no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA). Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Lattes e ORCID: <http://lattes.cnpq.br/1241731234918695>, <https://orcid.org/0009-0005-2495-7610>

ABSTRACT

This article provides a critical and propositive analysis of the role of the right to the city and social participation in the development of urban public policies in Brazil. Through an interdisciplinary dialogue between Urban Law and Political Sociology, this research explores the challenges and potentialities of democratic processes in urban management, investigating how legal instruments and participatory channels can include marginalized groups in city governance. The Public Policy Cycle is employed as an analytical framework to identify bottlenecks and opportunities for the influence of subaltern social actors. The conceptual review revisits the public sphere, drawing on Habermasian theory and critiques that highlight the need to expand spaces for debate and political resistance. The study reveals the hollowing out of participatory channels, characterized by the capture of decision-making bodies by private sector interests and an increasing verticalization of urban management. Finally, the article suggests pathways for restructuring these mechanisms to foster a more democratic and inclusive governance.

Keywords: rights to the city; social participation; public policy cycle.

Introdução

A produção do espaço urbano no Brasil é historicamente marcada por profundas desigualdades, reflexo de um modelo de desenvolvimento que privilegiou a concentração de capital e a segregação socioespacial (Santos, 2023). Nesse contexto, o debate sobre a função social da cidade¹ e da propriedade ganhou centralidade, impulsionado pela formulação do conceito de direito à cidade.

Cunhado por Lefebvre (2001), esse direito transcende a mera garantia de acesso a serviços e infraestruturas, configurando-se como um clamor político pela reapropriação coletiva do espaço urbano e pela transformação das relações sociais que nele se materializam.

No cenário brasileiro, essa bandeira foi fortalecida pelos movimentos de reforma urbana durante o processo de redemocratização, influenciando diretamente a criação de um capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, a promulgação do Estatuto da Cidade (Fernandes, 2016).

¹ Trata-se de um princípio jurídico-urbanístico, consagrado na Constituição Federal (art. 182, § 2º) e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que subordina o uso da propriedade urbana ao bem-estar coletivo, ao equilíbrio ambiental e à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (Silva, 2012)

Paralelamente, a redemocratização consagrou a participação social como princípio fundamental para a gestão pública (Dagnino, 2002). Ao estudar a interação e os diferentes papéis desempenhados pelos atores sociais, pelo Estado e pelas instituições na construção de políticas urbanas, faz-se necessário ir além da análise da aplicação de normas de dever-ser.

Diante dos desafios para compreender os processos democráticos na atualidade, este artigo propõe uma abordagem que articula o direito à cidade e a participação social, aproximando o Direito da Análise de Políticas Públicas (Farranha; Miranda; Pereira, 2018, 162-174). Adotando essa perspectiva interdisciplinar, busca-se compreender os desafios e as potencialidades da governança urbana, posicionando os fenômenos sociopolíticos no centro da equação dos complexos problemas das relações sociais (Gustin, 2013).

O objetivo é construir pontes analíticas para investigar em que medida os instrumentos jurídicos e participativos têm sido capazes de promover a inclusão de grupos historicamente marginalizados.

Para operacionalizar tal análise, propõe-se o uso do Ciclo de Políticas Públicas como ferramenta metodológica. Este modelo decompõe o processo político em fases interdependentes — formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação —, possibilitando a identificação dos pontos de inserção, influência e veto dos diversos atores e interesses em cada etapa (Souza, 2006).

A aplicação desse ciclo permite superar as análises puramente normativas dos arranjos participativos, examinando sua efetividade diante das dinâmicas de poder que moldam a gestão das cidades.

Conforme destacam Farranha, Miranda e Pereira (2018), ao realizar a leitura da efetivação da norma por meio dos elementos de seu contexto, renovam-se as Ciências Sociais e o Direito. Com efeito, chama-se assim, a atenção de pesquisadores e aplicadores para a reflexão sobre o lugar e o papel dos atores sociais, do mercado e do Estado em todo o ciclo de uma política pública. Esse redirecionamento conecta os interesses públicos ao acesso a bens e serviços pelas coletividades (Coutinho, 2013).

Ademais, no que diz respeito à efetividade da participação, o debate remete ao conceito de esfera pública, amplamente debatido na teoria social contemporânea. Partindo da formulação de Habermas (2003a), que a concebe como um espaço de deliberação

racional, o presente artigo incorpora as críticas que apontam para a seletividade e as exclusões inerentes à realidade brasileira (Perlatto, 2005).

Reconhece-se, assim, a existência de “esferas públicas subalternas” (Perlatto, 2005), espaços contra-hegemônicos nos quais grupos marginalizados da política e da sociedade articulam suas demandas e exercem pressão, disputando os rumos da política urbana.

O argumento central deste texto é que a gestão urbana no Brasil contemporâneo se desenvolve em meio a uma tensão fundamental. De um lado, o país possui um arcabouço jurídico-urbanístico avançado, que prevê a gestão democrática e participativa das cidades (Fernandes, 2016). De outro, a crescente influência de uma lógica de “empresariamento urbano” subordina o planejamento a parcerias com o setor privado e aos imperativos do mercado (Harvey, 1996; 2005; Vainer, 2000).

Diante disso, este artigo abordará discussões conceituais voltadas para a atuação dos atores envolvidos no processo de elaboração de políticas públicas, por meio das categorias de participação, esfera pública e grupos de interesse. Para alcançar clareza analítica dos processos políticos, é imprescindível atentar às relações e à distribuição de poder, ao papel das instituições e dos governos, à democracia, à segregação social e racial e aos conflitos existentes (Souza, 2006).

O estudo evidencia, assim, a verticalização de ações governamentais e explora a (re)estruturação dos mecanismos participativos.

O conceito de esfera pública: da categoria habermasiana às reformulações críticas

Aprofundando o debate sobre a esfera pública, Habermas (2003a) argumenta que, na modernidade ocidental, ela se constitui como um espaço social, distinto do Estado e do mercado, onde a sociedade civil se reúne para debater e monitorar questões de interesse comum. A esfera pública burguesa, que emerge no século XVII, seria caracterizada pelo uso público da razão, estabelecendo-se como o *locus* de formação da opinião e da vontade política que deveriam, idealmente, influenciar a tomada de decisão. É importante salientar que essa categoria é historicamente situada, formulada a

partir da capacidade da burguesia europeia de construir e manifestar sua opinião no âmbito político da cidade moderna.

Em sua conformação original, os assuntos de interesse geral dessa classe social eram expostos e debatidos a fim de produzir consenso e legitimação. A vida social burguesa integrou-se sistematicamente por meio de normas e da juridificação de suas demandas, o que constituiu um espaço autônomo de mediação e deliberação. Para Habermas (2003b), essa autonomia só pode ser alcançada por meio de procedimentos juridicamente regulados e institucionalizados, capazes de influenciar o Poder Público e, supostamente, garantir a inclusão de todos.

Essa inserção no ordenamento jurídico foi produzida no seio das estruturas de poder e dominação do mundo capitalista, onde se formularam direitos fundamentais destinados a assegurar as liberdades individuais e a propriedade privada – pedras angulares de um Estado baseado no paradigma liberal-formal e na democracia restritiva (Hansen, 2009). Assim, estabeleceu-se uma relação intrínseca entre o Estado e as necessidades desse estrato da sociedade (Losekann, 2014).

No sentido habermasiano, essa relação demandaria um certo grau de racionalização, discursivamente legitimada pela presença de grupos com notoriedade social, de maneira que:

Na expectativa de efetivar alguma influência sobre o sistema político, alguns interlocutores podem se colocar de forma privilegiada na esfera pública. [...] Mas, sempre será necessário, para constituir uma opinião pública de influência política, que haja assentimento das outras pessoas, inclusive dos leigos, pois estes também constituem a esfera pública. As pessoas que não estão inseridas em grupos de interesses organizados nem tampouco são especialistas em determinados assuntos, participam da esfera pública produzindo opiniões, consentindo ou não com as ideias formadas pelos segmentos citados, através de suas experiências cotidianas. (Losekann, 2014, p. 42)

A democracia, nessa perspectiva, estaria restrita a um grupo “seleto” cujos direitos são produto dos arranjos de poder advindos da propriedade privada, do mercado e da dominação, categorias cristalizadas por meio do Direito ocidental moderno. Esses cidadãos “seletos” atuam no campo privado e não governam diretamente,

mas pressionam e estabelecem relações mais porosas com o Estado (Perlatto, 2005, 122).

Apesar de sua influência, o modelo habermasiano foi alvo de profundas críticas, especialmente por seu caráter procedimentalista e generalizante, uma vez que essa racionalidade abstrata da linguagem se distancia das situações da vida cotidiana e dos problemas de segregação presentes em sociedades desiguais e estratificadas (Fraser, 1999; Perlatto, 2005).

Esses críticos apontam insuficiências e propõem reformulações da categoria habermasiana com o objetivo de adaptá-la a outros contextos. Nancy Fraser (1999), por exemplo, aponta o caráter utópico da igualdade nas relações da esfera pública, alertando para a multiplicidade de esferas e de contrapúblicos no exercício da democracia. Apesar disso, a concepção burguesa “funcionou para legitimar uma forma emergente de dominação de classe” (Fraser, 1999, p. 148, tradução própria).

A formulação utópica se sustenta em um discurso de unicidade e simetria nas relações internas, no qual os atores colocariam de lado suas diferenças para dialogar como se fossem iguais. Contudo, as diferenças estruturais e a posição dos atores na hierarquia social não podem ser ignoradas, como se o poder fosse distribuído proporcionalmente entre todos. Na prática, as desigualdades não podem ser negadas na esfera pública política, pois as assimetrias e as diferentes identidades são constitutivas do espaço de discussão.

A própria consolidação da esfera pública liberal foi, desse modo, marcada por um processo de exclusão². O associativismo burguês que a definia não era (e não é) um espaço universalmente acessível, mas um campo social estruturado pelo que Bourdieu (2007) designa como “distinção”. Esse mecanismo opera por meio da mobilização de um capital social específico que, ao mesmo tempo que unifica a classe dominante, cria barreiras simbólicas e legitima a exclusão dos demais grupos sociais.

Diante disso, Fraser (1999) conclui que a esfera pública não é única. Os grupos da sociedade civil sempre buscaram expandir os espaços de discussão para promover mudanças sociais, formar

² A própria diferenciação conceitual entre público e privado, central no argumento de Habermas, serviu para relegar ao âmbito doméstico questões consideradas “não políticas”, como as desigualdades familiares e econômicas, silenciando as vozes de mulheres, trabalhadores e não brancos. O pretenso “interesse comum” mascara, na prática, os interesses de um grupo social específico, do homem branco e do proprietário.

oposição e influenciar políticas por meio da propagação de ideias e práticas calcadas na realidade e nos problemas dos indivíduos excluídos das arenas de debate.

Seguindo essa crítica, a democracia — tanto em sociedades estratificadas quanto naquelas supostamente igualitárias — permanecerá limitada se a multiplicidade de públicos, contrapúblicos e identidades sociais for negada. Assim conclui a autora, apresentando os seguintes caminhos para a construção de uma teoria crítica sobre o tema:

Primeiro, essa teoria deve tornar visíveis as maneiras pelas quais a desigualdade social vicia a deliberação dentro da esfera pública nas sociedades capitalistas tardias. Em segundo lugar, deve demonstrar como a desigualdade afeta as relações entre os públicos nas sociedades capitalistas tardias, como os públicos são segmentados e acessam diferencialmente o poder, e como alguns são involuntariamente enclausurados e subordinados a outros. [...] Finalmente, a teoria deve mostrar como o caráter excessivamente fraco de algumas esferas públicas nas sociedades de capitalismo tardio retira a 'opinião pública' de força prática (Fraser, 1999, p. 172, tradução própria).

Destarte, cada sociedade e os diferentes estratos de classe, gênero e raça desenvolvem modelos de associação e formas de expressão política com características diversas e específicas. A partir desse debate, Fraser (1999) formula o conceito de esferas públicas subalternas ou contrapúblicas. Trata-se de espaços alternativos de discussão e organização criados por grupos marginalizados que, excluídos da esfera pública hegemônica, desenvolvem discursos e agendas próprias.

Nesses espaços, conforme desenvolve Perlatto (2005), os grupos subalternos não apenas formulam suas demandas, mas também forjam novas identidades coletivas e solidariedades, contestando as normas e os valores dominantes.

Em resposta às críticas, Habermas (2003b) reconhece a existência de outras esferas com acesso mais amplo à democracia em face da desigualdade de posições. Em sua reformulação, admite que, embora diferentes atores se organizem, apenas alguns detêm maior poder de mobilização e atração de recursos, e nem sempre se dispõem a defender interesses que extrapolem os seus. Habermas passou a considerar que esses atores têm a possibilidade de inverter

o fluxo de comunicação e de transformar as formas de solução de problemas no sistema político, cooperando para um mesmo fim a despeito das assimetrias de poder³.

Ainda na perspectiva de repensar o conceito de Habermas para aplicá-lo ao estudo da democracia, o sociólogo brasileiro Sérgio Costa desenvolve uma abordagem ao prescrever que a democratização “é um processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular” (Costa, 2000, p. 58). A esfera pública, nesse sentido, pode ser um espaço para a realização do processo democrático, incluindo novos públicos diante da complexificação, diversidade e porosidade cultural e social (Avritzer; Costa, 2004). Contudo, é fundamental que a participação não se torne um mero dispositivo para legitimar a ação governamental.

No contexto brasileiro, em que os mecanismos de integração são profundamente hierarquizados, a aplicação dessa categoria expandida apresenta notáveis potencialidades. Historicamente, os processos deliberativos no país foram concebidos para dificultar a presença de grupos pertencentes a estratos sociais não dominantes e violentamente explorados. Esses obstáculos foram juridificados a tal ponto que o direito fundamental à participação política passou a representar um modelo de sociedade não realizado.

Na formação da sociedade brasileira, calcada no racismo e na violência vertical e horizontal, negros, mulheres, proletários e pobres foram subalternizados, o que lhes dificultou não apenas a mobilidade social, mas também o exercício pleno de seus direitos fundamentais e sua inserção na esfera pública para o fazer democrático.

Apesar disso, os indivíduos excluídos do debate constituíram arenas discursivas paralelas e contestadoras, formando grupos de interesse que sempre buscaram tematizar e estabelecer suas necessidades diante da segregação (Panta, 2019). Esses grupos subalternizados, de diferentes formas, sempre resistiram e se expressaram “contra a predominância das formas sistêmicas de ação no interior dos domínios societários” (Perlatto, 2005, p. 132), articulando espaços de combate à homogeneidade e à hegemonia.

Foram formuladas esferas públicas de sentido e reconhecimento partilhado que, diante de canais escassos de mobilização, da fragmentação e da fragilização dos atores, incubaram tensões e

³ Em termos práticos, as demandas desses grupos não necessariamente serão cumpridas pelos agentes políticos ou corresponderão ao que busca a sociedade civil.

combatividade (Farranha, 2014). Durante o processo de redemocratização do Brasil, por exemplo, foram os movimentos sociais — como o da reforma urbana, o movimento negro e o movimento feministas — que, atuando em esferas subalternas, pautaram o debate constitucional e inscreveram na agenda política temas como o direito à cidade e a gestão democrática das cidades (Dagnino, 2002).

A existência desses espaços de deliberação evidencia que a categoria de esfera pública não pode ser vista como um campo neutro, mas como uma arena de disputas multifacetadas.

A luta pelo direito à cidade, portanto, passa necessariamente pela luta pelo reconhecimento e pela legitimação das pautas e dos atores que emergem desses espaços não hegemônicos. A noção de cidadania, como se observa, continua a esboçar um projeto normativo dominante que institui juridicamente a figura do cidadão com base nas mesmas estruturas de sustentação de uma sociedade capitalista e altamente desigual.

Diante disso, a análise dos canais de participação em políticas públicas, especialmente as urbanas, deve considerar em que medida eles conseguem absorver as demandas formuladas nesses espaços alternativos ou se, ao contrário, acabam reproduzindo os mecanismos de exclusão da esfera dominante.

Os direitos à cidade como direitos humanos coletivos e seu papel na construção democrática

Neste contexto de contínua construção democrática, o direito à cidade é compreendido como um vetor de transformação, alcançando o status de direito humano coletivo na agenda mundial e local contemporânea. Formulado originalmente por Lefebvre (2001) como um chamado à reapropriação do espaço urbano por seus habitantes, o conceito foi progressivamente incorporado ao léxico jurídico e político. Seu escopo atual direciona-se à busca por uma governança urbana democrática, com ampla e efetiva participação popular na gestão das cidades e de suas políticas públicas.

O direito à cidade pressupõe que o planejamento e a execução de projetos de intervenção sejam produto de processos genuinamente participativos. Tal premissa implica a necessidade de transcender o paradigma jurídico-formal, no qual a mera declaração de direitos se

revela insuficiente. Trata-se de ir além do legalismo para assegurar a materialização efetiva de uma gestão e organização democráticas do espaço urbano. O urbanismo, nesse sentido, deve ser assumido como uma forma de assegurar a cidadania, a dignidade das pessoas e o desenvolvimento sustentável da cidade (Rech; Rech, 2010).

Quanto ao seu escopo enquanto direito humano, diferentemente dos direitos individuais (de primeira dimensão), o direito à cidade é transindividual, pertencendo a toda a coletividade. Ele não se resume ao acesso individual a bens e serviços urbanos, como moradia ou transporte, embora os inclua. Define-se, fundamentalmente, como o direito dos habitantes de participar da (re)produção, gestão e usufruto do espaço urbano (Saule Júnior, 2007). Sua titularidade transcende o indivíduo, opondo-se à lógica da cidade como mercadoria e questionando o primado do valor de troca (especulação imobiliária) sobre o valor de uso (as necessidades e vivências dos cidadãos) (Harvey, 1996; 2014).

No âmbito das cidades, os benefícios almejados pelas políticas públicas devem resultar no bem-estar e na melhoria da qualidade de vida de seus destinatários. Desse modo, a participação popular torna-se imprescindível para a formulação e o acompanhamento de normas e ações⁴, uma vez que o projeto de sociedade diz respeito à coletividade, e não apenas aos governantes, cabendo ao Poder Público gerir esses interesses⁵. Essa participação pode ser desempenhada pelos indivíduos isoladamente ou por meio de entidades representativas da sociedade civil.

O Brasil, sob essa ótica, é inovador ao buscar a proteção dos habitantes das cidades por essa via — fenômeno intrinsecamente ligado ao processo de redemocratização e à luta dos movimentos de reforma urbana. A Constituição Federal de 1988, ao dedicar um capítulo à Política Urbana (artigos 182 e 183), estabelecer a função social da propriedade e da cidade como princípios norteadores e transformar o transporte em direito social (conforme redação dada ao art. 6º pela Emenda Constitucional nº 90/2015), lançou as bases para uma nova ordem jurídico-urbanística. Nessa ordem, a relação

⁴ Art. 2º, do Estatuto da Cidade. II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

⁵ José dos Santos Carvalho Filho, ao tecer comentários sobre o Estatuto da Cidade, aconselha que “os propósitos urbanísticos tenham a participação das coletividades, inclusive porque são elas também titulares de interesses ligados ao fenômeno urbanístico” (Carvalho Filho, 2011, 12)

coletiva com a cidade deve preponderar sobre a individual, adequando-se às necessidades da população e às características locais⁶.

Essa nova ordem foi detalhada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que define a “gestão democrática” como diretriz fundamental e oferece um rol de instrumentos urbanísticos e participativos para sua concretização (Fernandes, 2016). A inobservância dessa diretriz pode ensejar graves distorções na ordem urbanística, de modo que, “se um plano urbanístico resulta apenas de pareceres técnicos elaborados em gabinetes de autoridades administrativas, as ações que dele provierem não representarão, com certeza, os anseios da comunidade” (Carvalho Filho, 2011, p. 37).

É preciso, assim, que o cidadão não apenas apresente seus anseios e os problemas que enfrenta diariamente, mas também formule e exponha suas próprias opiniões e contestações nos debates públicos.

Para que isso seja executado, o Estatuto da Cidade, por exemplo, prevê o dever jurídico do Estado de realizar audiências e consultas públicas para a implementação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente, o conforto ou a segurança da população. Nesse caso, o objetivo é garantir a participação popular e prevenir danos às funções sociais da cidade. Tal controle social é preventivo e de extrema importância para a preservação da ordem urbanística, devendo também estender-se à fiscalização das ações estatais, inclusive daquelas delegadas ao setor privado.

Mecanismos como esses permitem que os cidadãos se compreendam como autores das normas jurídicas e partícipes das decisões estatais. Contudo, para que isso ocorra, a institucionalidade, de acordo com Carvalho (2016, p. 33), deve assegurar os pressupostos comunicativos da “formação da opinião e da vontade coletiva”, sem perder de vista que as assimetrias também estão presentes nessa esfera participativa. Ademais, deve-se atentar que a vontade coletiva, na maioria dos cenários, constitui-se por meio de disputas entre interesses diversos e de uma variedade de reações e partilhas de sentidos em comum.

No âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), cumpre destacar a adesão formal do Brasil à discussão

⁶ Art. 2º, do Estatuto da Cidade. V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

e à implementação da Carta Mundial do Direito à Cidade, elaborada em 2005 no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre (Osório, 2006). Embora não se constitua como fonte direta de direito e não possua status constitucional ou supralegal, esse instrumento representa um compromisso político do Estado e uma referência para o fortalecimento de mecanismos de fiscalização e de exigibilidade dos direitos e garantias fundamentais.

Na experiência local, observa-se a busca pela efetivação desses pressupostos com os avanços dos movimentos populares na juridificação da reforma urbana (Saule Júnior, 2007).

A mera positivação da questão urbana, entretanto, não foi capaz de reverter a lógica seletiva e excludente que os valores econômicos impõem aos modelos de governança e desenvolvimento. A Carta, nesse sentido, pode funcionar como um instrumento político de orientação para as ações e demandas daqueles que visam ao exercício da cidadania e da participação popular no planejamento e na produção da cidade.

Essa complementaridade estratégica é defendida por Osório, para quem o

[...] direito tem sido, em alguma medida, um instrumento a ser utilizado quando fracassam outras mediações, como a política e a demanda social. O movimento de direitos humanos tem comprovado que as estratégias sociais são insuficientes, de per si, para alcançar a justiça social e por isso foi necessário avançar na instrumentação de mecanismos jurídicos de exigibilidade de direitos (Osório, 2006, p. 194).

Os institutos trazidos pela Carta somam-se às normas de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA) e aos instrumentos já positivados no ordenamento jurídico local. De sua análise, conclui-se que a participação popular é imprescindível para qualquer processo de gestão urbana que se pretenda democrático. O elo de parceria a ser fortalecido para as intervenções urbanas não deve ser apenas aquele entre os setores público e privado, mas sim entre o Poder Público, os implementadores e as comunidades.

Avançando na compreensão desse tecido relacional, observa-se que indivíduos, organizações e entes públicos e privados se associam por uma confluência de demandas compartilhadas, com o objetivo de influenciar a política pública a seu favor, constituindo

grupos de interesse (Thomas, 2004). Desse modo, cada política pública encontrará diferentes formas de apoio e rejeição em torno dos conflitos por sua formulação e execução. Nesses casos, manifesta-se uma tendência a deliberações tomadas verticalmente, as quais não devem ser presumidas como verdades absolutas, uma vez que os anseios das comunidades frequentemente não integram composições dessa natureza, que excluem os instrumentos de gestão democrática previstos no artigo 43 do Estatuto da Cidade⁷.

Esses instrumentos de gestão democrática, como observa Carvalho Filho (2011), possuem tanto o aspecto jurídico quanto administrativo. O primeiro refere-se ao caráter impositivo desses mecanismos, não constituindo mera faculdade do administrador. A face administrativa, por sua vez, preceitua que eles devem ser adotados ao longo de todo o processo. Isso estabelece arenas onde a cidadania pode ser exercida pelo intercâmbio de ideias, opiniões e críticas, viabilizando soluções que se adequem aos problemas locais. Todavia, esses espaços também são, por vezes, distorcidos, tornando as discussões inócuas e funcionando apenas como rituais de legitimação da política pública (Amaral Filho, 2002).

O papel do direito à cidade na construção democrática reside, portanto, em sua capacidade de politizar o espaço urbano, transformando-o de mero suporte físico para atividades econômicas em um interlocutor, um agente e uma arena de deliberação política. Ele serve como plataforma para que grupos historicamente alijados do planejamento urbano possam pautar suas demandas e reivindicar uma distribuição mais justa dos ônus e benefícios da urbanização. Ao exigir a participação popular na definição dos rumos da cidade, o direito à cidade desafia a tecnocracia e os arranjos de poder que tradicionalmente concentram as decisões urbanísticas nas mãos de elites econômicas e políticas, promovendo o que Boaventura de Sousa Santos (2011) denomina uma "democratização da democracia".

Estabelecidas essas premissas conceituais, a próxima seção abordará as chaves teórico-metodológicas essenciais para compreender os limites da organização democrática como lugar do civismo e da participação dos diferentes grupos de atores sociais.

⁷ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O ciclo de políticas públicas como metodologia de análise

A análise da interface entre participação social e políticas urbanas requer um instrumental metodológico que permita desvelar a complexa teia de atores, interesses e relações de poder que permeiam o processo decisório. Para tal finalidade, este artigo apresenta como procedimento analítico, o Ciclo de Políticas Públicas. Trata-se de um modelo heurístico que segmenta uma política pública em momentos contínuos, dinâmicos e interdependentes. Tal forma de análise parte da proposta de Souza (2006, p. 29), para quem a política pública é “um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”. Esse ciclo é constituído pela formação da agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, tomada de decisão, implementação e avaliação, representados a seguir:

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Elaboração própria a partir da teoria formulada por Souza (2006).

Sua principal potencialidade reside na capacidade de organizar a análise, permitindo ao pesquisador identificar “os pontos de estrangulamento e as aberturas para a incidência” (Arretche, 2003, p. 73)

dos diferentes grupos de interesse em cada momento. A investigação que faz uso desse modelo é capaz de ir além da análise normativa dos arranjos participativos, permitindo descortinar o *policy process* como uma arena de disputas. Essa abordagem foca nas dinâmicas de poder que definem a seleção de problemas e soluções no âmbito da política urbana, os vetos e as coalizões que se formam, as estratégias de implementação e, por fim, os déficits de participação e efetividade revelados no momento avaliativo.

É fundamental ressaltar que, dada sua natureza heurística, esse modelo de ciclo não busca descrever fielmente a realidade, constituindo-se em uma técnica de simplificação deliberada que auxilia a organização da pesquisa sobre processos que, na prática, são fluidos e frequentemente não lineares. Não se deve, contudo, adotar um olhar excessivamente sequencial, que oculte a complexa dinâmica social das políticas. Ademais, uma abordagem acrítica pode incorrer em um viés tecnocrático, negligenciando as assimetrias de poder que determinam quais problemas serão priorizados, quais soluções serão consideradas e quais interesses prevalecerão.

Para superar essas limitações, propõe-se a aplicação de uma perspectiva crítica do Ciclo, concebendo-o como um “mapa” para a investigação das disputas políticas em cada momento. Adaptando a Figura 1, a análise se iniciaria pela formação da agenda, uma etapa crucial em termos de poder, na qual a disputa central se dá pela definição do “problema público” (Bachrach; Baratz, 1962). A capacidade de um ator de enquadrar uma questão como um problema que exige intervenção governamental é um exercício fundamental de poder, pois muitas demandas sociais são neutralizadas ou definidas como questões privadas já nessa fase.

Uma vez que o tema ingressa na agenda, a fase de formulação de alternativas se desdobra como um campo de disputas onde diferentes atores (burocratas, especialistas, agentes de mercado, movimentos sociais) propõem um leque de soluções, limitado pelas dinâmicas de poder. Isso é mediado pelas variáveis que afetam o sistema político, especialmente a articulação das esferas públicas, dos atores envolvidos e/ou afetados e da juridicidade que eles mobilizam. A análise aqui proposta concentra-se em desvendar quais alternativas são consideradas “viáveis” e por quem, e quais são descartadas liminarmente, revelando as relações e a distribuição desigual do capital técnico e político.

Segue-se a tomada de decisão, momento em que uma alternativa é escolhida e formalizada por meio de um ato normativo. Este momento, classicamente político, é marcado por negociações, formação de coalizões e vetos no seio das instituições, sendo fundamental questionar quais interesses prevalecem e como os custos da política foram distribuídos.

A implementação, frequentemente subestimada como um momento meramente administrativo, reflete tensões importantes quando a norma “sai do papel” e encontra a realidade. É o espaço de ação dos “burocratas de linha de frente”, cuja discricionariedade pode redefinir os rumos da política (Lipsky, 1980), mas também da atuação dos agentes de mercado, da captura por interesses e o locus de resistência e disputas. A ação dos órgãos públicos, nesse momento, pode ocorrer por intermédio de parcerias com o setor privado ou o terceiro setor, sofrendo igualmente a pressão dos grupos de interesse em face dos rumos tomados.

Por fim, mas não encerrando o ciclo, a avaliação mede os resultados e impactos em um processo igualmente atravessado por conflitos. A disputa reside, nesse momento, em definir quem avalia e com base em quais critérios e indicadores. Uma política pode ser considerada um sucesso econômico e, simultaneamente, um fracasso sob a ótica da justiça social. Os resultados da avaliação podem ou não gerar aprendizado institucional e retroalimentar o ciclo.

Além da compreensão de cada momento, o Direito e a normatividade devem ser articulados com este ciclo, de forma a evidenciar melhor os arranjos institucionais, as relações intersetoriais entre os setores público e privado, as ferramentas jurídicas utilizadas e sua importância na dimensão participativa (Farranha; Miranda; Pereira, 2018). Os instrumentos jurídicos, conforme Coutinho (2013), definem quais pessoas e interesses podem participar da construção da política urbana. Igualmente, o Direito pode ser utilizado como orientadora ação estatal, programando objetivos a serem atendidos pelo gestor.

Destaca-se a função vocalizadora do Direito, pela qual as demandas sociais encontram meios para penetrar no ciclo da política pública. Os principais mecanismos, nesse caso, são aqueles relacionados à participação da sociedade, como as audiências públicas e os conselhos gestores. De acordo com Coutinho (2013), a partir disso, a

participação é institucionalizada e a interação entre governo e sociedade é potencializada em termos substanciais e formais.

Tendo em vista que o consenso não pode ser constituído apenas por barganha e persuasão, e que o Estado deve observar a especificidade de seus problemas, os indivíduos coadunam seus interesses para influenciar a execução da política. Eles formam grupos para tematizar suas questões e buscar meios de pressionar os implementadores a atender suas reivindicações e analisar suas alternativas. Nesse contexto, a análise deve direcionar seus esforços a compreender o papel dos grupos de interesse e como eles podem detectar problemas, manejar os instrumentos jurídicos e, conseqüentemente, desencadear mudanças na estruturação e execução da política (Schofield, 2001).

A coordenação de interesses pode ocorrer através de instrumentos participativos, como a criação de conselhos para fiscalizar a implementação ou de audiências públicas e oficinas, cujo papel deveria ser o de auxiliar no processo de institucionalização da democracia (Nascimento; Farranha, 2014). Esses instrumentos, contudo, acabam frequentemente sendo esvaziados, tornando-se apenas espaços consultivos, sem vincular a administração e sem permitir o protagonismo equitativo e plural dos atores sociais. Logo, tendem a ser equacionados como meros dispositivos de legitimação das políticas governamentais e corporativas.

Os conselhos, por exemplo, podem ter um papel ativo e intermediador, desde que mantenham sua autonomia na relação com o governo e os interesses empresariais (Côrtes, 2002). Sobre esse mecanismo, as avaliações realizadas por Souza (2018, p. 53) apontam “que a existência de conselhos é insuficiente para garantir que os conselheiros exerçam as funções a eles delegadas”. A efetivação desse canal ainda representa um desafio para os atores do processo político, especialmente no que tange à garantia de cumprimento de suas deliberações e à necessidade de ocupação representativa desses espaços (Nascimento; Farranha, 2014).

Diante do exposto, argumenta-se que a metodologia aqui proposta permite esquadriñar o processo da política, identificando os instrumentos através dos quais a participação social é fomentada, cooptada ou neutralizada. Desse modo, a investigação torna-se capaz de ir além da análise normativa dos arranjos, observando as dinâmicas de poder que definem as políticas urbanas, as estratégias, as

disputas e, fundamentalmente, os *déficits* de participação e efetividade revelados em cada momento do ciclo.

Políticas públicas e os instrumentos de participação democrática

Neste último tópico, será desenvolvida brevemente a conceituação das estruturas de captação dos interesses públicos e do campo da deliberação democrática, questionando os instrumentos de efetivação desses interesses. Thomas (2005) aduz que a manifestação das questões dos atores sociais ocorre por meio da associação de indivíduos ou organizações que compartilham um sentido comum (não necessariamente idêntico ou simétrico), com o propósito de influenciar as políticas públicas em favor de seus objetivos, formando os chamados grupos de interesse. A pressão resultante será direcionada a alterar a política em um sentido mais favorável ou mantê-la, diante do atendimento de suas expectativas e do surgimento de novas disputas.

Essas disputas, como já visto, estão pautadas em um processo histórico de dominação e exclusão dos setores populares e, consequentemente, na obstrução da efetivação de seus direitos. A participação no contexto democrático depende da contestação e do combate para a construção de significados — um processo que ocorre tanto nos canais institucionalizados quanto nas ações extrainstitucionais, como protestos, passeatas, greves e ocupações, que pautam as políticas públicas e o Direito. Nesta senda, o Direito assume uma função importante no campo combativo, pois, segundo Lyra Filho (2005):

[...] é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa acabada; é aquele vir- a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que definha nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas.

Acerca da participação institucionalizada, Carvalho (2016, p. 47), em sua pesquisa sobre a juridificação da reforma urbana brasileira, identifica que uma “[...] maneira de estabelecer uma relação entre sociedade civil e sociedade política [...], é por meio da institucionalização de mecanismos deliberativos pautados na democracia participativa”. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 representou

um marco na configuração dessa institucionalidade, inaugurando arranjos para traçar um percurso de rompimento com a tradição autoritária e centralizadora. Entretanto, o meio institucional, por si só, não é suficiente, pois é necessária uma cidadania ativa e uma “[...] formulação radicalmente democrática do direito, na qual o cidadão passa a ter um papel ativo na gestação de direitos, não sendo só destinatário deles” (Dutra, 2004, p. 79).

No campo das políticas urbanas, essas diretrizes se acentuaram com a criação de conselhos gestores, fóruns e instrumentos como audiências e consultas públicas. Tais espaços, embora "reconhecidos" pelo Estado, são muitas vezes instrumentalizados pelos governos (Santos, 2019). Esses mecanismos foram criados para concretizar o direito fundamental à cidade e ao planejamento urbanístico, esculpido nos artigos 182 e 183 da Constituição. O problema, contudo, reside na frequente falta de representatividade desses canais, pois os próprios conselhos podem ter sua estrutura definida pelo Estado, especificamente pelos governos, que os disciplinam a partir de seus interesses, sem refletir a pluralidade social.

Essa nova arquitetura jurídica foi regulamentada por legislações importantes, como o Estatuto da Cidade. Este último não apenas reforçou a obrigatoriedade de instrumentos como o Plano Diretor Participativo para cidades com mais de vinte mil habitantes, mas também previu um rol de mecanismos de gestão democrática, como os conselhos setoriais (Conselho das Cidades em âmbito federal, estadual e municipal) e a iniciativa popular de projetos de lei, entre outros. Normativamente, esses instrumentos foram concebidos como “inovações participativas” destinadas a ampliar as esferas públicas e permitir a incidência dos cidadãos nas decisões sobre os rumos do desenvolvimento urbano (Avritzer, 2008; Fedozzi, 2025).

Entretanto, mesmo com a proliferação de espaços participativos, há uma dificuldade de inserção de novos atores em suas arenas de debate. É o caso das audiências públicas, que frequentemente se apresentam apenas como mecanismos consultivos, para cumprir formalmente o mandamento da lei. As discussões e questões nelas levantadas não vinculam a tomada de decisão da administração. Há, assim, um hiato significativo entre o desenho institucional e a prática política (Arretche, 2003; Souza, 2006).

Não obstante, o princípio de que as leis urbanísticas deveriam trazer “um processo de superação das desigualdades e da diminuição

da segregação nas cidades, a partir de uma ética coletiva de cidadania, não se concretizou totalmente” (Santos, 2019, p. 44). Diante da obstrução e do desvirtuamento desse escopo, os grupos de interesse buscam outros atores para dar vazão à ação coletiva, como o Legislativo ou o Ministério Público, visando ao atendimento de seus objetivos pelos tomadores de decisão (Santos, 2002). As instituições, à vista disso, podem funcionar como catalisadoras das práticas políticas, da realização dos direitos transindividuais e de um programa político, pois “pressões sociais tornam-se fonte de conhecimento e oportunidade para a autocorreção do direito” (Eisenberg, 2002, p. 53).

A sociedade civil recorre a outros Poderes e Funções Essenciais à Justiça não só para que se cumpra a lei, mas para reivindicar sua participação. O Ministério Público, por exemplo, conta com meios judiciais e extrajudiciais para desempenhar suas funções e promover a tutela desses direitos transindividuais. Dentre os meios extrajudiciais, destaca-se o Inquérito Civil, por meio do qual se investigam fatos que supostamente estariam ensejando violações ou danos. A partir desse procedimento, é possível estabelecer alternativas e diálogo entre os atores da sociedade civil, o poder público e o setor privado.

Caso não haja composição, ou não seja possível firmar um Termo de Ajustamento de Conduta, pode-se ajuizar uma Ação Civil Pública. O acionamento do sistema de justiça engendra outra arquitetura da participação, na qual os movimentos sociais e a sociedade civil podem reforçar sua atuação e efetivar seus direitos, comportando-se como grupos de pressão (Santos, 2019). Como outros atores sociais também estarão presentes, o cidadão participativo “não deve apenas demandar a efetivação de direitos por parte do Estado, mas também propor soluções” (Santos, 2019, p. 33).

Observa-se, todavia, um paradoxo, pois, embora o arcabouço jurídico-institucional brasileiro seja avançado em termos de previsão da participação social, sua aplicação ocorre em contextos de fragmentação e exclusão. Modelos de gestão pública de viés empresarial proliferam, priorizando a competitividade e a atração de investimentos privados em detrimento da cidadania democrática. A consequência é a frequente neutralização do potencial transformador dos instrumentos participativos, que acabam, em muitos casos, reproduzindo as assimetrias de poder que deveriam combater (Santos, 2019).

A trajetória dos instrumentos participativos no Brasil evidencia, portanto, um campo de disputa contínua, onde a arquitetura democrática formalmente instituída colide com lógicas como a do empresariamento na (re)produção do espaço. Compreender esse paradoxo exige ir além da constatação do esvaziamento dos conselhos ou da baixa efetividade das audiências, tornando-se imperativo investigar o funcionamento das esferas participativas e as dinâmicas que nelas se desenvolvem.

Considerações finais

Este artigo propôs um percurso teórico-metodológico para a análise dos processos democráticos na construção de políticas públicas urbanas no Brasil, partindo da tensão fundamental entre um arcabouço jurídico-institucional progressista e as práticas políticas que frequentemente o neutralizam. A trajetória argumentativa demonstrou que a promessa de participação social, inaugurada com a Constituição de 1988 e instrumentalizada pelo Estatuto da Cidade, colide sistematicamente com lógicas de gestão que subordinam o desenvolvimento urbano aos interesses do capital privado, esvaziando o potencial transformador dos canais participativos.

A análise conceitual revelou que a efetivação do direito à cidade, compreendido como um direito humano coletivo de transformar o espaço urbano, depende da existência de esferas públicas robustas e inclusivas. Contudo, a crítica ao modelo habermasiano e a valorização das "esferas públicas subalternas" (Fraser, 1990; Perlatto, 2005) foram cruciais para evidenciar que os espaços institucionais de participação, por si sós, não garantem a superação das desigualdades. Ao contrário, podem se converter em meros rituais de legitimação que reproduzem as assimetrias de poder, caso não sejam constantemente tensionados pela mobilização da sociedade civil organizada.

Nesse sentido, a principal contribuição deste artigo reside na proposição do Ciclo de Políticas Públicas como um instrumental analítico crítico. Sua aplicação, conforme detalhado, permite transcender a constatação genérica do "déficit participativo", oferecendo procedimentos para destrinchar o *policy process* e identificar com precisão os mecanismos de poder em cada momento. Tal abordagem capacita o pesquisador a desvelar como e onde os interesses operam para filtrar demandas, capturar instâncias decisórias e neutralizar o dissenso,

mas também a identificar onde se localizam as fissuras e as "janelas de oportunidade" para a incidência de projetos contra-hegemônicos.

Ressalta-se que esse referencial, como qualquer modelo, representa uma simplificação heurística de uma realidade empírica complexa, cujo valor reside em sua capacidade de organizar a investigação. Ademais, por se tratar de um ensaio de natureza teórico-metodológica, o trabalho não avança na aplicação aprofundada do arcabouço a um estudo de caso específico, o que constitui um limite deliberado, mas que abre potencialidades para futuros estudos empíricos. Reconhece-se, ainda, o desafio epistemológico de mobilizar um repertório conceitual em grande parte forjado no Norte Global para a análise de uma realidade periférica, o que exige um esforço contínuo de discussão crítica e contextualização.

Diante disso, os caminhos aqui delineados apontam para uma agenda de pesquisa promissora. Futuros trabalhos podem aplicar este referencial metodológico à análise de políticas urbanas concretas, como a elaboração de Planos Diretores, a implementação de Operações Urbanas Consorciadas ou os conflitos em torno de projetos de infraestrutura. Tais estudos poderão se beneficiar da combinação entre a análise dos momentos do ciclo com metodologias qualitativas, como a etnografia de espaços participativos e a análise de discurso dos atores envolvidos. A investigação sobre a articulação entre movimentos sociais urbanos e partidos políticos, dentro e fora dessas arenas institucionais, representa outra vertente fundamental a ser explorada.

Conclui-se, portanto, que o desafio para o aprofundamento da democracia urbana no Brasil não reside na ausência de normas, mas na disputa contínua por sua efetividade. A superação do paradoxo entre a letra da lei e a realidade da gestão urbana exige não apenas a manutenção dos espaços participativos existentes, mas sua qualificação e repolitização. A proposta teórico-metodológica aqui delineada visa, em última análise, fornecer ferramentas para uma análise mais rigorosa e politicamente informada dessa disputa, contribuindo para o avanço de pesquisas que, ao desvelarem as dinâmicas da exclusão, possam também fortalecer as lutas por um direito à cidade mais justo e radicalmente democrático.

REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira. Da gestão democrática das cidades. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Org.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 1. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, p. 7-10, 2003.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, p. 703-728, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two Faces of Power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.
- BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.
- CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da Cidade e a juridificação da reforma urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.
- CÔRTEZ, Soraya. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mário (orgs.). **Democracia: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, v. 1, p. 167-209, 2002.
- COSTA, Sergio. Esfera pública, e as mediações entre cultura e política: para uma leitura sociológica da democracia. **Revista Travessias**, v. 1, 2000.

- COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DUTRA, Delamar José Volpato. A legalidade como forma de Estado de direito. *Kriterion: Revista de Filosofia*, v. 45, n. 109, pp. 57-80, jun. 2004.
- EISENBERG, José. Pragmatismo, direito reflexivo e judicialização da política. In: WERNECK VIANNA, L. (Ed.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- FARRANHA, Ana Claudia. Equidade e Política Pública: Anotações para uma Metodologia de Avaliação. *Revista Interdisciplinar De Gestão Social*, v. 3, n. 3, 2014.
- FARRANHA, Ana Claudia; MIRANDA, Juliana Gomes; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Direito e análise de políticas públicas: o que há de novidade? Uma experiência de ensino e uma metodologia para pesquisa. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 5, n. 2, 2018, p. 162-174.
- FEDOZZI, Luciano. Regimes políticos e regimes urbanos nas relações de poder das cidades. *SciELO Preprints*, 2025. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.12171. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/12171>.
- FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou razão de otimismo? *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 4, p. 1656-1679, 2016.
- FRASER, Nancy. Repensando la esfera pública : una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente (Tema central). In: Ecuador Debate. *Opinión pública*. Quito: CAAP, n. 46, pp. 139-174, abr. 1999.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & debates**, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.
- HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- HARVEY, David; CAMARGO, Jeferson. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Martins Fontes-selo Martins, 2014.
- HANSEN, Messiluce da Rocha. **Esfera pública midiática: um estudo a partir dos princípios do discurso público e do modelo de democracia deliberativa Habermasiana**. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOSEKANN, Cristiana. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural**, n. 4, p. 37-57, 2014.
- LYRA FILHO, R. **O que é direito**. 17. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2005.
- NASCIMENTO, Wanderson Maia; FARRANHA, Ana Cláudia. Equidade e políticas públicas: avaliação e perspectiva da representatividade política, étnica e de gênero nos conselhos ambientais do Distrito Federal. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n. 34, 2014.

- OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- PANTA, Mariana. População negra e o direito à cidade: interfaces entre raça e espaço urbano **no Brasil**. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 79-100, jan./abr. 2019.
- PERLATTO, Fernando. Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 53, p. 121-145, mar. 2005.
- QUIJANO, Aníbal. O que é essa tal de raça? In: SANTOS, Renato Emerson. **Diversidade, espaço e relações étnico-raciais: o negro na geografia do Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.
- RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural**. Caxias do Sul: Educs, 2010.
- SANTOS, Raquel Cerqueira. **Quem participa? Participação popular e direito à cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2011.
- SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.
- SCHOFIELD, Jil. Time for a Revival? Public Policy Implementation: A Review of the Literature and an Agenda for Future Research. *International Journal of Management Reviews*, 3 (3), pp. 245-263, 2001.
- SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: *Sociologias*, ano 8, n. 16, pp. 20-45, jul/dez 2006.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. Porto Alegre: *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 2, n. 1, p. 193-210, jun. 2002.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 5. ed., 6. reimpr., 2023.

THOMAS, Clive S. *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. Westport: Praeger, 2004.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

Desdemocratização algorítmica: a erosão da democracia como resultado da plataformização política

Wagner Silveira Rezende¹

Jessicka Oliveira de Assis²

Akleis Müller Ferreira Júnior³

RESUMO

Este estudo analisa as interseções entre a cultura algorítmica, os sistemas de inteligência artificial e a plataformização da atividade parlamentar, destacando suas implicações para a construção dos processos eleitorais enquanto pilares fundamentais da democracia. O problema central da pesquisa consiste em compreender, através de uma revisão bibliográfica, os riscos que a datificação impõe às liberdades individuais, especialmente no que se refere à autodeterminação informativa e aos seus impactos nas dinâmicas sociais contemporâneas. O objetivo da pesquisa é analisar os impactos da plataformização da política sobre a integridade dos processos eleitorais, examinando os riscos da datificação para as liberdades individuais, a reprodução de desigualdades e vieses pelos algoritmos e as estratégias de engajamento político baseadas em campanhas permanentes. O trabalho evidencia o potencial destrutivo dos algoritmos, particularmente na medida em que comprometem os princípios de objetividade, neutralidade e imparcialidade. Ao operarem de maneira opaca, essas tecnologias tendem a reforçar desigualdades estruturais, amplificar vieses, enfraquecer a transparência, e, por conseguinte, impulsionar o surgimento de bolhas informacionais. Nesse contexto, propõe-se uma reflexão sobre como a digitalização dos espaços eleitorais e a lógica das “campanhas permanentes” adotam estratégias comerciais de engajamento, convertendo a comunicação política em uma plataforma voltada à mobilização de

¹ Mestrado (2010) em Ciências Sociais pela UFJF. Doutor em Ciências Sociais (2014) e em Educação (2020) pela UFJF, tem experiência na área de Teoria Social, Sociologia e Antropologia do Direito, Sociologia e Educação, Avaliação Educacional, Retórica e Argumentação. Atualmente, é Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UFJF, responsável pela disciplina Sociologia do Direito, membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFJF e membro do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da UFJF. Diretor do CEAd/UFJF. Fundador, em parceria com o professor Raul Francisco Magalhães, do grupo de pesquisa Polis – Estudos Clássicos. Membro do grupo de pesquisas Direito, Argumentação e Inovação, da Faculdade de Direito da UFJF. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais – Reippe. Pesquisador associado ao Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAEd/UFJF, com as linhas Direito e Educação e Avaliação Educacional. <http://lattes.cnpq.br/5372700780542200>

² Mestre em Direito (UFJF/MG). E-mail: jessickaoliveira1996@gmail.com

³ Mestre em Direito (UFJF/MG). E-mail: jessickaoliveira1996@gmail.com.

bases eleitorais nem sempre comprometidas com os valores democráticos.

Palavras-chave: cultura algorítmica; inteligência artificial; plataformação; democracia digital; comunicação política; bolhas informacionais; processos eleitorais

ABSTRACT

This study analyzes the intersections between algorithmic culture, artificial intelligence systems, and the platformization of parliamentary activity, highlighting their implications for the construction of electoral processes as fundamental pillars of democracy. The central problem of the research is to understand, through a bibliographic review, the risks that datafication poses to individual freedoms, especially regarding informational self-determination and its impacts on contemporary social dynamics. The aim of the research is to examine the impacts of the platformization of politics on the integrity of electoral processes, addressing the risks of datafication for individual freedoms, the reproduction of inequalities and biases by algorithms, and the strategies of political engagement based on permanent campaigns. The study reveals the destructive potential of algorithms, particularly as they compromise the principles of objectivity, neutrality, and impartiality. By operating in an opaque manner, these technologies tend to reinforce structural inequalities, amplify biases, weaken transparency, and consequently foster the emergence of informational bubbles. In this context, the work proposes a reflection on how the digitalization of electoral spaces and the logic of “permanent campaigns” adopt commercial engagement strategies, transforming political communication into a platform aimed at mobilizing electoral bases not always committed to democratic values.

Keywords: algorithmic culture; artificial intelligence; platformization; digital democracy; political communication; informational bubbles; electoral processes.

Introdução

Os novos contornos sociais da sociedade em rede transcendem a mera comunicação operacional e se desdobram em relações sociais mediadas por uma economia informacional e global (Castells, 2016). Essa hiperconexão é caracterizada, por um lado, pela abundância de bens, e, por outro, pelo fetichismo da mercadoria (Debord, 1997), fruto da influência recíproca entre indivíduos (Kleinberg; Easley, 2010).

Dessa forma, a publicização do indivíduo por meio de seus dados torna-se, ao mesmo tempo, meio e mensagem da inserção

social (Maffesoli, 2014) e da memória coletiva (Nora, 1987), indexada através da aglomeração de informações sobre comportamentos individuais (Kleinberg; Easley 2010).

O poder preditivo político, social e mercadológico, viabilizado e extraído pela identificação de perfis de consumo, estilos de vida e preferências políticas (Barros, 2021), vem sendo criticado por autores da literatura específica, como Frazão (2019), Lira (2014) e Vieira (2007), por representar um risco às liberdades individuais e à própria democracia.

Compreendendo que os algoritmos são a unidade básica de computação para o tratamento dos dados (Qin; Zeng, 2020) e, a partir de uma metodologia qualitativa de estudo bibliográfico e documental, este estudo pretende relacionar a cultura algorítmica e a nova forma de dominação social da era contemporânea - o poder sobre dados - às recentes manipulações eleitorais engendradas pela reconfiguração política das campanhas partidárias.

Colonialidade digital e cultura algorítmica

É inegável que a contribuição das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) transformou os contornos sociais da sociedade moderna. No entanto, a gleba social contemporânea não está apenas “em rede”, como definiria Castells (2016). Não se trata apenas da comunicação operacionalizada num novo formato de nós interconectados, mas, mais do que isso, de um novo desdobramento da sociedade do espetáculo de Debord (1997).

Para Debord (1997), o espetáculo seria não apenas um conjunto de imagens, mas uma relação social entre as pessoas, mediatizada por imagens - uma representação divisora de classes, como também defenderia Bourdieu (1979), em “A Distinção: crítica social do julgamento”. Tal representação teria sido engendrada pelo fetichismo da mercadoria e seria caracterizada, como forma-mercadoria, pelo quantitativo.

Dessa forma, tem-se uma sociedade do consumo marcada, de uma lado, pela economia informacional, global e em rede (Castells, 2016), organizada em conexões globais e estruturada a partir de sua capacidade de gerar, processar e aplicar a informação de maneira eficiente; e, de outro, pela cultura de um espetáculo caracterizado pelo fetichismo da abundância da mercadoria.

Ocorre que, quando os indivíduos estão conectados por uma rede, é possível — e muito provável — que passem a influenciar o comportamento e as decisões uns dos outros. Isso ocorre por conta tendência humana ao pertencimento tribal (Maffesoli, 2004) e de forma quase involuntária, por um efeito epistêmico: porque somos mais pensados do que pensamos e porque somos mais agidos do que agimos (Foucault, 2002).

É assim que as denominadas “cascatas de informações” da era informatizada dão origem a uma série de processos sociais nos quais as redes agregam comportamentos individuais, produzindo resultados coletivos (Kleinberg; Easley, 2010, p. 483). Um desses processos — talvez o mais importante e debatido — é o da superexposição.

A tecnologia pós-moderna e suas mídias sociais, abarcadas por um relacionismo galopante, funcionam principalmente a partir da publicização do indivíduo como forma de inserção social (Amaral, 2016). Para Maffesoli (*apud* Sayuri, 2014), isso acontece porque, nesse novo tipo de sociedade do espetáculo, as mídias sociais são o meio e a mensagem da representação a que se referia Debord (1997).

Neste cenário, de uma sociedade inteira em rede e se superexpondo, surge o denominado superinformacionismo, ou seja, a grande “massa de informações sobre tudo e sobre todos, queiram ou não estar naqueles conjuntos de dados ou informações” (Rulli Junior; Rulli Neto, 2013). Esse fenômeno concretiza a previsão de Lévy (1999) de que a digitalização geral das informações tornaria o ciberespaço o principal canal de comunicação e suporte de memória da humanidade a partir do início do século seguinte.

Esse sistema se retroalimenta, já que, à medida que desaparece a memória tradicional, “nós nos sentimos obrigados a acumular religiosamente vestígios, testemunhos, documentos, imagens, discursos, sinais visíveis do que foi, como se esse dossiê cada vez mais prolífero devesse se tornar prova em não se sabe que tribunal da história” (Nora, 1987, p. 15). O resultado não poderia ser diferente:

Nenhuma época foi tão voluntariamente produtora de arquivos como a nossa, não somente pelo volume que a sociedade moderna espontaneamente produz, não somente pelos meios técnicos de reprodução e de conservação de que dispõe, mas pela superstição e pelo respeito ao vestígio (Nora, 1987, p. 15).

No entanto, para além de tornar o ciberespaço o principal canal de comunicação da era, outro fenômeno é engendrado pelo superinformacionismo: o capitalismo de vigilância (*surveillance capitalism*). Como afirma Dal Bello (2011), “a exposição generalizada da intimidade dá margem a novos modelos de exploração das informações pessoais ali depositadas (à revelia de autorização prévia)”, tornando visibilidade, vigilância, identidade e indexação completamente indiscerníveis.

A extração de capital a partir da gestão de dados — muitas vezes fornecidos gratuitamente por usuários a empresas de tecnologia — é o que define o chamado capitalismo de vigilância (Zuboff, 2021).

Essa extração de valor parte, muitas vezes, de uma operação denominada *data mining*. A mineração de dados, em tradução livre para o português, consiste na descoberta de padrões de relacionamentos significativos entre informações a partir da aplicação de técnicas de análise de dados, como classificação, agrupamento, regressão, análise de associação e mineração de sequências (Han; Pei; Tong, 2022).

Tais informações podem não aparentar utilidade *prima facie*; no entanto, quando retiradas de uma perspectiva unitária — principalmente se pertencentes a uma grande base de dados - as denominadas *Big Datas* —, oferecem potencial preditivo e perfilizador: O agrupamento dos dados pessoais dos usuários com o objetivo de extrair informações detalhadas sobre seus titulares, por exemplo, por exemplo, é uma prática comum no mundo do *Business Analytics*, por ser uma técnica de identificação de padrões de consumo (Bioni, 2019).

As *big techs*, consideradas grandes empresas de tecnologias que, em regime de monopólio, coletam e tratam os dados dos usuários, são conhecidas pela utilização da análise de negócios, já que essa coleta seria capaz, em última instância, de traçar perfis de consumo, estilos de vida, além de preferências pessoais e políticas, influenciando um grande mercado digital (Barros, 2021).

Esse agrupamento de informações é conhecido pela sigla PII (*personally identifiable information*), que significa, em português, informações pessoais identificáveis, ou seja, que podem ser usadas para descobrir a identidade de um indivíduo¹. Na Ciência de

¹ Disponível em: [https://www.ibm.com/br-pt/topics/pii#:~:text=As%20informa%C3%A7%C3%B5es%20pessoalmente%20identific%C3%A1veis%20\(PII,ou%20endere%C3%A7o%20de%20e%20Dmail](https://www.ibm.com/br-pt/topics/pii#:~:text=As%20informa%C3%A7%C3%B5es%20pessoalmente%20identific%C3%A1veis%20(PII,ou%20endere%C3%A7o%20de%20e%20Dmail). Acesso em 10 de dez. de 2023.

Dados, é o metadado que permite tal identificação - vocábulo que significa, por definição própria, um dado que fornece informações sobre outros dados. Apesar de não existir um conceito único que os defina, podem ser compreendidos, segundo a literatura específica majoritária, como “dados sobre dados” (Ventura; De Albuquerque Siebra; Lima, 2013).

Existem diferentes tipos de metadados: os descritivos, que descrevem o conteúdo e contexto dos dados; os estruturais, que descrevem a estrutura ou o relacionamento entre os dados, ou seja, a hierarquia ou organização entre os elementos; os administrativos, que reúnem informações relacionadas à gestão dos dados, como direitos autorais, controle de acesso e política de preservação; e os de preservação, que descrevem informações como o formato de arquivo e estratégias de backup.

Dessa forma, é possível argumentar que os metadados exercem uma função essencial para o gerenciamento e para a eficiência e efetividade na utilização dos dados (Qin; Zeng, 2020).

Essa função, no entanto, somente pode ser operacionalizada a partir da descrição de características essenciais das informações, como formato, conteúdo, estrutura, proveniência e contexto — elementos que também podem ser utilizados para identificar tais dados² (Qin; Zeng 2020, p. 2, tradução da autora).

Não por acaso, autores como Frazão (2019), Lira (2014) e Vieira (2007) alertam para o fato de que esses mecanismos de agrupamento podem representar um risco às liberdades individuais e à própria democracia, já que transformam a conduta num modelo lucrativo de negócio. A possibilidade do cruzamento de dados pessoais, muitas vezes oferecidos pelos próprios usuários, pode, dessa forma, se agigantar como uma ameaça ao direito à privacidade.

É o caso do emblemático episódio ocorrido com a Target, em meados de 2012. A empresa mantinha uma base de dados com padrões de consumo que eram capazes de traçar modelos preditivos. Um exemplo era o evento de uma gravidez, estatisticamente associado à compra de loções sem essência e de suplementos alimentares. A empresa criou uma lista com 25 produtos que uma mulher grávida costuma adquirir e, com base nessas informações,

² “Metadata is data that provide information about other data. It describes essential characteristics of data such as format, content, structure, provenance, and context. Metadata can be used to identify, locate, manage, and preserve data as well as to enhance the access, usability, and interoperability of data”.

era possível estimar uma probabilidade de 0 a 100% — e o estágio da gravidez (em semanas). Essa prática servia para que a loja enviasse cupons de descontos e ofertas personalizadas para as potenciais mães. No entanto, em uma das redes varejistas da marca, em Minneapolis, uma adolescente recebeu um cupom de desconto relacionado à gravidez antes mesmo de saber que estava grávida, o que lhe gerou sérios desconfortos familiares (O guia financeiro, 2019).

Casos como esses, em que cadastros e inscrições “gratuitas” dão acesso a determinados benefícios — como é o caso de informar algum dado pessoal para obter descontos em farmácias ou acesso ao Wi-Fi de lugares públicos - deram ensejo à criação da expressão “Se você não está pagando pelo produto, você é o produto” (O Dilema das Redes, recurso online), disseminando o entendimento de que o próprio dado constitui o valor do bem.

O grande imbróglio existente nessa seara é que raramente o consumidor é informado sobre a utilização ou a forma de tratamento que será dada àquela informação, motivo pelo qual a faculdade de o sujeito construir sua própria esfera particular, exercendo o controle sobre suas próprias informações, torna-se objeto sujeito à tutela do direito contemporâneo à privacidade (Rodotá, 2018).

Para além do problema da falta de autodeterminação informativa, os titulares do que se tornaram os ativos mais valiosos do mundo - os dados - passaram a ser bombardeados por infinitivos tipos de ataques arquitetados para roubar a mercadoria mais preciosa do novo modelo econômico. As consequências são catastróficas: *ransomware*, *phishing*, *backdoor*, *cryptojacking*, *spoofing*, *man-in-the-middle* (MitM), *denial of service* (DoS), *direct memory access* (DMA), *decoy*, *zero-day*³ e tantas outras técnicas de cibercrime trouxeram consigo as maiores polêmicas de vazamento e roubo de dados para a construção de perfis psicográficos, além de

³ O *ransomware* é um tipo de prática que se utiliza de um *malware* - um software malicioso - para manter dados reféns até que seu titular concorde em pagar um resgate ao invasor; é também conhecido como sequestro de dados. O *phishing* é um tipo de estelionato: o criminoso dá golpes, através de engenharia social, para obter dados do titular. *Backdoor* significa, em tradução livre, “porta dos fundos” e é uma forma de contornar a segurança do sistema para ter acesso ao controle geral de dados e informações. O *cryptojacking* é um ataque a dispositivos com o fim de fazer mineração de criptomoedas. O *spoofing* é um ataque cibernético que consiste na falsificação de endereços para que o invasor possa se passar pelo usuário e ter acesso às suas informações. O *Man-in-the-middle* (em tradução livre, “homem no meio”) ocorre quando um hacker - ou invasor - se insere entre os meios de comunicação de um usuário para interceptar seus dados. O *DoS* é um ataque que faz com que determinado sistema fique indisponível enquanto os invasores têm acesso aos dados daquele diretório. O DMA é um ataque de acesso direto à memória do sistema. O *decoy* é o ataque realizado através de um programa legítimo hackeado, fazendo com que o usuário entre no “programa espelho” com seus dados reais. O *zero-day* (em tradução livre, “dia zero”) é um ataque a partir das falhas de seguranças (ou *bugs*) de aplicações recém-lançadas (Fortinet, 2022).

diversos escândalos envolvendo a disseminação de *fake news* e a falta de transparência e *accountability* no que se refere ao tratamento de dados e metadados.

Levantamentos de empresas que se dedicam ao estudo da cibercultura e do gênero criminal inerente a essa seara — o cibercrime — apontam para um aumento drástico dessa modalidade criminal no cenário nacional nos últimos anos (G1, 2021). A Central Nacional de Denúncias de Crimes Cibernéticos, uma parceria da ONG “Safernet” Brasil com o Ministério Público Federal (MPF), divulgou dados que demonstram que o total de cibercrimes cometidos no ano de 2020 (156.692) foi o maior da série histórica desde o início do levantamento, em 2014, sendo, ainda, o dobro do total do ano de 2019.

Em 2021, os números não foram mais animadores: nos primeiros oito meses do ano, o Brasil registrou um aumento de 23% nos casos de cibercrimes em comparação ao mesmo período do ano anterior (Fórum Konferencia @Casa Kaspersky, 2021). Além de liderar os rankings de *ransomware* e *phishing*, o país registrou, nesse período, 481 milhões de tentativas de infecção — o equivalente a 1.395 tentativas por minuto (Olhar digital, 2021). Órgãos públicos e cidadãos mostraram-se igualmente frágeis à crescente tendência dos ataques.

Na esteira do aumento exponencial de cibercrimes, estão os vazamentos de dados pessoais sensíveis, aliados ou não à disseminação de notícias falsas (*fakes news*). Em 2013, ocorreu o vazamento de dados — inclusive bancários — de mais de 152 milhões de nomes e senhas, além de 2,8 milhões de números de cartões de crédito de usuários da empresa Adobe, bem como o vazamento de pelo menos 40 milhões de dados de cartões e 70 milhões de outros dados de clientes da franquia Target. Em 2014, a Home Depot teve cerca de 56 milhões de números de cartões de créditos roubados. Em 2016, a Uber registrou o vazamento dos dados de mais de 57 milhões de usuários — dentre eles, 196 mil brasileiros.

No ano seguinte, 2017, o vazamento de mais de 1,4 bilhão de nomes de usuários e senhas de sites como Netflix, LinkedIn, MySpace, Last.Fm e YouPorn foram expostos, além da disseminação do *ransomware* WannaCry, que infectou mais de 230 mil sistemas. Em 2021, ocorreu o vazamento de 8.4 bilhões de senhas de usuários da rede social RockYou (Araújo, 2020; Rodrigues, 2021).

Um dos vazamentos de dados pessoais que ganhou mais repercussão foi o do Facebook, em 2019, no qual mais de 87 milhões de usuários — dentre eles, mais de 443 mil brasileiros — tiveram seus dados pessoais publicados gratuitamente em fóruns hackers. Informações incluindo nome, endereço, número de telefone, data de nascimento e e-mail foram obtidas a partir de uma ferramenta então existente, à época, na rede social, que permitia importar os dados dos usuários e associá-los, criando metadados.

O caso do vazamento dessa plataforma é considerado como um dos mais chocantes também pela acusação de conexão do Facebook com a eleição de Donald Trump, em 2016, quando a empresa Cambridge Analytica coletou e tratou dados da rede social com o objetivo de manipular eleitores e influenciar os resultados eleitorais norte-americanos (Senha Segura, 2021).

Não por acaso, diante de tantas controvérsias, a literatura especializada passou a utilizar os termos colonialismo digital e ditadura de dados para se referir à nova forma de dominação na era da tecnologia: o poder sobre os dados (Siqueira, 2019).

Essa nova forma de imperialismo está intrinsecamente relacionada ao poder de dominação advindo da falta de autodeterminação informativa no âmbito do maior valor econômico da contemporaneidade: os dados. O conceito de financeirização-dataficação algorítmica (Dardot; Laval, 2016) parte do entendimento de que o extrativismo de dados pessoais na era moderna não configura mera coleta de informações, mas sim extração de recursos (Srniczek, 2016), já que o processo de documentação, filtragem, extração e acúmulo dos dados caracteriza o novo padrão sistêmico de geração de riqueza e, conseqüentemente, da modernização do capital (Murdock, 2018).

Todo esse processamento somente é possível a partir da unidade básica da computação: o algoritmo (Van Dijck; Poell; De Wall, 2018).

Algoritmos de destruição em massa: Uma ameaça à democracia

Alguns autores, diante dessa nova era tecnológica, passaram a cunhar o termo “Quarta Revolução Industrial” ou “Revolução 4.0”. O termo se refere, segundo Klaus Schwab (2019), à “combinação

de fatores estruturais (excesso de endividamento e envelhecimento das sociedades) e sistêmicos (a introdução da plataforma e das economias sob demanda, a crescente relevância da diminuição dos custos marginais etc.)” que reescreveu os livros de economia.

Essa revolução industrial, como todas as anteriores, deveria apontar para uma melhoria na eficiência e na produtividade dos processos. No entanto, sua principal característica é demarcada pela presença de conceitos tecnológicos que têm potencial para um crescimento econômico sem precedentes (Schwab, 2019). No entanto, como apresentado, esse não é o único potencial da alteração produzida pela Quarta Revolução.

Dentre as novas definições do ciberambiente — ou ciberespaço —, entendido como o “novo espaço de comunicação proporcionado pela interconexão mundial de computadores e das memórias dos computadores” (Lévy, 2010), a matemática, cientista de dados e escritora Cathy O’Neil, chama atenção, em seu livro *Algoritmos de Destruição em Massa* (2021), para o potencial destrutivo desse novo paradigma.

A autora afirma, em sua obra, com base também em sua experiência profissional e pessoal, que o processamento contínuo de dados obtidos de redes sociais e sites de e-commerce vem enfocando cada vez mais os seres humanos:

Matemáticos e estatísticos estavam estudando os nossos desejos, movimentações e poder de compra. Eles previam nossa credibilidade e calculavam nosso potencial enquanto estudantes, trabalhadores, amantes e criminosos. Esta era a economia do Big Data, os imensos volumes de dados, e ela prometia ganhos espetaculares. Um programa de computador poderia vasculhar milhares de currículos ou pedidos de empréstimo em um segundo ou dois e ordená-los em listas impecáveis, com os candidatos mais promissores no topo. Isso não apenas economizava tempo, mas também era vendido como algo imparcial e objetivo. Afinal, não envolvia humanos preconceituosos cavoucando resmas de papel, apenas máquinas processando números frios. Por volta de 2010, a matemática impunha-se como nunca nas questões humanas, e o público, amplamente, a saudava (O’Neil, 2021, p. 6).

A alcunha “algoritmos de destruição em massa” ou “armas de destruição matemática” (ADM) foi criada pela autora para caracterizar situações em que, sob o manto da imparcialidade, objetividade

e neutralidade matemática, algoritmos de policiamento preditivo acentuam desigualdades e injustiças.

Os algoritmos podem ser compreendidos, dentro da lógica computacional, como conjuntos de passos finitos e organizados que, quando executados, resolvem um determinado problema (Manzano, 2000). Para resolver determinado problema, é comum que a ciência de dados utilize uma representação abstrata de um sistema real ou conceitual, a fim de compreender seu comportamento e prever seu desempenho (O’Neil, 2021). Essa representação abstrata, normalmente pautada em dados de um histórico, é denominada modelo.

A aprendizagem de máquina, ou *machine learning*, constitui o subcampo da inteligência artificial que se concentra em desenvolver algoritmos e modelos capazes de aprender a partir de dados, ou seja,

O *machine learning* envolve o uso de algoritmos que permitem que um sistema faça previsões ou decisões com base em dados, sem essas previsões ou decisões que precisam ser explicitamente programadas. Em vez disso, os algoritmos são projetados para encontrar padrões nos dados e ajustar seus parâmetros para melhorar sua capacidade de fazer previsões ou decisões (Géron, 2022).

Os algoritmos, portanto, treinam um modelo de aprendizagem de máquina com base em um conjunto de dados, para que esse modelo possa ser usado para fazer previsões ou tomar decisões sobre novos dados. Estes são modelos preditivos porque analisam dados de um histórico e calculam o posicionamento com maior probabilidade de sucesso (O’Neil, 2021)

Os algoritmos mais comuns para o treinamento da aprendizagem de máquina são o aprendizado por reforço, o não supervisionado, o semi-supervisionado e o supervisionado (Brazdil; Gama, 2010).

No algoritmo de aprendizado por reforço, o objetivo é maximizar as recompensas totais ao longo do tempo, e o modelo é treinado para tomar ações a partir de um feedback em tempo real de recompensa ou penalidade. A aprendizagem por reforço tem aplicações em jogos de computador, como é o caso da IA *AlphaGo*,

desenvolvida pela *Google DeepMind*, que usa esse modelo de aprendizagem para jogar o jogo de tabuleiro *Go* (Brazdil; Gama, 2010).

Já no algoritmo de aprendizagem não supervisionado, não há dados rotulados e o modelo é treinado a partir do agrupamento dos dados em *clusters*, identificando relações entre estes. A aprendizagem não supervisionada possui aplicações em reconhecimento de imagens, classificação de documentos e recomendação de conteúdo em redes sociais (Brazdil; Gama, 2010).

Por fim, no algoritmo de aprendizagem supervisionada, os dados de entrada são rotulados com uma resposta correta, e o modelo é treinado a partir de um conjunto de dados de treinamento rotulados para prever a resposta para novos dados de entrada ainda não rotulados. Apesar de poder ser utilizado em outras categorias de aprendizagem de máquina, uma das técnicas mais conhecidas do aprendizado supervisionado é o *deep learning*, um “conjunto de técnicas de aprendizado de máquina baseadas em redes neurais profundas, que são capazes de aprender representações complexas dos dados de entrada”. Essas técnicas se diferenciam das redes neurais tradicionais por apresentarem arquiteturas mais profundas e com camadas especializadas na extração de características relevantes dos dados; normalmente, são utilizadas para tarefas como reconhecimento de voz, visão computacional, processamento de linguagem natural, entre outras (Silva; Spatti, 2017).

Existe, ainda, um modelo híbrido e mais moderno de aprendizagem semi-supervisionada, que trabalha com poucos exemplos rotulados na entrada e que não será examinado profundamente neste trabalho, por conta do recorte do estudo (Matsubara, 2004).

Na atualidade, esses modelos parecem ser os que mais se aproximam do conceito de inteligência artificial, considerada a expressão mais avançada e tecnológica da unidade básica de computação na modernidade.

Uma das referências mais prestigiadas na ciência de dados acerca do conceito de inteligência artificial, o livro *Artificial Intelligence: A Modern Approach*, de Stuart Russell e Peter Norvig, publicado em 1995 e atualizado em 2021, descreve a IA como “o ramo da ciência da computação que se preocupa com a criação de máquinas que podem executar tarefas que exigem inteligência humana” (Russell,

2021), como o reconhecimento de fala, a compreensão da linguagem natural, o aprendizado e a tomada de decisão.

Mais recentemente, surgiu um sub ramo da IA denominado Inteligência Computacional, cujo objeto são os mecanismos adaptativos que permitem um comportamento inteligente da máquina em ambientes complexos. Tais mecanismos são pautados em paradigmas da capacidade humana, como o de aprender, generalizar, abstrair, descobrir e associar (Salomão, 2021).

Não por acaso, o teste de Turing, concebido por Alan Turing em 1950, avaliava que uma máquina poderia ser considerada inteligente se pudesse fingir ser humana com sucesso para um observador experiente. O teste funcionava através de um teletipo (para evitar exigir que a máquina imitasse a aparência ou a voz do humano envolvido) e o observador deveria interagir com a máquina e com o humano, a fim de distingui-los (Turing, 2009).

O *deep learning* é concebido a partir de unidades básicas de processamento capazes de imitar o comportamento do cérebro humano, como o são os neurônios artificiais - capazes de receber informações de outras unidades, processá-las e transmitir um resultado para outras unidades — e as redes neurais artificiais, sistemas de unidades interconectadas capazes de aprender e se adaptar a partir de determinado *input* (dados de entrada) para reconhecer padrões ou resolver problemas de classificação (Mcculloch; Pitts, 1943). Por isso, podem ser considerados os modelos que, na contemporaneidade, melhor representam a máquina inteligente de Turing.

No mundo moderno, o que era entendido como um agente inteligente analítico vem se tornando, cada vez mais, um agente inteligente generativo. Ou seja, se antes a IA era utilizada para tarefas de análise preditiva e reconhecimento de imagem e fala, hoje é aplicada à criação de novos elementos. Num momento anterior, a humanidade conheceu a utilização da IA para tarefas específicas, como o processamento de linguagem natural (PLN), ação voltada para a compreensão, interpretação e manipulação da linguagem humana, ou para a mineração de textos, ação voltada para a busca de termos relevantes ou de padrões em grandes volumes de dados. Na contemporaneidade, a IA é capaz de criar vídeos, áudios, imagens e quaisquer outras mídias digitais (Guidi; Timpone, 2023).

Esses avanços tecnológicos permitiram a criação, pelas IAs, de conteúdos hiper-realistas e que deixam poucos ou quase nenhum vestígio de manipulação (Chawla, 2019): são os denominados *deep-fakes*, mídias que, ao mesclar, combinar, substituir e sobrepor outras mídias, criam conteúdos que parecem autênticos (Alexandrou; Mara, 2018). E, apesar de espalhar esse tipo de mídia falsa (criando as *fake news*) seja fácil, corrigir esse registro é extremamente difícil (De Keersmaecker; Roets, 2017).

Assim, quando a mimetização da atividade nervosa, não mais como um processo metabólico, mas como um circuito de neurônios interagindo como uma rede lógica de interruptores, passa a ser tratada pelos métodos da lógica simbólica, e a atividade nervosa envolvida nos processos de percepção, memória e raciocínio passa a ser descrita por um cálculo algébrico⁴, surge, para além de um questionamento filosófico acerca da natureza da consciência e da distinção entre mente e cérebro, uma preocupação com o futuro da humanidade.

Isso porque, diante da escalada dos modelos de aprendizagem de máquina, não basta a aplicação de um teste unilateral para a aferição de inteligência. Ou seja, um teste como o de Turing deve ser considerado também parcial: uma máquina que passa no teste deve ser considerada inteligente, mas uma máquina ainda poderia ser considerada inteligente sem saber o suficiente sobre humanos para imitá-los. Há que se considerar um debate acerca das restrições do conhecimento do observador sobre a IA, porque “algumas pessoas são facilmente conduzidas a acreditar que um programa bastante estúpido é inteligente” (McCarthy, 2007, tradução da autora).

Warren McCulloch e Walter Pitts, ainda em 1943, já previam o nascimento desse e de outros possíveis embates envolvendo a criação de um modelo de inteligência capaz de imitar o comportamento da inteligência humana. A despeito das posteriores sucessivas criações cinematográficas distópicas envolvendo a IA, tais questionamentos seguem orbitando a temática sem um consenso definitivo no mundo contemporâneo.

Uma das principais preocupações com o rápido desenvolvimento dos modelos inteligentes diz respeito aos riscos existenciais da IA

⁴ "We shall show that all nervous activity, when it is not mere metabolism, is resolvable into circuits of interacting neurons which are themselves logical networks of switches, exciting and inhibiting each other. These circuits can be treated by the methods of symbolic logic, and therefore the nervous activity involved in the processes of perception, memory and reasoning can be described by an algebraic calculus" (McCulloch; Pitts, 1943, s/p).

para a humanidade. Segundo O’Neil (2021), com o fenômeno da Internet,

[...] pessoas de todo o mundo têm produzido quadrilhões de palavras sobre nossas vidas e trabalhos, amizades e forma como compramos. Ao fazê-lo, construímos de modo involuntário a mais vasta coletânea de treinamento para máquinas de linguagem natural. Conforme trocamos papel por e-mail e redes sociais, as máquinas podiam estudar nossas palavras, compará-las com outras, e deduzir algo sobre seu contexto. O progresso tem sido rápido e dramático. Esses avanços em linguagem natural abriram um filão de possibilidades para os anunciantes. Os programas “sabem” o que uma palavra significa, ao menos o bastante para associá-la com certos comportamentos e resultados, ao menos parte das vezes. Impulsionados em parte por esse crescente domínio da língua, os anunciantes podem sondar padrões mais profundos. Um programa de publicidade pode começar com os detalhes mais comuns de demografia e geografia. Mas no curso de semanas e meses ele começa a aprender os padrões das pessoas em que está mirando e fazer previsões acerca de seus próximos passos. Passa a conhecê-las. E se for um programa predatório, afere suas fraquezas e vulnerabilidades e persegue o caminho mais eficiente para explorá-las (O’Neil, 2021, p. 74).

O monstruoso poder auferido pelas *Big Techs* passa a ser sensível na democracia quando há comprovações científicas de que postagens influenciam o comportamento de voto das pessoas: apesar de geralmente serem utilizados para os lucros dessas empresas, os dados passam a ser utilizados na política, já que cabe às políticas governamentais regulamentar os titãs da tecnologia (O’Neil, 2021).

Nesse ponto, o *machine learning*, que “faz com que a máquina aprenda certas funções a ponto de conseguir agir sem a interferência humana”, quando evolui para o *deep learning* e para a criação de redes neurais artificiais, torna-se um poderoso artifício, pois é considerado uma tecnologia pautada numa racionalidade formal e probabilística, capaz de realizar escolhas mais eficientes, objetivas e imparciais do que as humanas, sujeitas a falhas de enviesamento (Nunes, 2018).

Ocorre, no entanto, que tal alegada neutralidade vem se mostrando apenas aparente, já que a literatura específica diagnosticou que o algoritmo herda todo o conteúdo de seu humano-criador,

inclusive o preconceito (Frazão, 2018), como apontam os célebres exemplos de enviesamento algorítmico.

No caso COMPAS (*Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*), por exemplo, o algoritmo de Perfil de Gerenciamento Corretivo de Infratores para Sanções Alternativas, elaborado pela empresa Northpointe (atual Equivant) e utilizado nos EUA para auxiliar juízes em suas decisões, apresentou enviesamento racial. O modelo avaliava a probabilidade de reincidência dos réus e, após investigação jornalística, verificou-se que pessoas negras classificadas como de alto risco de reincidência não voltavam a cometer crimes; enquanto pessoas brancas classificadas como de baixo risco reincidiam (Vieira, 2019).

Outro episódio célebre envolvendo vieses algorítmicos diz respeito aos anúncios de emprego da empresa Google. Um estudo empírico sobre carreiras em STEM (Ciência, Tecnologia, Engenharia e Matemática), pautado na criação de anúncios fictícios de posições de emprego e na atribuição aleatória a perfis de usuários masculinos ou femininos, identificou que, quando os anúncios foram direcionados a usuários com base em informações demográficas, houve uma tendência de exibir os anúncios de carreira em STEM para um público predominantemente masculino. Além disso, os custos dos anúncios voltados para mulheres eram maiores, por conta de uma menor taxa de cliques (Lambrecht; Tucker, 2019).

Para além das críticas à pretensa neutralidade algorítmica, há também questionamentos quanto aos processos envolvidos nesse tipo de tecnologia. Uma das questões mais controversas dos modelos de redes neurais artificiais, nessa toada, é a inócua tentativa de regular suas operações algorítmicas dirigidas por dados. Diferentemente de outras tecnologias, o modelo de aprendizado profundo demonstra a impossibilidade de explicação dos procedimentos realizados por seu sistema algorítmico, que age conforme a estrutura de dados que obtém. Essa impossibilidade, denominada na Ciência de Dados “inescrutabilidade do sistema”, significa que as operações realizadas nas camadas das redes neurais não podem ser plenamente compreendidas (Silveira, 2020).

Em outros tipos de aprendizagem de máquina, como nos algoritmos de árvores de decisão, regressão linear ou regressão logística, isso não ocorre, já que as regras para a escolha de determinado resultado são evidentes: é possível descobrir matematicamente

quais nós de uma rede neural profunda foram ativados, mas não as operações realizadas pelos neurônios que modelaram o resultado (Tiwari; Tiwari; Tiwari, 2018, p. 8).

Já existem propostas para a criação de um modelo dotado de inteligência artificial explicável - o que ficou conhecido como XAI (Explainable Artificial Intelligence), ou seja, uma tecnologia cujas previsões possam ser qualitativamente interpretáveis ou explicáveis pelo próprio agente inteligente (Ribeiro *et al.*, 2018). Para além dessa proposta, alguns cientistas da computação defendem que todo algoritmo pode ser compreendido a partir da estrutura de dados que o acompanha (Seaver, 2019).

O antropólogo Nick Seaver (2019), no entanto, afirma que a transparência não é a solução. Modelos de aprendizagem profunda são tão complexos que se tornam uma caixa-preta inviolável, tanto por conta do volume de dados que os alimenta quanto em razão do número de pessoas envolvidas em seu desenvolvimento. Tais fatores engendrariam um nível de enredamento que constitui um óbice à previsão do comportamento e dos resultados do modelo (Seaver, 2019).

O problema da inescrutabilidade e da opacidade algorítmica não apenas reforça o argumento da falsa neutralidade dos algoritmos, como também traz à tona o imbróglio da responsabilização jurídica:

Quem deve ser responsabilizado quando um robô, software ou dispositivo executado por algoritmos de redes neurais artificiais discrimina pessoas ou segmentos sociais, cria acidentes ou gera resultados injustos, ofensivos e até letais? Os seus desenvolvedores, analistas e pessoas envolvidas na sua modelagem? A corporação que o comercializa? A empresa ou o governo que o adotou? E a pergunta derradeira é se podemos responsabilizar alguém por algo que tem suas decisões geradas de um modo impossível de rastrear e, portanto, de compreender e explicar (Silveira, 2020, p. 91).

A responsabilização algorítmica é frequentemente encontrada na literatura especializada sob o termo *accountability*, que não possui tradução exata em português, em razão da própria ausência do conceito na sociedade. Por esse motivo é comum o uso do termo em seu idioma original. Segundo Campos (1990), o conceito de

accountability envolve, de um lado, a delegação de uma responsabilidade e, de outro lado, a gestão dos recursos delegados, gerando, uma obrigação de prestação de contas por parte daquele que exerce a referida gestão.

Todos esses imbróglis, advindos do avanço exponencial dos algoritmos, impulsionado pela ascensão das redes sociais e pela capacidade massiva de armazenamento de dados, engendram, para além de uma reconfiguração técnica e uma nova forma de comunicação e a interação social, um profundo impacto no âmbito político.

Plataformização e mídias sociais: a erosão da esfera pública eleitoral

Sérgio Amadeu (2019) elabora que a organização e a distribuição de conteúdos e anúncios nos *feeds* de notícias, notadamente pelo algoritmo Edgerank, responsável por classificar as interações, foram cruciais para o progresso das plataformas digitais. Essa dinâmica resulta em uma distribuição acelerada de informações, mediada por filtros ordenados e probabilísticos. O que, à primeira vista, pode parecer uma oportunidade de personalização de vendas no mercado, sob a ótica de Jodi Dean (2010), revela-se como uma capitalização dos meios comunicativos, em que as interações são mediadas por algoritmos de direcionamento de consumo baseados em preferências.

Nesse contexto, Joana Machado (2021) propõe que as plataformas digitais não se limitam a veicular conteúdo, mas são projetadas para formar redes em torno de ideias específicas. Isso ocorre por meio de conteúdos produzidos por indivíduos, que são subsequentemente agrupados por algoritmos operando sob uma lógica de maximização de preferências, a partir da qual esses conteúdos são distribuídos. Tal lógica assegura que determinados conteúdos sejam promovidos e alcancem grupos específicos com maior propensão ao engajamento. Essa visibilidade gerenciada por preferências reforça crenças preexistentes, instruindo a repercussão de certos assuntos e aproximando públicos por interesses comuns, o que inevitavelmente ocasiona a formação de "bolhas informacionais" (Machado, 2021).

Essa nova configuração do processo comunicacional ganhou particular destaque no meio político, onde seus efeitos são mais agudos para a saúde democrática. Antônio Barros *et al.* (2021), em sua pesquisa "Presença parlamentar nas mídias sociais", demonstram que a possibilidade de gerar identificação com pautas e a distribuição interativa reconfiguraram a atividade parlamentar. Assim, é possível afirmar que houve uma transição da tradicional campanha mediada pelo partido e suas diretrizes, veiculadas nas mídias convencionais, para "campanhas permanentes" produzidas pelos próprios agentes políticos, que se comunicam com suas bases a partir de uma mediação algorítmica que reforça os ideais políticos customizados (Barros, 2021).

Os impactos dessa transformação na esfera eleitoral são inegáveis. Uma pesquisa de opinião divulgada pelo DataSenado (2018) revelou que 45% dos entrevistados declararam ter decidido seu voto com base em informações obtidas em redes sociais. Além disso, o levantamento apontou que 79% dos participantes utilizam plataformas como WhatsApp como principal fonte de notícias, enquanto 50% manifestaram recorrer à televisão como canal informativo habitual. Essa pesquisa evidencia o recrudescimento da lógica de transferência de influência dos meios de comunicação tradicionais para as plataformas digitais, revelando uma "convolução entre o antigo e o novo" ao reafirmar o papel central das redes na formação da opinião pública.

No contexto político, portanto, essa dinâmica manifesta-se diretamente na forma como a lógica da representação se articula, engendrando uma prática cada vez mais mediada algorítmicamente e refletindo as intenções e estratégias adotadas pelos parlamentares. Desse modo, a premissa fundamental de que a democracia se realiza por meio de um processo representativo, sustentado em eleições livres, participação ampla e liberdade de escolha, mostra-se crescentemente tensionada pelas novas dinâmicas comunicacionais mediadas por algoritmos.

Sociólogos digitais, como Deborah Lupton (2014), Noortje Marres (2017) e Neil Selwyn (2019), têm alertado para as implicações dessa plataformização política, que permite a customização e o direcionamento de informações, não raramente falsas, a eleitores. Lupton (2014) discute como a coleta e análise de dados nas plataformas alteram as relações sociais e o modo como o indivíduo é

compreendido, ao passo que Marres (2017) foca na forma como as redes digitais se tornam infraestruturas para a ação social. Já para Sara Selwyn (2019), a sociologia digital deve ir além da análise de dados, investigando as lógicas algorítmicas que moldam as interações. Fato é que a literatura especializada contemporânea aponta para a capacidade dos algoritmos de criar bolhas informacionais e de reforçar vieses preexistentes, levando à polarização e à manipulação da opinião pública, o que, conseqüentemente, mina a autonomia do eleitor e a integridade do processo eleitoral.

Esses pontos são corroborados pelas preocupações de autores como Enrica Amaturro e Biagio Aragona (2019), que questionam a epistemologia do digital e o uso de *big data* na pesquisa social, e Mark Carrigan (2014), que propõe uma agenda para a sociologia digital focada nos impactos sociais.

Além disso, o manifesto da Ciência Social Computacional (Conte *et al.*, 2012) e as discussões sobre sociologia digital em obras como *Digital Sociologies* (Daniels; Gregory; Cottom, 2016) e *Digital Anthropology* (Horst; Miller, 2012) aprofundam a compreensão de como essas novas configurações tecnológicas transformam o tecido social e, em particular, as dinâmicas políticas e eleitorais. O risco, como aponta Elias (2008), é o da individualização excessiva que, mediada por algoritmos, fragmenta a esfera pública e dificulta a construção de um consenso democrático.

Considerações finais

A imersão na era digital reconfigurou profundamente a sociedade, transformando-a em um complexo ecossistema interconectado onde a comunicação e as relações sociais são inseparáveis das plataformas digitais. Nesse novo modelo, a exploração de dados pessoais, muitas vezes fornecidos gratuitamente, alimenta a mineração de dados e a criação de perfis detalhados, que são utilizados para o exercício de um poder sem precedentes, capaz de influenciar não apenas o consumo, mas também as preferências políticas dos cidadãos.

Os riscos inerentes a essa transformação são multifacetados e impactam diretamente as liberdades individuais e a própria democracia, já que a coleta e o cruzamento de dados pessoais, não raramente exemplificados por escândalos recentes, evidenciam a

fragilidade do direito à privacidade e a falta de autodeterminação informativa. Esses eventos expõem não apenas vulnerabilidades de segurança, mas também o potencial de manipulação de eleitores e a disseminação de *fake news*, comprometendo a integridade dos processos democráticos.

Quando a reconfiguração da comunicação política permite a formação de bolhas informacionais e a capitalização das interações em prol de ideologias, a ditadura de dados se torna especialmente agravada pela possibilidade de controle algorítmico da visibilidade e da capacidade de reforço de crenças preexistentes. Por isso, a transição das campanhas partidárias tradicionais para campanhas permanentes customizadas, aliada ao uso massivo de plataformas digitais como fonte primária de informação eleitoral, demonstra uma erosão da deliberação democrática e da autonomia do eleitor, já que o controle algorítmico da visibilidade e o reforço de crenças preexistentes comprometem a formação de uma esfera pública plural e informada.

É nesse contexto que os algoritmos *de destruição em massa* levantam preocupações sobre a autonomia humana, pois a mediação algorítmica na representação política permite a disseminação direcionada de *fake news* e a manipulação da opinião pública, minando a liberdade de escolha e a integridade do processo eleitoral. Por esse motivo, é imperativo que os legisladores e a sociedade civil compreendam a dimensão dos riscos da cultura algorítmica e trabalhem para desenvolver mecanismos robustos de regulamentação, transparência e responsabilização, a fim de salvaguardar a democracia na era digital.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Rogério do. *Exposição privada nas redes sociais: uma análise sobre o Facebook na sociedade contemporânea*. Tese (Doutorado). UNESP, FCT, 2016.
- AMATURO, Enrica; ARAGONA, Biagio. *Per un'epistemologia del digitale: note sull'uso di big data e computazione nella ricerca sociale*. Quaderni di Sociologia, v. 81, n. 81–LXIII, p. 71–90, 1 dez. 2019.
- BARROS, Frederico Kern Ferreira. *Fake News, legislação simbólica e a proteção dos direitos fundamentais e da personalidade digital*. In.: OMMATI, José Emílio Medauar (org.). *Escritos de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, <https://www.google.com/search?q=2021>.
- ARAÚJO, Franciele Cassimiro de; ROSSI, Jackeline Magrin. *A evolução dos ataques cibernéticos*. Americana, 2020.
- BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; FARIA, Cristiano Ferri Soares de; BUSANELLO, Elisabete. *Presença parlamentar nas mídias sociais: a estruturação dos mandatos digitais na Câmara dos Deputados*. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 232, p. 57-86, out./dez. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/232/ril_v58_n232_p57
- BARROS, Frederico Kern Ferreira. *Fake News, legislação simbólica e a proteção dos direitos fundamentais e da personalidade digital*. In.: OMMATI, José Emílio Medauar (org.). *Escritos de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021.
- BIONI, Bruno. *Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- BOURDIEU, Pierre. *A distinção*. São Paulo: Edusp, 2007.
- CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 24(2):30-50, fev./abr. 1990.
- CARRIGAN, Mark. *An Agenda for Digital Sociology*. The Sociological Imagination. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <http://sociologicalimagination.org/archives/16568>. Acesso em: 13 abr. 2015. , 30 dez. 2014.

- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. Revista e ampliada*. Tradução de Roneide Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2016.
- CHAWLA, Ronit. *Deepfakes: How a pervert shook the world*. International Journal of Advance Research and Development, v. 4, n. 6, p. 4-8, 2019.
- DAL BELLO, Cíntia. *Visibilidade, vigilância, identidade e indexação: a questão da privacidade nas redes sociais digitais*. Logos, v. 18, n. 1, 2011.
- DANIELS, Jessie; GREGORY, Karen; COTTOM, Tressie McMillan (Org.). *Digital Sociologies*. Reprint edition ed. [S.l.]: Policy Press, 2016.
- DEAN, J. *Communicative capitalism: Circulation and the foreclosure of politics*. Cultural Politics, v. 1, n. 1, p. 51-74, 2005.
- DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- ELIAS, Norbert. *Sociologia do conhecimento: novas perspectivas*. Sociedade e Estado, v. 23, n. 3, 2008. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/estado/article/view/3395>. Acesso em: 28 mar. 2017.
- FOUCAULT, Michel. *Arqueologia do saber*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- FRAZÃO, Ana. *Algoritmos e inteligência artificial*. Jota, 2018.
- FRAZÃO, Ana. *Fundamentos da proteção dos dados pessoais: Noções introdutórias para a compreensão da importância da Lei Geral de Proteção de Dados*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito Brasileiro, v. 1, p. 23-52, 2019.
- G1. *Denúncias de crimes cometidos pela internet mais que dobram em 2020*. G1, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2021/02/09/numero-de-denuncias-de-crimes-cometidos-pela-internet-mais-que-dobra-em-2020.ghtml>. Acesso em: 11 de set. de 2022.
- GÉRON, Aurélien. *Hands-on machine learning with Scikit-Learn, Keras, and TensorFlow*. O'Reilly Media, Inc., 2022.

- GUIDI, TIMPONE; GUIDI, Michel. **Explorando a Mudança de Cenário da IA**. Da IA Analítica à IA Generativa, p. 2023-05, 2023.
- HAN, Jiawei; PEI, Jian; TONG, Hanghang. **Data mining: concepts and techniques**. Morgan Kaufmann, 2022.
- HORST, Heather A.; MILLER, Daniel. **Digital Anthropology**. [S.l.]: Bloomsbury Academic, <https://www.google.com/search?q=2012>.
- JÚNIOR, Antonio Rulli; NETO, Antonio Rulli. **Direito ao Esquecimento e o Superinformacionismo: apontamentos no direito brasileiro dentro do contexto de sociedade da informação**. Revista ESMAT, v. 5, n. 6, p. 11-30, 2013.
- KASPERSKY. **Ciberataques crescem 23% no Brasil em 2021**. Kaspersky, 2021. Disponível em: <https://www.kaspersky.com.br/blog/panorama-ciberameacas-brasil-2021-pesquisa/18020/>. Acesso em: 11 de set. de 2022.
- KLEINBERG, J.; EASLEY, D. **Networks, Crowds, and Markets: Reasoning about a Highly Connected World**. Cambridge: University Press, 2010.
- LAMBRECHT, Anja; TUCKER, Catherine. **Algorithmic bias? An empirical study of apparent gender-based discrimination in the display of STEM career ads**. Management science, v. 65, n. 7, p. 2966-2981, 2019.
- LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 1999.
- LIRA, L. de A. **Lei Carolina Dieckmann: (in) eficácia da proteção dos direitos fundamentais à intimidade e à vida privada em face da pena cominada aos delitos informáticos**. Brasília, DF: Conteúdo Jurídico, 2014.
- LOURENÇO, Gabriel D. **Cibercrimes no Brasil crescem em 23% em 2021, aponta pesquisa**. Olhar Digital, 2022. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2021/08/31/seguranca/cibercrime-brasil-2021/>. Acesso em: 11 de set. de 2022.
- LUPTON, Deborah. **Digital Sociology**. [S.l.]: Routledge, 2014. Disponível em: [link suspeito removido]. Acesso em: 19 ago. 2018

- MACHADO, Joana; TOLEDO, Larissa Fonseca. **Plataformas digitais e discurso de ódio entre liberalismo e constitucionalismo digital: uma análise do modelo regulatório do PL 2360/2020.** *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, v. 5, n. 3, p. 67-93, 2025. DOI: 10.47975/digital.law.vol.5.n.3.machado. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/1286>. Acesso em: 8 jun. 2025.
- MAFFESOLI, M. **Perspectivas tribais ou a mudança do paradigma social.** *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n. 23, abr. 2004.
- MANZANO, José Augusto NG; DE OLIVEIRA, Jayr Figueiredo. **Algoritmos lógica para desenvolvimento de programação de computadores.** Saraiva Educação SA, 2000.
- MARAS, Marie-Helen; ALEXANDROU, Alex. **Determining authenticity of video evidence in the age of artificial intelligence and in the wake of Deepfake videos.** *The International Journal of Evidence & Proof*, v. 23, n. 3, p. 255-262, 2019.
- MARRES, Noortje. **Digital Sociology.** Malden, MA: Polity Press, 2017.
- MATSUBARA, Edson Takashi. **O algoritmo de aprendizado semi-supervisionado co-training e sua aplicação na rotulação de documentos.** 2004. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- MCCARTHY, John. **What is artificial intelligence.** 2007.
- MCCULLOCH, Warren S.; PITTS, Walter. **A logical calculus of the ideas immanent in nervous activity.** *The bulletin of mathematical biophysics*, v. 5, p. 115-133, 1943.
- MURDOCK, Graham. **Media materialities: For a moral economy of machines.** *Journal of Communication*, v. 68, n. 2, p. 359-368, 2018.
- NORA, Pierre. **Les Lieux de Mémoire.** Paris: Gallimard, 1987.
- NUNES, Ana Carolina de Assis. **Entre redes neurais naturais e artificiais: estudo antropológico sobre humanidade e inteligência artificial em algumas revistas brasileiras.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social.

- O DILEMA DAS REDES. Netflix, 2020. Documentário disponível em: <https://www.netflix.com>. Acesso em 11 de set. de 2022.
- O GUIA FINANCEIRO. Big Data: Como a Target descobriu uma gravidez antes da família?. O Guia Financeiro, 2019. Disponível em <https://www.oguiafinanceiro.com.br/textos/big-data-como-a-target-descobriu-uma-gravidez-antes-da-propria-familia/>. Acesso em 11 de set. de 2022.
- O'NEIL, Cathy. Algoritmos de destruição em massa. Editora Rua do Sabão, 2021.
- QIN, Jian; ZENG, Marcia Lei. Metadata. American Library Association, 2020.
- RIBEIRO, Marco Tulio; SINGH, Sameer; GUESTRIN, Carlos. "Why should i trust you?" *Explaining the predictions of any classifier*. In: *Proceedings of the 22nd ACM SIGKDD international conference on knowledge discovery and data mining*. 2016. p. 1135-1144.
- RODOTÀ, Stefano et al. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. In: *A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje*, 2008.
- ROETS, Arne et al. 'Fake news': *Incorrect, but hard to correct. The role of cognitive ability on the impact of false information on social impressions*. *Intelligence*, v. 65, p. 107-110, 2017.
- RUSSELL, Stuart J. *Artificial intelligence a modern approach*. Pearson Education, Inc., 2021.
- SAYURI, Juliana. Retratos de uma juventude. Estadão, 2014. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,retrato-de-umajuventude,1167792>. Acesso em: 11 de set. de 2022.
- SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. Edipro, 2019.
- SEAVER, N. Knowing Algorithms. In: VERTESI, J.; RIBES, D. (Eds.). *DigitalSTS: A Field Guide for Science & Technology Studies*. Princeton: Princeton University Press, 2019.
- SELWYN, Neil. *What Is Digital Sociology?* Cambridge: Polity Press, 2019.

- SENADO FEDERAL. Redes sociais influenciam voto de 45% da população, indica pesquisa do DataSenado.** Senado Notícias, 12 dez. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/redes-sociais-influenciam-voto-de-45-da-populacao-indica-pesquisa-do-datasenado>>. Acesso em: 07 fev. 2025.
- SILVA, Ivan Nunes da; SPATTI, Danilo Hernane. Redes Neurais Artificiais: Teoria e Aplicações em Inteligência Computacional.** 2ª ed. São Paulo: Blucher, 2017.
- SILVEIRA, Sergio Amadeu. Discursos sobre regulação e governança algorítmica.** Estudos de sociologia, v. 25, n. 48, 2020.
- SILVEIRA, Sérgio Amadeu. Democracia e os códigos invisíveis: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas.** 1. São Paulo: Edições SESC-SP, 2019.
- SILVEIRA, Sérgio Amadeu. Responsabilidade algorítmica, personalidade eletrônica e democracia.** Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura, v. 22, n. 2, p. 83-96, 2020.
- SIQUEIRA, Alessandra Cristina de Mendonça. O Colonialismo Digital Como Nova Forma de Imperialismo na Sociedade em Rede.** Revista do Mestrado em Direito da UFS, V.8, N.01, p. 29 – 50, Jan-Jun/2019, ISSN 2237-2040, 2019.
- SRNICEK, N. Platform Capitalism.** New York: John Wiley & Sons, 2016.
- TIWARI, Tanya; TIWARI, Tanuj; TIWARI, S. How Artificial Intelligence, Machine Learning and Deep Learning are Radically Different?** International Journal of Advanced Research in Computer Science and Software Engineering, v. 8, n. 2, p. 1-9, mar. 2018. ISSN 2277128X. Disponível em: <http://ijarcsse.com/index.php/ijarcsse/article/view/569>. Acesso em: 07 set. 2019.
- TURING, Alan M. Computing machinery and intelligence.** Springer Netherlands, 2009.
- VAN DIJCK, José; POELL, Thomas; DE WAAL, Martijn. The platform society: Public values in a connective world.** Oxford university press, 2018.
- VENTURA, Katia Santiago; DE ALBUQUERQUE SIEBRA, Sandra; LIMA, Marcos Galindo. A visão sistêmica na efetivação da Lei de Acesso à Informação: o caso da Universidade Federal de Pernambuco.** UFPE, 2013.

VIEIRA, Leonardo Marques. A problemática da inteligência artificial e dos vieses algorítmicos: caso COMPAS. In: Brazilian Technology Symposium. 2019.

VIEIRA, Tatiana Malta. O direito à privacidade na sociedade da informação: efetividade desse direito fundamental diante dos avanços da tecnologia da informação. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2007.

ZUBOFF, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância. Editora Intrínseca, 2021.

Panorama da votação presidencial nos anos 2018 e 2022 no município de Palmas-PR: correlações com os territórios conservadores de poder

Paulo Vinícius Vasconcelos de Medeiros ¹

Pedro Rodolfo Nielsen Filho ²

RESUMO

O município de Palmas, no interior do Paraná, está encravado na região sudoeste do estado e possui características próprias e muito específicas tanto no quesito econômico como no social, notadamente no que se refere aos dados de desenvolvimento humano e assimetrias entre a sua população. Tal ponto reflete diretamente no voto dos munícipes de Palmas, os quais, conforme as suas necessidades e aspirações, escolhem gestores públicos condizentes com as suas expectativas de políticas públicas e exercício do poder político. Nesse esteio, optou-se, nesse estudo, por averiguar e comparar os dados das eleições presidenciais no Brasil nos anos de 2018 e 2022 em consonância com os territórios de conservação do poder em Palmas-PR. A pesquisa aborda, outrossim, o modo como uma elite conservadora do território palmense observa e tipifica aqueles que manifestam o seu voto em candidatos por ela indesejados. Nesse sentido, o estudo dos dados eleitorais fornecidos pelos órgãos oficiais em consonância com a tipologia do voto depositado em determinados territórios de Palmas ganha ênfase e justifica o presente ensaio. Como metodologia, as abordagens documentais, sobretudo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Regional Eleitoral se fazem necessárias e, somando-se a isso, uma revisão de literatura a despeito dos territórios de conservação do poder.

Palavras-chave: Palmas-PR; eleições presidenciais; anos de 2018 e 2022; territórios conservadores de poder; discriminação eleitoral.

¹ Possui graduação em Direito pela UNIFOR - Universidade de Fortaleza (2006) e especialização em Direito Empresarial pela UECE - Universidade Estadual do Ceará. Também possui especialização em Licenciatura pelo IFPR - Instituto Federal do Paraná e é mestre em Educação pela UPF - Universidade de Passo Fundo (RS). Atua como docente efetivo EBTT, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, fazendo parte do Colegiado de Direito. Atualmente é coordenador do grupo de pesquisa em Processo Civil no Curso de Direito do IFPR. Atualmente é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Centro-Oeste do Paraná (UNICENTRO);

² Possui graduação em Agronomia - Unidade de Ensino Superior Vale do Iguaçu (2015). Possui pós graduação em Didática e Docência no Ensino Superior (2018). Mestre em Agronomia - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus Pato Branco. É docente do Curso de Engenharia Agrônômica e Ciências Veterinárias na Universidade do Grande Vale - UGV.

ABSTRACT

The municipality of Palmas, in the interior of Paraná, is nestled in the southwest region of the state and has very specific characteristics both economically and socially, particularly regarding human development data and asymmetries among its population. This aspect directly reflects in the voting behavior of the residents of Palmas, who, according to their needs and aspirations, choose public managers consistent with their expectations for public policies and the exercise of political power. In this context, this study chose to investigate and compare the data from the presidential elections in Brazil in 2018 and 2022 in line with the territories of power conservation in Palmas-PR. The research also addresses how a conservative elite in the Palmas territory observes and categorizes those who express their vote for candidates they disapprove of. In this sense, the study of electoral data provided by official bodies in accordance with the typology of votes cast in certain territories of Palmas gains emphasis and justifies this essay. As a methodology, documentary approaches, especially with the data from the Superior Electoral Court and the Regional Electoral Court, are necessary; in addition to this, a literature review regarding the territories of power conservation is required.

Keywords: Palmas-PR; presidential elections; years 2018 and 2022; conservative power territories; electoral discrimination.

Introdução

Este artigo apresenta os resultados obtidos, considerando o município de Palmas, no estado do Paraná, nas eleições presidenciais de 2018 e 2022. Os dados colecionados nessas eleições evidenciam um desenho político próprio do território analisado.

É um discurso comum, sobretudo nas eleições majoritárias na última década, a nível nacional, o fato de parte da população brasileira atribuir às votações advindas de determinados contingentes populacionais uma associação à falta de educação, conhecimento e intelectualidade. Isso ocorre, notadamente, por uma circunstância eminentemente preconceituosa, xenofóbica e classista.

Esse discurso, porém, não é isolado e alcança muitos territórios do país quando o assunto é o voto e, antes dele, as convicções ideológicas dos eleitores.

Nesse esteio, o presente estudo tem por escopo averiguar o resultado das últimas eleições presidenciais no município de Palmas-PR, levando em conta não apenas os candidatos vitoriosos, mas

também a forma como foi recepcionada essa implicação no seio social, sobretudo de uma elite conservadora.

Para tanto, o artigo utiliza estudos documentais do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná e de uma bibliografia especializada nas áreas de ciência política e geografia.

A presente pesquisa adota, dessa forma, uma metodologia embasada na pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase no método dedutivo e em uma perspectiva fenomenológica de investigação científica. Os autores aqui citados são referenciais em suas áreas de atuação e conferem cadência ao estudo proposto, com o intuito de angariar informações teóricas e conceituais sobre o território e seus desdobramentos.

Ressalte-se, ainda com relação ao método utilizado, a pesquisa narrativa, de abordagem “qualiquantitativa”, que mescla métodos qualitativos e quantitativos para analisar um determinado fenômeno — neste caso, a tipologia do voto em Palmas. Essa abordagem busca integrar a análise numérica e estatística (quantitativa) à interpretação de dados subjetivos, como percepções extraídas da bibliografia utilizada como apoio acadêmico (qualitativa).

A partir dos objetivos propostos e da literatura revisada que sustenta a empiria, foi realizada uma análise dos dados eleitorais em Palmas-PR nas duas últimas eleições presidenciais, os quais permitem desvelar a realidade que orientou a pesquisa aqui apresentada.

Assim, a pesquisa foi subdividida em dois tópicos: a análise do município de Palmas e de seus dados sensíveis referentes à história, economia e renda; e a abordagem mais específica do panorama das votações em Palmas-PR nas eleições presidenciais de 2018 e 2022, sob a perspectiva da teoria do território de conservação do poder.

Os territórios conservadores de poder credenciam a pesquisa no sentido de se estudar e entender as assimetrias existentes no quesito voto, quando o território palmense é observado em seu espectro político de investigação. Eles ganham ênfase quando os dados dos resultados eleitorais são postos em discussão e repercutem no seio social do território em questão.

Os arranjos institucionais são definidos como “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem de forma particular como se coordenam os atores e interesses na implementação de uma política específica” (Pires; Gomide, 2014). Eles têm assumido

formatos e modelos diferentes, considerando as dinâmicas específicas de cada contexto em que são implementados (Bouckaert *et al.*, 2010).

Isso porque, na presente pesquisa, interessa diretamente a forma manifestada pelos eleitores palmenses no voto e o seu alcance no sentido de contemplar seus objetivos e metas no recorte territorial pesquisado.

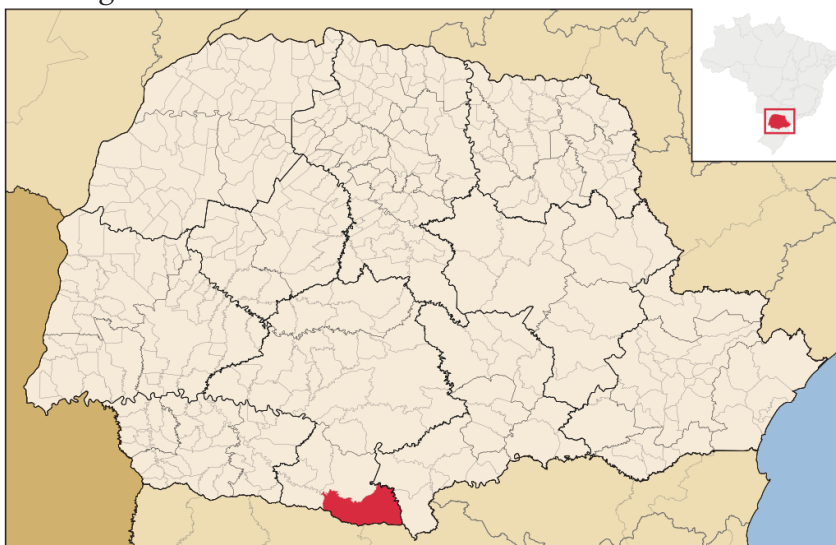
Por isso mesmo, objetiva-se neste exame, estudar a formatação do voto dos eleitores palmenses espelhado na geografia política com a abordagem do território como pano de fundo das discussões travadas.

Assim, considerando a complexidade de tratar do tema de ciência política envolta à questão eleitoral, abordar-se-ão, por primeiro, as referências teóricas que embasam essa discussão para, em seguida, chegar ao contexto político que, para o presente estudo, é o que se consubstancia conceitualmente.

O município de Palmas-PR

Neste tópico, apresenta-se um panorama do município de Palmas, situado no interior do estado do Paraná, mais precisamente em sua região sudoeste, conforme atesta o mapa abaixo:

Figura 1 - Palmas localizada no estado do Paraná



A respeito do município de Palmas-PR, Mendes (1989, p. 37) afirma:

O processo de formação e ocupação de Palmas e microrregião remonta do século XIX, sendo, portanto, a área de ocupação mais antiga de todo o Sudoeste do Paraná e Oeste de Santa Catarina. Na realidade, a história de Palmas está diretamente relacionada à do Sudoeste do Paraná, uma vez que, todo o território que atualmente compreende a mesorregião, era pertencente ao município de Palmas. O mesmo vale para o Oeste Catarinense, que na época fazia parte do Estado do Paraná. Com isso, pode-se afirmar que foi a partir do município de Palmas que o processo de ocupação do Sudoeste ocorreu.

Siqueira (2010, p. 16), historiadora paranaense, disserta a respeito do município de Palmas e seu nascedouro:

A região teve grande destaque entre 1890 e 1895 em função da “Questão de Palmas”, de ordem internacional, que ocorreu pois não existia uma definição conclusiva da fronteira entre Brasil e Argentina. Esta se dava pelos rios Iguazu e Uruguai e havia um forte interesse por parte da Argentina em adquirir os Campos de Palmas e adjacências. Ao longo do século XIX a importância da colonização e povoação da região de Palmas foram ressaltadas pelos administradores com o intuito de impedir a posse paraguaia e argentina. Em 1863, a Câmara de Guarapuava suplicava mais proteção e atenção às autoridades imperiais para essa região por se tratar de “um dos mais importantes pontos do império e por ser limítrofe com a confederação da Argentina e Paraguai”.

Há que se dizer, a despeito desse período acima declinado, que Palmas ainda não havia se emancipado politicamente e pertencia ao município de Guarapuava.

A disputa entre esses países se estendeu por quase todo o século XIX e teve um ponto alto com o estabelecimento de duas colônias militares — a do Chopim e a de Chapecó — nas imediações da vila de Palmas, na década de 1880 (Siqueira, 2010, p.16). Esse embate foi resolvido de maneira positiva para o Brasil com a arbitragem do presidente dos Estados Unidos, Grover Cleveland, em 1895 (Siqueira, 2010, p. 17).

Além desse conflito de ordem internacional, existiu um outro, de contexto nacional, referente à definição sobre qual estado brasileiro ficaria responsável pelo território de Palmas. Essa querela ficou conhecida como a “Questão de Limites entre Paraná e Santa Catarina”.

Segundo Goularti Filho (2017, p. 22):

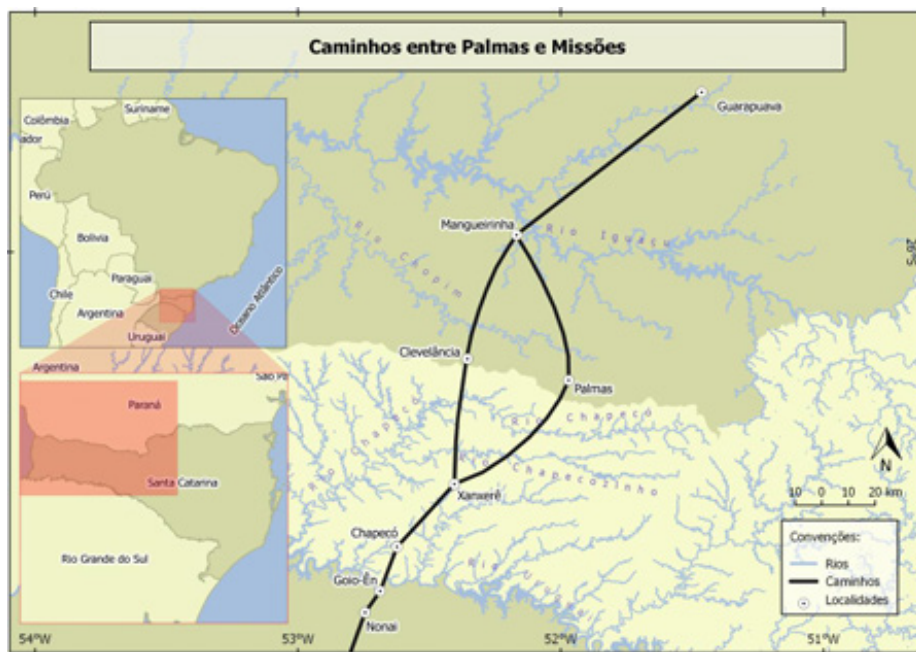
Enquanto o governo paranaense se ocupava em consolidar sua presença nas terras em litígio nos campos de Palmas, o catarinense estava convicto de que toda a região entre os rios Iguaçu e Uruguai lhe pertencia desde 1820, quando da anexação de Lages. Em direção ao oeste, após Lages, no sertão de terra firme, a última vila era a de Campos Novos, criada pela Resolução Provincial nº 377, de 16 de junho de 1854 (Santa Catarina, 1857). Essa decisão governamental demonstrava a determinação da província de Santa Catarina em seguir com a demarcação territorial rumo aos campos de Palmas.

As terras contestadas foram concedidas ao Paraná, que ficou com a posse de Palmas, sendo este elevado à categoria de província em 1853.

Palmas, juntamente com outros municípios vizinhos, perdeu aproximadamente 28000 km² de suas terras para o estado de Santa Catarina, após um longo período de disputas encerrado em 1916. Na temporalidade estudada, a fronteira palmense não significava divisão rígida entre duas nações ou dois estados, mas sim uma região aberta a encontros e desencontros, a idas e vindas de sujeitos de diversas localidades, de grupos sociais distintos, com interesses variados (Siqueira, 2010, p. 18).

Esse ponto destacado pela autora foi bastante negativo para o município, porquanto, por muito tempo, Palmas tornou-se esquecida em termos de investimentos, exatamente por não se enquadrar em um firmamento sólido do ponto de vista territorial e, até mesmo jurídico — ora pertencia a um território, ora a outro —, o que gerou em descaso por parte do poder público.

Figura 2 - Caminho entre Palmas e Missões.



Fonte: Goularti Filho (2018).

Trazendo o debate especificamente para o município de Palmas¹, em um lapso mais recente de averiguação, há que se considerar alguns dados pontuais disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outras instituições públicas que estudam a temática, levando em conta o último censo realizado para coleta das informações aqui apresentadas.

De acordo com o IBGE (2022), Palmas é um dos municípios socialmente mais desiguais e com maior índice de pobreza do estado do Paraná². Entre 1991 e 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) saiu de 0,610 e alcançou 0,660 ante 0,790 do estado do Paraná no mesmo período.

De fato, Palmas era nesse período pesquisado, o 15º município mais desigual da região sul do Brasil e o 9º, neste quesito no estado

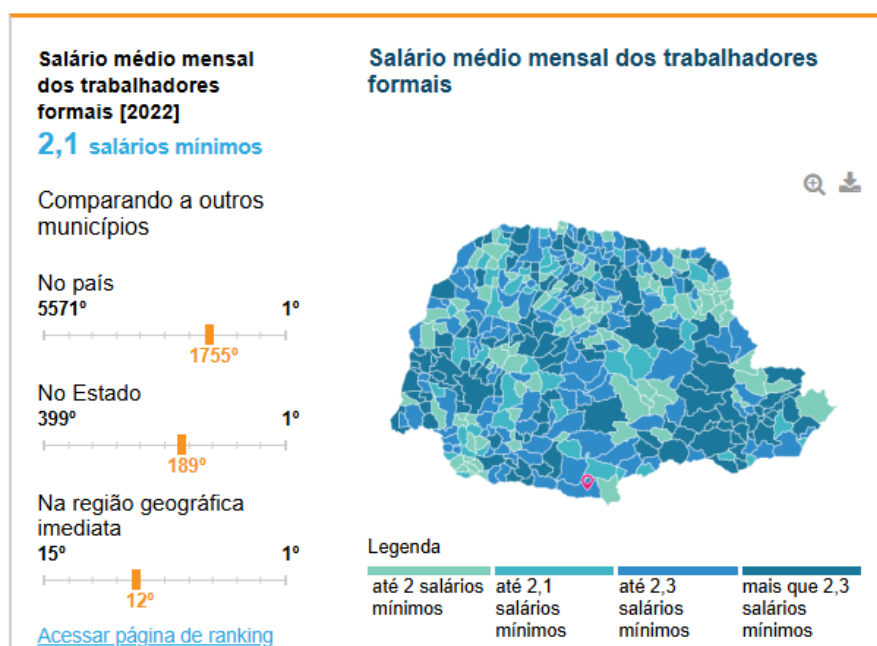
¹ Palmas conta atualmente, pelo último censo realizado pelo IBGE, com 49.891 habitantes (2024).

² Os resultados da aglomeração de municípios semelhantes guardam coerência com o trabalho de Silva, Borges e Parré (2014). Os autores, ao traçarem os clusters de pobreza, utilizando o índice de Moran local, encontraram evidências de municípios com alto índice de pobreza ligados por municípios semelhantes na região centro-sul do estado. Da mesma forma, a região de Palmas é a região com o maior índice de pobreza. Considerando a média de seus municípios, quase um quarto da população (24,3%) está abaixo da linha da pobreza. (Pereira, Cardoso, Galvão e Moreira, 2019).

do Paraná. No ano 2000, a parcela da renda abocanhada pelos 10% mais ricos da população era de 56,5% da renda total, contra apenas 7,3% dos 40% mais pobres. Na comparação com outros municípios, Palmas ocupava a 292^a posição entre os 399 municípios do estado e a 2065^a entre os 5570 municípios brasileiros.

Ainda para o IBGE no seu último Censo (2022), relativamente à renda da população palmense em 2022³, pode-se observar abaixo na Figura 3.

Figura 3 - Salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2022



Fonte: IBGE (2022).

Com base nos dados do IBGE (2022) o salário médio mensal do palmense era de 2.0 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 23.1%. Na comparação com os outros municípios do estado, Palmas ocupava as posições 207 e 117 de 399, respectivamente. Já na comparação com cidades de todo o país, situava-se nas posições 2040^a de 5570 e 1023^a de 5570, respectivamente.

Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, 34% da população encontrava-se

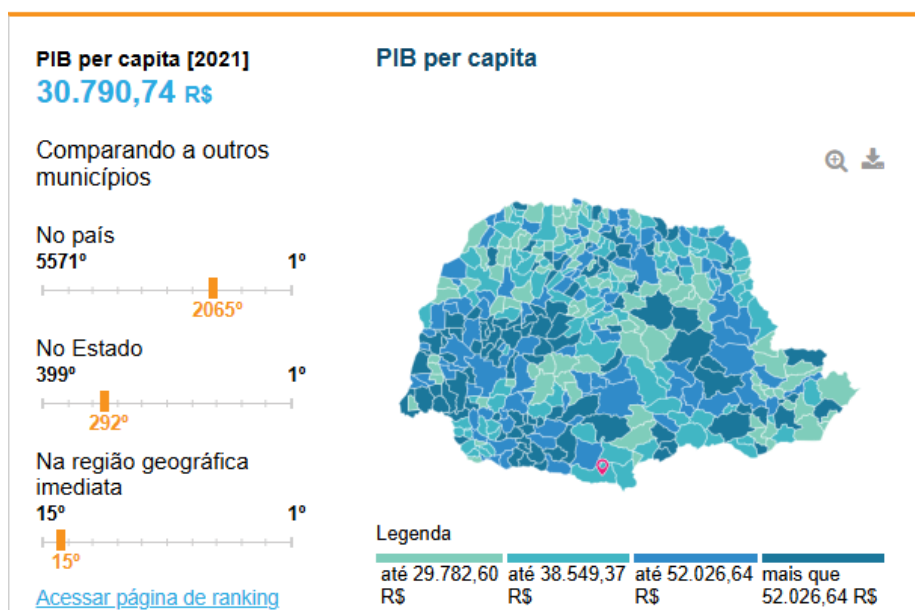
³ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/palmas/panorama>

nessas condições, o que colocava o município na 168ª posição de 399 cidades do estado e na 3770ª entre as 5570 cidades do Brasil.

Essas posições não levam em consideração o tamanho da população dos municípios comparados, o que sugere que a situação é agravada, pois, embora não seja um município pequeno, encontra-se em desvantagem – nesses índices apresentados – quando comparado a outros municípios menores.

Considerando o PIB (Produto Interno Bruto) per capita, Palmas, registrava, em 2020, o valor de R\$ 22. 797,44 (vinte e dois mil, setecentos e noventa e sete reais e quarenta e quatro centavos) e, em 2021, conforme dados mais recentes do IBGE, um valor de 30.790,74 (trinta mil, setecentos e noventa reais e setenta e quatro centavos).

Figura 4 - Palmas: PIB *per capita* em 2021



Fonte: IBGE (2022).

Para efeito comparativo, é oportuna a tentativa de detalhar melhor os dados do PIB de Palmas-PR confrontado aos demais municípios que compõem a RGI (Região Geográfica Imediata) de Pato Branco, na qual Palmas está inserida.

Esse comparativo, na região geográfica imediata em que Palmas se encontra, possibilita a verificação dos dados apresentados pelos

órgãos oficiais. Quando essa análise é realizada, percebe-se a relevância do contexto histórico palmense, conforme exposto anteriormente neste item da pesquisa.

A Tabela 1, abaixo, apresenta a divisão percentual do PIB (em bilhões de reais) entre os municípios que fazem parte da RGI de Pato Branco:

Tabela 1 - PIB por municípios que compõem a Região Geográfica Imediata de Pato Branco (em percentuais de participação)

Município	2002	2016
Bom Sucesso do Sul	1,2	2,2
Chopinzinho	5,1	5,9
Clevelândia	5,2	4,5
Coronel Domingos Soares	1,8	1,7
Coronel Vivida	4,9	6,0
Honório Serpa	2,1	1,7
Itapejara d'Oeste	2,7	4,6
Mangueirinha	15,9	16,4
Mariópolis	1,8	2,3
Palmas	12,0	10,3
Pato Branco	23,2	32,3

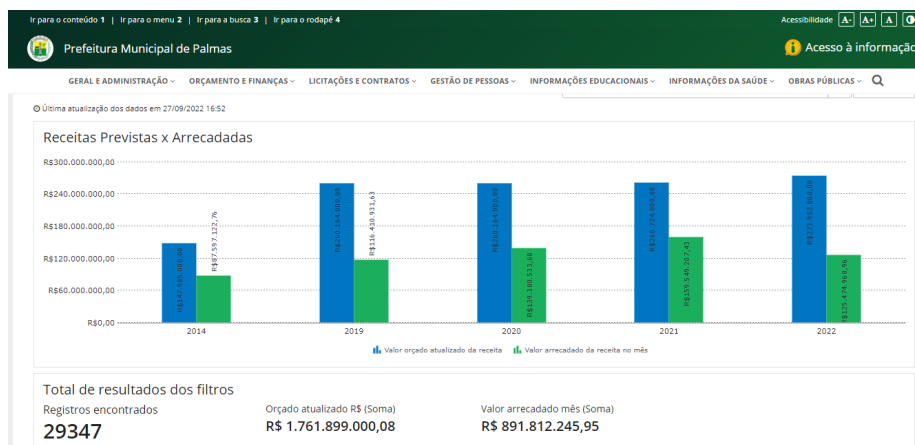
Fonte: URBTEC (2019) - Com base em IBGE (2002 - 2016).

Org.: Realizada pelo autor da pesquisa.

Perceba-se que Palmas é o segundo maior município em população da Região Geográfica Imediata de Pato Branco e, ainda assim, possui um PIB proporcionalmente menor que o da maioria dos demais municípios.

Para exemplificar a arrecadação, e com base em dados colacionados da Prefeitura Municipal de Palmas, atualizados em 27 de setembro de 2022, apresenta-se a seguir um demonstrativo das receitas arrecadadas pelo referido município entre 2014 e 2022 (sendo este último ano contabilizado até setembro):

Figura 5 - Palmas: receitas previstas e arrecadadas.



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas-PR (2023).

Percebe-se, pelo gráfico, que as receitas recebidas pelo município de Palmas são sempre menores – com base no espaço de tempo averiguado – quando comparadas às previstas, o que sugere uma incongruência de dados que repercute diretamente na destinação dessas receitas e no alinhamento e implementação de políticas públicas planejadas a partir de um determinado orçamento público.

Smith (1988) defende que o desenvolvimento assimétrico, que origina as desigualdades socioespaciais, é um processo característico do capitalismo e resultante de suas próprias contradições. Para esse autor, o desenvolvimento desigual pode ser comparado a uma estampa da desigualdade social na paisagem geográfica. “Como premissa da expansão capitalista, o desenvolvimento desigual pode ser compreendido somente por meio de análise teórica da produção capitalista da natureza e do espaço” (Smith, 1988, p. 44).

Ademais, dados frios e muito amplos, por vezes, não captam a realidade dos municípios, sobretudo em territórios nos quais a desigualdade – observada apenas pelos números – muitas vezes parece

não existir. Como narra Smith (1988, p. 45): “o desenvolvimento desigual pode ser compreendido somente por meio de análise teórica da produção capitalista da natureza e do espaço”.

Significa que devemos analisar essas fontes de modo mais aproximado, sobretudo no que tange ao questionamento: em que reside as desigualdades desse território em questão? Esse ponto é importante para que possamos nos debruçar sobre as especificidades de um determinado território, com a sua realidade própria e com o seu espectro individualizado.

Se há uma incongruência entre as receitas previstas e as receitas arrecadadas no município de Palmas, como antes declinado, certamente haverá a mesma incongruência na destinação dessas verbas, inclusive na priorização — ou não — de determinadas políticas públicas em detrimento de outras. Dessa forma, impõe-se a necessidade de análise dos dados em sua totalidade, sem esquecer de como eles repercutem na vida das pessoas.

Será em uma análise mais detalhada que encontrarão as desigualdades, considerando cada território no seu interior, cada porção que tenha ocupação humana, cada uma delas com sua necessidade específica.

Esse ponto é fundamental, pois, ao se analisar os dados estatísticos do município de Palmas-PR, percebe-se claramente a assimetria existente dentro dele próprio. Um dos pontos mais evidentes que justificam essa discrepância é exatamente a diferença de renda entre os mais ricos e os mais pobres que residem na localidade.

É nessa lógica que surge o papel da ciência geográfica: “[...] expor e explicar as desigualdades e injustiças que os sistemas econômicos-políticos impõem aos cidadãos, revelar as limitações desses sistemas, suas preferências e os efeitos das políticas públicas.” (Fernandes, 2015, p. 195), revelando conflitos, fatos e interesses que incomodam, e expõe o que atores e agentes preferem manter acobertado.

Essa desigualdade repercute em todas as esferas do município de Palmas, sobretudo quando se coloca em evidência bairros e localidades em detrimento de outros, tão assimétricos quanto destoantes econômica e socialmente.

No Quadro 1 abaixo, segundo o IBGE, apresentam-se a população economicamente ativa de Palmas em 2022 e os dados socioeconômicos correspondentes:

Quadro 1 - Palmas: dados de trabalho e renda.

Salário médio mensal dos trabalhadores formais [2022]	2,1 salários-mínimos
Pessoal ocupado [2022]	13.344 pessoas
População ocupada [2022]	27,66%
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo [2010]	34 %

Fonte: IBGE (2023).

Org.: Realizada pelo autor da pesquisa.

Figura 6 - Palmas: número de pessoas ocupadas por setor da economia.

ATIVIDADES ECONÔMICAS (1)	Nº DE PESSOAS
Atividades administrativas e serviços complementares	336
Administração pública, defesa e seguridade social	682
Educação	1.140
Saúde humana e serviços sociais	370
Artes, cultura, esporte e recreação	71
Outras atividades de serviços	368
Serviços domésticos	1.244
Atividades mal especificadas	2.135
TOTAL	18.718

FONTE: IBGE - Censo Demográfico - Dados da amostra

(1) A classificação da atividade econômica é pela Classificação Nacional de Atividade Econômica Domiciliar (CNAE Domiciliar 2.0).

Fonte: IBGE (2022).

Além disso, a economia de Palmas é, em sua maioria, embasada em setores que não exigem alta escolaridade e que remuneram os trabalhadores com baixos salários, o que justifica a profunda diferença social e a pobreza enraizada no município⁴.

Os dados acima entregam alguns dados importantes sobre Palmas, pois direcionam para os setores que concentram o maior

⁴ Segundo o IPARDES (2020), Palmas possuía uma população economicamente ativa de 19.666 pessoas, das quais 18.717 estavam ocupadas, indicando que o índice de desemprego não é alto. A partir disso, procurou-se avaliar a condição dessa ocupação de emprego, em que a distribuição de pessoas pelas principais atividades econômicas está assim colocada: 18% na indústria de transformação (majoritariamente a indústria madeireira do compensado), 16% no comércio, 14% na agricultura e pecuária, 8% na construção, 7% em serviços domésticos, 6% em educação, 4% transporte, 4% administração pública e as demais atividades representam menos de 3%.

número de pessoas empregadas por atividade desenvolvida. O setor que mais emprega no município é o das indústrias de transformação, que engloba principalmente o segmento de chapeação.

“Essa indústria, no entanto, historicamente voltada ao mercado internacional de *commodities* de chapas de compensado, tem se mostrado vulnerável a oscilações econômicas internacionais e a variações cambiais, gerando reflexos diretos no comportamento do emprego na cidade de Palmas” (Shclemper, 2015, p.162).

Além dos baixos salários, a indústria de compensados em Palmas está sujeita a oscilações que fazem com que a precariedade e insegurança do emprego seja uma constante na vida dos trabalhadores que ali laboram.

O segundo setor que mais emprega pessoas é o de comércio, especialmente o de reparação de veículos automotores e motocicletas, que representa oficinas voltadas ao conserto de veículos e que, em sua maioria, oferecem baixos salários a uma população igualmente sem qualificação.

Percebe-se que as atividades de agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura são o terceiro setor que mais emprega pessoas. Todos esses setores, historicamente, não carecem de mão de obra qualificada e geram uma renda extremamente baixa para seus empregados. Por isso mesmo, como visto nos apontamentos do IBGE anteriormente colacionados, Palmas possui um PIB per capita considerado baixo, inclusive para efeitos da região geográfica imediata em que está inserida.

Além disso, a sazonalidade no emprego também é um fator que dificulta sobremaneira estabelecer um desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Na Tabela 2, a seguir, apresentam-se os dados referentes da variação do emprego no município:

Tabela 2 - Palmas: Variação do emprego entre Janeiro e Dezembro de 2022.

Mês	Admitidos	Desligados	Saldo
Jan/22	1012	609	403
Fev/22	945	714	231
Mar/22	686	713	-27

Abr/22	498	591	-93
Mai/22	569	814	-245
Jun/22	622	812	-190
Jul/22	392	741	-349
Ago/22	440	519	-79
Set/22	437	463	-26
Out/22	428	535	107
Nov/22	366	438	72
Dez/22	387	365	22

Fonte: MTP/CAGED (2022).

Elaboração: SETR - Observatório do Trabalho.

É oportuno comentar os dados acima transcritos, pois eles traduzem elementos importantes para verificar como Palmas possui uma alta volatilidade na variação do emprego, justamente pelo fato da sazonalidade da população no serviço, como comentado anteriormente.

Além disso, se considerarmos o ano de 2022 — período em que a pesquisa foi realizada — como um todo, o município apresentou um déficit de 532 postos de trabalho, gerando mais vulnerabilidade entre os trabalhadores, sem emprego e sem renda.

Os meses iniciais do ano possuem dados mais animadores sobre a criação de postos de trabalho, pois são justamente aqueles em que os trabalhadores atuam nas indústrias de compensado de madeira, com a devida assinatura da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Já os meses intermediários do ano, são aqueles em que há a colheita das culturas agrícolas produzidas no município — atividade

que, em sua maioria, não assina a CTPS —, fato que não se registra qualquer sinal de ocupação desses trabalhadores e, consequentemente, o índice negativo na pesquisa acerca dos postos de trabalho.

Interessante observar que, nos meses finais do ano, o índice de contratações volta, ainda que timidamente, a crescer, em razão da demanda da indústria de compensados, que necessita contratar. Assim:

Anualmente, 25% da população economicamente ocupada deixa a indústria, especialmente a do compensado, e dirige-se para as atividades temporárias de colheita da maçã e da batata ou para requerer o benefício de seguro-desemprego. Ambas as situações, tanto das colheitas como do seguro-desemprego, têm duração média de quatro meses, quando esta massa de trabalhadores retorna sistematicamente à indústria. A indústria, com defasagem de mão de obra e sem opções, acaba por recontratar estes trabalhadores, mesmo sabendo que o fenômeno se repetirá no ano seguinte (Shclemper, 2015, p. 168).

Isso repercute determinantemente na qualidade de vida dos habitantes, pois trabalhadores com uma baixa renda geralmente se alinham em localidades desprovidas de serviços públicos adequados, e as políticas públicas, por sua vez, geralmente não chegam a esses espaços como deveriam. Esse é o grande mote desta pesquisa: em quais espaços de Palmas os eleitores se alicerçam e se alinham politicamente.

A produção do espaço, nesse ínterim, possui relação direta e imediata com o regime econômico e político em que esse espaço está envolto, e, finalisticamente, se torna refém de políticas públicas traçadas em torno, em grande parte, do capital como seu principal elemento. Para Rocha (2011, p. 53):

Só por volta da segunda metade dos anos 50 e primeira dos anos 60 do século XX se reconheceu, empírica e cientificamente, que a realidade apresentava-se muito assimétrica dentro de cada país e com consequências tais que só uma intervenção correctora do Estado poderia concertar. Justificou-se, assim o aparecimento das teorias do desequilíbrio regional (“theories of regional imbalance”), tendo como representantes mais expressivos François Perroux (1955), Hirschman (1957 e 1958), Myrdal (1957) e Kaldor (1967). O denominador comum do seu pensamento econômico

era o de que o livre jogo das forças do mercado não tenderia para o equilíbrio económico interno. Em termos teóricos, são já relativamente abundantes conceitos, modelos e ferramentas metodológicas que, no âmbito da disciplina do Crescimento Económico, têm permitido realizar e enfatizar determinados contrastes empíricos que conduzam ao conhecimento/descoberta das causas do aumento do Produto, da origem das assimetrias espaciais – e, conseqüentemente, da criação e distribuição do rendimento – e das razões das dinâmicas de desenvolvimento, ou seja, o porquê de alguns países/regiões/territórios crescerem mais rapidamente do que outros/outras.

Dessa sorte, os dados estatísticos podem até maquiar uma realidade regional, pois trazem consigo a mescla entre localidades em que a diferenciação socioeconômica é bastante considerável, pois a abrangência dos estudos não penetra nas miudezas da realidade objetiva da população alocada no território.

Isso não impede, entretanto, que se investiguem detalhadamente os espaços analisados, de modo mais específico, para mapear como se distribuem as políticas públicas direcionadas à população — não apenas considerando o todo de uma localidade, mas também as suas especificidades — de modo a captar as assimetrias e entender o funcionamento de modo detalhado.

Palmas carrega essa discrepância territorial na tipologia do voto em decorrência dos bairros que compõem o município, e é isso que será observado no próximo item da pesquisa.

Panorama das votações em Palmas-PR a respeito das eleições presidenciais de 2018 e 2022 na perspectiva do território de conservação do poder

O tópico ora iniciado tem a preocupação de analisar os dados eleitorais em Palmas nas eleições presidenciais de 2018 e 2022 no sentido de se fazer uma associação às teorias voltadas aos territórios conservadores de poder no município.

Isso porque já se parte da premissa lógica de que o Brasil é um país desigual e diverso, inclusive no que se refere ao ordenamento territorial e tal ponto é bastante clarividente em Palmas. É o que Paula (2022, p.33) chama de *territórios de conservação de poder* no Brasil.

Dessa maneira, as oligarquias podem avançar territorialmente a partir de processos de expropriação, grilagem e acumulação. Criam um mercado no qual o valor de troca impera em relação ao valor de uso das comunidades tradicionais, dada a crescente valorização e dinamização econômica do território, inclusive favorecida pelo Estado. Configuram, então, elemento político e territorial também após processos de formação territorial iniciados com base em práticas de mercado, como loteamento e venda de terras, ainda que conduzido pelo Estado.

Esse ponto é o que os estudiosos denominam *territórios de dominação*, conceito utilizado pela Geografia para exemplificar as relações de poder no Estado e como elas dialogam com os demais campos do conhecimento. Assim:

Os territórios de dominação apresentam semelhanças diretas ao conceito de territórios conservadores, porém, enquanto Fernandes (2015) apresenta o capital (econômico) como agente dominante, para Silva (2007) a concentração e a reprodução do capital são algumas dentre outras variáveis que compõem uma hierarquia não necessariamente verticalizada. Isso implica em afirmar que os territórios conservadores de poder não se formam apenas a partir da concentração de capital nas mãos de poucos, mas também a partir das relações de trabalho, do poder simbólico, da apropriação/incorporação das tradições pelos grupos de poder e das formas de gestão desses territórios (Paula, 2022, p.87).

Na visão de Silva (1976, p. 15), muito além do poder econômico, existem outras formas de dominação nos territórios que regulamentam sua gestão, o que necessariamente impõe ao agente público, detentor de poder político, opções de investimento em políticas públicas que lhe sejam favoráveis e úteis - não só a si mesmo, mas igualmente ao grupo do qual faz parte e o apoia.

O acesso à formação escolar da classe dominante lhe assegura, por exemplo, o domínio sobre os recursos simbólicos, permitindo a decodificação de suas próprias normas de ação e sua inscrição no cerne de um sistema de valores, suplantando as situações específicas de ação. Por outro lado, os grupos sociais dominados escapam da necessidade de elaborar de maneira estruturada e de justificar as convicções morais referentes à generalidade da ordem social, fazendo com que sua posição social não os incite nem a uma

reelaboração reflexiva, nem a uma generalização lógica dos conteúdos implícitos de sua prática. As reivindicações morais dos grupos dominados tendem a permanecer à margem das formulações públicas de investimento.

No mesmo sentido, as lições de Raffestin (1993) a despeito do território não podem deixar de ser lembradas, sobretudo no que diz respeito à autonomia constitutiva do Estado capitalista, que remete à materialidade desse Estado, no sentido de que ele constitui a unidade política das classes dominantes.

Por essa razão, pensar o território impõe uma perspectiva de atuação dinâmica de seus gestores, notadamente para que as alterações que nele venham a existir sejam observadas e pautadas pelo Poder Público no sentido de pensar as políticas públicas. Dessa forma:

É assim que as estratégias discursivas dos diferentes atores dependerão das relações de forças simbólicas entre os grupos e dos interesses específicos que lhes são garantidos pela posição de seus membros nos sistemas de relações que se estabelecem entre os diferentes campos dos quais eles participam. Assim, importa dimensionar a força desses atores de gerar mudanças ou permanências no poder político local (Silva, 2005, p. 208).

Essa mudança, entretanto, necessita ser percebida pelo Estado e por seus gestores, a fim de que possa ser efetivamente implementada, sob pena de manutenção de um *status quo* vigente e inalterável. Dessa forma, finaliza a autora:

Os territórios, então, além de dominados, instrumentos de controle e exploração, são também diferentemente apropriados, concreta e simbolicamente, numa infinidade de significados. Com isso, podem ser diversos: geográficos, sociológicos, afetivos, identitários, conservadores etc. (Silva, 2005, p. 209).

A expectativa de mudança, com o intuito de atenuar assimetrias, passa necessariamente pela quebra do ciclo de controle e exploração de uma parcela da população em detrimento de outra. Somente após essa ruptura é que políticas públicas sensíveis poderão ser pautadas para quem delas mais necessita.

Uma das formas mais contundentes da possibilidade dessa mudança é exatamente pelo voto — ou seja, pela escolha

democrática e legítima do gestor público que conduzirá as políticas públicas no território em que foi eleito.

Por isso, mesmo interessa a forma de apropriação do território, ou seja, o modo como o mesmo se formou e se consolidou, para que possa ser efetivamente conhecido por aqueles que irão geri-lo.

Assim, o estudo parte para a análise dos dados eleitorais em Palmas. Vejamos o que ocorreu nas eleições de 2018:

Quadro 2 - Votação no primeiro turno no município de Palmas-PR

Candidato	Partido	Votos	Percentual
Fernando Haddad	PT	9.648	42,66%
Jair Bolsonaro	PSL	9.271	40,85%
Ciro Gomes	PDT	1.380	6,08%
Geraldo Alckmin	PSDB	818	3,60%
Álvaro Dias	PODEMOS	581	2,56%
Henrique Meirelles	MDB	373	1,64%
João Almoedo	NOVO	304	1,34%
Cabo Daciolo	PATRIOTAS	111	0,49%
Marina Silva	REDE	95	0,42
Guilherme Boulos	PSOL	72	0,32%
Eymael	DC	3	0,01%
João Goulart Filho	PPL	3	0,01%
Vera	PSTU	3	0,01%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TSE (2018).

Quadro 3 - Votação no segundo turno no município de Palmas-PR

Candidato	Partido	Votos	Percentual
Fernando Haddad	PT	12.859	53,82%
Jair Bolsonaro	PSL	10.803	46,18%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TSE (2018).

Como pôde ser visto acima, o candidato que representava uma ideia mais progressista de campanha à época, com propostas voltadas à classe trabalhadora e um discurso de valorização dos menos afortunados, obteve a maioria dos votos tanto no primeiro como no segundo turno, saindo-se vitorioso no pleito no município de Palmas.

Essa perspectiva de votação condiz com a realidade socioeconômica do município, aqui já levantada, porque mensura que o conservadorismo no poder e em suas estruturas não condiz com a realidade palmense, a qual é bastante assimétrica e desigual, além de índices de desenvolvimento humano muito baixos em comparação com o estado do Paraná.

Nessa votação, observa-se uma tentativa de quebra do ciclo de conservação do poder nas mãos daqueles que já o detém e que não almejam alterar o *status quo* da realidade posta no território analisado, pois presume-se o abastecimento do Estado para manutenção de “privilégios” costumeiramente vivenciados.

O Partido Liberal, ao qual o candidato Bolsonaro é vinculado⁵, intitula entre os seus principais fundamentos:

O Partido Liberal (PL), liderado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, é caracterizado por uma série de posicionamentos majoritários entre os políticos que compõem suas fileiras. Ao longo dos anos, o partido vem se transformando cada vez mais em uma plataforma política baseada em valores conservadores e liberdade econômica.

Um dos princípios predominantes no PL é o conservadorismo. A maioria dos políticos do partido adota uma postura tradicional em relação aos

⁵ Nas eleições de 2018, Bolsonaro não estava filiado ao PL, mas sim ao antigo Partido Social Liberal (PSL), que posteriormente se fundiu ao Democratas, originando o União Brasil. Já o PL, então denominado Partido da República (PR), tinha outra orientação ideológica e integrou a coligação de centro que lançou Geraldo Alckmin como candidato à Presidência, atual vice-presidente da República.

valores morais e sociais, defendendo a preservação das tradições culturais e religiosas do Brasil. Isso inclui a valorização da família, da ética e o respeito às instituições tradicionais, especialmente a igreja (Santos, 2023, online).

Dessa sorte, nas próprias diretrizes do Partido Liberal, observamos a meta de manutenção e conservação de valores morais e sociais, além da valorização da instituição religiosa — a Igreja — e do liberalismo econômico. Assim, esse tipo de postura aproxima eleitores que desejam a manutenção de um panorama de vida ao qual estão habituados, especialmente as camadas mais afortunadas da sociedade.

Já o Partido dos Trabalhadores, ao revés, adota uma postura mais progressista em seu argumento político, senão vejamos:

O PT define-se também como partido das massas populares, unindo-se ao lado dos operários, vanguarda de toda a população explorada, todos os outros trabalhadores – bancários, professores, funcionários públicos, comerciários, bóia frias, profissionais liberais, estudantes, etc. – que lutam por melhores condições de vida, por efetivas liberdades democráticas e por participação política.

O PT afirma seu compromisso com a democracia plena, exercida diretamente pelas massas, pois não há socialismo sem democracia e nem democracia sem socialismo (Partido dos Trabalhadores, 1979, online).

É nítida a dificuldade de formulação de políticas públicas que sejam assertivas e produtivas para um determinado contingente da população. Contudo, nas lições de Souza (2006), é dever do Estado “colocar o governo em ação”, o que significa ter uma visão ampla das reais necessidades no tocante à melhoria da qualidade de vida de quem mais necessita.

Nesse sentido, as ideias de progresso e mudança social interessam a parte mais vulnerável da população palmense. Por isso, essa votação reflete, de certa forma, uma tentativa de aproximar o Estado de si — isto é, de um ente que realmente formule políticas públicas condizentes com a mudança social.

Nas eleições de 2022, o mesmo enredo se repete em sua forma, senão vejamos:

Quadro 4 - Votação no primeiro turno no município de Palmas-PR em 2022

Candidato	Partido	Votos	Percentual
Lula	PT	12.571	54,04%
Jair Bolsonaro	PL	9.644	41,46%
Simone Tebet	MDB	565	2,43%
Ciro Gomes	PDT	337	1,45%
Soraya Thronicke	UNIÃO BRASIL	77	0,33%
Felipe D'Avila (Novo):	NOVO	44	0,19%
Padre Kelmon	PTB	12	0,05%
Sofia Manzano	PCB	6	0,03%
Vera	PSTU	2	0,01%
EYMAELI	DC	2	0,01%
Léo Pércles	UP	2	0,01%
Branco	-	-	1,78%
Nulos - 1,61%	-	-	1,61%

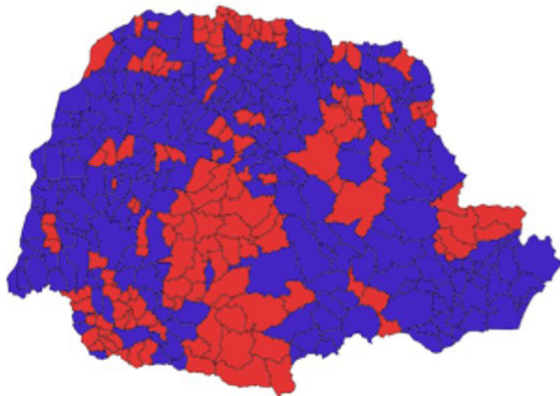
Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TSE (2022).

Quadro 5 - Votação no segundo turno no município de Palmas-PR em 2022

Candidato	Partido	Votos	Percentual
Lula	PT	12.752	53,63%
Jair Bolsonaro	PL	11.024	46,37%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TSE (2022).

Figura 7 - Mapa do Paraná e os seus municípios, eleição presidencial de 2022 no segundo turno.



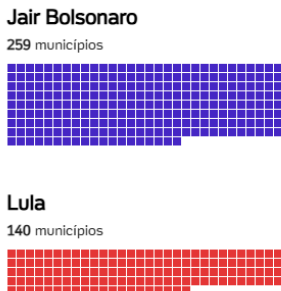
LEGENDA

- Lula (PT)
- Jair Bolsonaro (PL)

Fonte: UOL, com base nos dados do TSE (2022).

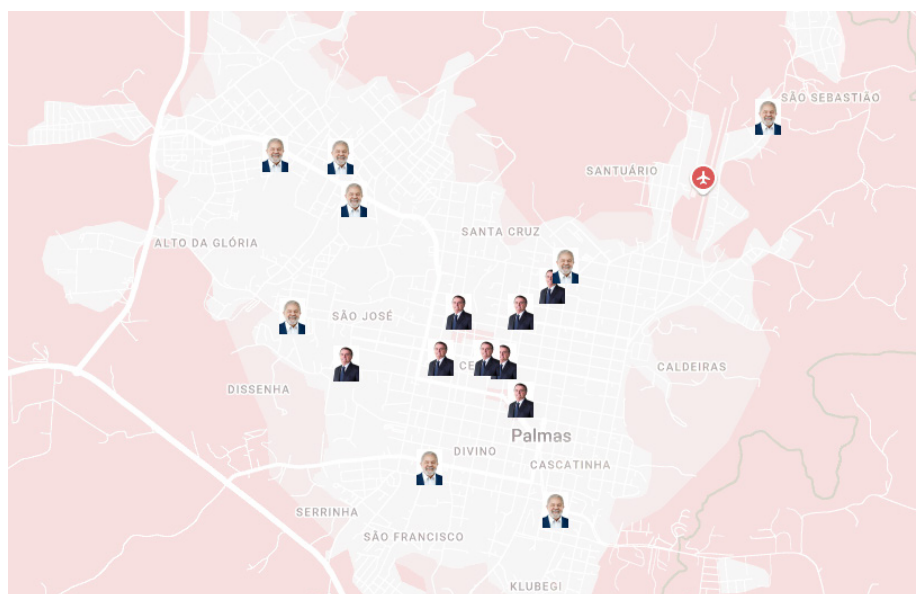
Figura 8 - Quantidade de municípios que cada candidato venceu no estado do Paraná.

Quantidade de municípios que cada candidato venceu no estado



Fonte: UOL, com base nos dados do TSE (2022).

Figura 9 - Mapa eleitoral das eleições presidencial em Palmas-PR no ano de 2022 por regiões eleitorais (segundo turno)



Fonte: Rede Bom de Jesus de Comunicação com base em dados do TSE (2022).

Pelos dados acima, percebe-se que o ex-presidente Jair Bolsonaro alcançou uma vitória quando consideramos apenas os votos do estado do Paraná, pois, tanto nos votos válidos como na quantidade de municípios (duzentos e cinquenta e nove ao todo) obteve maior votação entre os eleitores.

Entretanto, assim como ocorreu em 2018, essa não foi a realidade de Palmas, que se encontra entre os cento e quarenta municípios paranaenses com votação mais expressiva para o atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva.

Segundo dados do TRE-PR (2022) e considerando as seções eleitorais de Palmas, o atual presidente foi o mais votado na Escola Municipal Nossa Senhora de Fátima, Colégio Padre Ponciano, no Assentamento Cruzeiro do Sul, Escola Oscar Rocker, Escola Terezinha Marins Pettres, Escola Nerasi Menin Calza, APAE, Colégio Maria Joana Ferreira, Escola Rural Isolda Knolseisen, Escola Senhorinha Miranda Mendes, Escola Estadual Indígena e no Colégio Rural Paulo Freire, totalizando 12.752 votos.

Todas essas sessões eleitorais encontram-se, como demonstra o mapa acima, em regiões periféricas do município — localidades mais sensíveis à pobreza e sujeitas ao esquecimento do Estado. É exatamente nessas áreas que o Poder Público necessita intervir de forma mais incisiva, por meio de políticas públicas no sentido de tentar formular ações concretas que venham a atenuar as dificuldades vivenciadas pela população.

Steinberger imprime a sua perspectiva a respeito de como deve ser a ação do Estado na formulação de políticas públicas efetivas voltadas à diminuição das diferenças socioeconômicas:

Logo, cabe ao Estado gerir o planejamento enquanto um instrumento determinante ao desenvolvimento e, acima de tudo, como força e/ou oportunidades de integração e organização do território por meio de políticas territoriais, muito em especial entre as regiões mais valorizadas em detrimento daquelas desvalorizadas. A ação efetiva desse processo estaria na inserção de infraestruturas, como as de transportes, comunicação e energia, por exemplo, que em sua materialização tem como foco, para além de outros, a integração de mercados (Steinberger, 2013, p.44).

Por ser a periferia da cidade uma área mais populosa, considerando quantitativamente o contingente populacional de Palmas, o candidato tido como mais progressista acabou vitorioso no município. Um discurso voltado à transferência de renda e às políticas públicas voltadas às áreas sociais acalenta o desejo de cidadãos de menor poder aquisitivo de observarem as suas aspirações — se não plenamente contempladas, ao menos percebidas — pelo gestor público nacional.

Segundo colocado entre os eleitores palmenses, Bolsonaro somou 9.644 votos, sendo o mais votado no Colégio Sebastião Paraná, Colégio Bom Jesus, Colégio Sesi, CMEI Cantinho Feliz, na Secretaria de Assistência Social, Colégio Dom Carlos, Colégio HBC e na Biblioteca Municipal (TRE, 2022).

Diferentemente do candidato vitorioso nos bairros periféricos do município de Palmas, Bolsonaro foi mais votado nos bairros centrais, locais em que o poder aquisitivo dos moradores é mais elevado, com maior escolaridade, com o metro quadrado municipal mais valorizado e rendas — bruta e *per capita* — mais altas. Observe-se a Tabela 3 abaixo, relativa ao preço do metro quadrado em alguns bairros da cidade:

Tabela 3 - Palmas: preço médio do m² em alguns bairros.

Localização	Valores R\$/metro quadrado (PGV - 2007)	Valores Correntes R\$/ metro quadrado (2018)	Valores de Mercado R\$/metro quadrado (2019)
São José	30	56,83	170
Cascatinha	60	113,66	280
Divino	40	75,77	285
Centro/Cascatinha	60	113,66	373
Centro/Aeroporto	60	113,66	397
Centro/Divino	80	151,54	449
Santuário	80	151,54	467
São José	80	151,54	570
Dissenha	60	113,66	574
Centro	120	227,35	583
Lagoão/ São José	20	37,89	84
Lagoão	10	18,94	59

Fonte: UBERTEC, com base na Prefeitura Municipal de Palmas (2019).

Org.: Elaborada pelo autor.

Pela leitura do mapa, observa-se apenas doze bairros colacionados pela própria Prefeitura Municipal no quesito valor do metro quadrado. Considerando que Palmas possui, em seu Plano Diretor, vinte e dois bairros ao todo, percebe-se que quase metade deles não consta nesse estudo. Mesmo entre os bairros demonstrados na pesquisa, existem discrepâncias consideráveis relativamente ao valor do metro quadrado. Os bairros localizados em regiões periféricas sequer aparecem nessa classificação, por serem indiferentes ao mercado imobiliário.

Foi justamente nesses bairros desprestigiados pelo capital financeiro que o candidato conservador foi derrotado e, por esse motivo, ficou em desvantagem na eleição do município.

Dessa sorte, em momentos de eleições majoritárias – e com o aumento da polarização ideológico-partidária no país -, é comum se ouvir, no município, o discurso “nós contra eles”, refletindo um enorme preconceito, sobretudo dos moradores do centro urbano em detrimento dos habitantes de arranjos periféricos.

Isso ocorre porque a elite conservadora, habitante das regiões mais nobres do território palmense creditam aos menos favorecidos economicamente uma suposta ignorância eleitoral pelo fato de não terem alcançado, na maioria das vezes, um patamar de formação acadêmica considerado adequado aos padrões, tampouco êxito econômico em suas vidas.

Esse discurso eivado de discriminação, é reverberado por aqueles que desejam manter certas “regalias” e que não estão dispostos a ceder qualquer espaço de atuação ou de percepção de benefícios, inclusive o espaço e o benefício político.

Discussão semelhante acontece a nível nacional, em relação aos moradores da região Nordeste, também no contexto das votações presidenciais. É comum, especialmente em períodos eleitorais, a exacerbação de uma xenofobia já conhecida contra o povo nordestino, por motivos semelhantes ao preconceito direcionado à população periférica de Palmas-PR.

Nesse sentido, aduz Marinelli (2007, p.10):

Pode-se criar rótulos, geralmente degradantes, para pessoas ou grupos, sem que se tenham informações suficientes a respeito deles. Vejamos como exemplo, no caso dos nordestinos, quando são impedidos de frequentar restaurantes e casas de show; quando sofrem tratamento diferenciado em recepção de clínicas e empresas; quando são negligenciados perante pessoas do Sul e Sudeste; quando são rotulados como camelôs, vadios, doentes, cheios de filhos atacados de verminose, ignorantes, atrasados ou quando se tem a crença de que só podem cursar o ensino fundamental, cristalizando uma identidade.

E ainda:

Em vista do exposto, o Brasil tem vivenciado grande polarização política que chegou ao ponto de despertar desejos separatistas no país. A realidade

da intensificação da discriminação de origem contra nordestinos é tão evidente que se percebe uma reiteração de atos xenófobos ao menos desde 2014, passando pelos períodos eleitorais de 2018 e 2022. A Safernet Brasil, identificou, inclusive, que dos sete crimes que envolvem discurso de ódio denunciado à Central Nacional de Denúncias da Safernet, seis tiveram mais denúncias nos anos de eleições que em anos anteriores; dentre eles, a prática de xenofobia. (Silva Bispo; Dias, 2023, p. 4)

Dessa sorte, esse tipo de argumento, que menospreza uma camada da população por questões étnicas, sociais, econômicas e acadêmicas é sempre alargado em períodos eleitorais, como declinado na citação acima, exatamente pelo fato dos votos advindos dessa população tida como inferior ou subalterna⁶ contrariar os interesses dos detentores dos territórios de poder.

Assim, à luz da acentuação do preconceito vivenciado pelo povo nordestino em períodos eleitorais — notadamente nas eleições majoritárias a nível federal —, o povo palmense da periferia igualmente sofre esse tipo de discriminação por não coadunar com uma corrente política que não o prestigia e que, mais do que isso, o menospreza.

Os territórios de poder e os seus representantes, de um lado, permanecem na tentativa de manutenção de um sistema político que credencie e legitime as suas aspirações, tanto no quesito legislativo como no executivo do Poder Público.

Esse raciocínio ganha ênfase quando nos debruçamos sobre os resultados eleitorais e a forma como a população palmense exerce o seu sufrágio, indicando, a depender da camada à qual pertencem, que tipo de candidato e plataforma política atendem melhor aos seus interesses.

Considerações finais

O presente ensaio teve como objetivo traçar um comparativo da votação nas eleições presidenciais do Brasil dos anos de 2018 e

⁶ Martha Nussbaum propõe uma lista de capacidades humanas essenciais concentrando os elementos indispensáveis para se garantir o conteúdo de uma vida humana digna. Para essa autora, tal perspectiva pode ser abordada na teoria da repugnância com base no sentimento de nojo porque os grupos majoritários tendem a oprimir as minorias e subjugar-las quase sempre no argumento baseado na dicotomia homem-animal (raças superiores e inferiores, humanos e não humanos). Isso ocorre porque o homem teria a tendência natural de afastar-se de tudo aquilo que é considerado “animal/mortal” e para tanto utiliza esse mesmo raciocínio para atribuir essas características a outras pessoas ou outros grupos que por algum motivo sejam socialmente vulneráveis, porque “tanto porque incorporam a aspiração de converter-se em um tipo de ser que não se é, como porque neste processo de perseguir essa aspiração, fazem dos outros, alvos de graves danos” (Nussbaum, 2006, p. 93).

2022 entre os eleitores palmenses, a partir de suas realidades sociais e econômicas.

Para isso, abordou-se, em primeiro lugar, um estudo a respeito do município de Palmas, no interior do estado do Paraná, a respeito de suas características intrínsecas. Nesse tópico do trabalho, foram levantados dados populacionais, econômicos e sociais que demonstram a enorme diferença existente entre grupos populacionais residentes no território palmense, notadamente no que se refere a qualidade de vida.

A classe trabalhadora de Palmas possui, em sua grande maioria, oportunidades de emprego restritas a áreas que não exigem qualificação acentuada, reverberando diretamente na percepção de sua remuneração — baixa e insuficiente para provisão de suas necessidades, inclusive as básicas.

Por esse motivo, essa população acaba por residir em localidades desprovidas de serviços públicos de qualidade e da infraestrutura necessária para uma vivência adequada e minimamente esperada.

Dessa sorte, a pesquisa se debruçou no comportamento eleitoral dos eleitores de Palmas, notadamente nas eleições presidenciais da última década para se perceber como se alinham os eleitores a partir de sua condição de vida e classe social. Assim, pelos dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Regional Eleitoral do estado do Paraná, percebeu-se que candidatos afeitos a discursos e plataformas políticas voltadas a uma perspectiva progressista de governança obtiveram êxito no pleito.

Esse êxito, frise-se, foi conquistado precisamente — e em sua grande maioria — por eleitores de regiões periféricas do município, como atestam os dados oficiais aqui abordados. Isso porque não interessa ao contingente mais vulnerável da população palmense a manutenção de uma realidade que não a favorece.

Por essa razão, a tentativa, a partir das eleições, de uma ruptura com os territórios de conservação do poder restou bastante evidente nos dados analisados neste estudo e, por essa razão, o candidato politicamente inclinado à conservação desse poder saiu derrotado.

Exatamente por isso, nas regiões mais nobres do município — localizadas em seu centro urbano, com maior valorização imobiliária e oferta de serviços —, os eleitores inclinaram-se a votar em um projeto político de manutenção de uma ordem vigente, a fim de que não haja alterações no *status quo* predominante.

De igual modo, percebeu-se o preconceito e o desprezo de uma elite conservadora em relação à forma de manifestação do voto de eleitores socialmente vulneráveis, evidenciando uma polarização nefasta na sociedade, que a desagrega e torna a própria atividade política, muitas vezes, improdutiva.

Por esse motivo, refletir sobre as eleições presidenciais no município de Palmas sugere um terreno fértil para se depreender como os eleitores se manifestam em torno de políticas que lhes sejam favoráveis, pois, como visto, é dever do Estado prestar serviços e implementar políticas públicas oportunas e necessárias ao território.

A classe desprestigiada social e economicamente de Palmas, diferentemente dos argumentos sustentado por aqueles advindos do centro urbano privilegiado, não é fruto de uma ignorância ou falta de conhecimento político, mas, ao revés, reflete diretamente as suas aspirações de mudança social, implicando diretamente na sua qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostrade Domicílios Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://basedosdados.org/dataset/08a1546e=251-f4546-9-f0e-1b6ea2b203bd?table=ebd0f0fd-73f1-4295-848a-52666ad31757&utm_term=ibge%20censo%202022&utm_campaign=Conjuntos+de+dados -fs6FHEQUuMSXpRoCvcAQA-vD_BwE. Acesso em: 05 mar. 2025.
- FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues**. **Contribuições da ciência geográfica às políticas públicas**. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade de Brasília, 2015.
- GOULARTI FILHO, Alcides**. **Cortando o Oeste Catarinense: Abrindo Caminhos entre Palmas e Missões num Território em Disputa**. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.fea.usp.br/sites/default/files/anexo-evento/cortando_o_oeste_catarinense_alcides_goularti_filho.pdf. Acesso em: 07 jul. 2025.
- IPARDES**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. (2020). **Índice IparDES de Desempenho Municipal (IPDM) 2020**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/ipardes/municipio.php?mun=410430>. Acesso em: 23 dez. 2024.
- MARINELLI, E. B.** A saga do Migrante Nordeste em São Paulo. **Revista Educação**. Vol. 2. n.1 2007, p. 10. Disponível em: <http://revistas.ung.br/index.php/educacao/article/view/49/80>. Acesso em: 28. jul. 2025.
- MENDES, Adilson Miranda**. **Origem e Composição das Fortunas na Sociedade Tradicional Paranaense Palmas - 1859-1903**. Dissertação (Mestrado) - Curso de História, Programa de Pós- Graduação em História, UFPR, Curitiba/PR, 1989. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/27095/D%20-%20MENDES%2c%20ADILSON%20MIRANDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 27 jul. 2025.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**. **Procuradoria-Geral da República**. Sub-Procuradoria no Estado do Paraná. CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. Dados do Emprego no Paraná em 2021. Curitiba, 2022.

NUSSBAUM, Martha C. *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

PALMAS, Prefeitura Municipal -Secretaria de Urbanismo. *Plano Diretor do Município de Palmas*, 2019. Disponível em: <https://pmp.pr.gov.br/planoDiretor/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

PARTIDO LIBERAL - PL. *Os Principais Posicionamentos do Partido Liberal (PL)*. (2023) Disponível em: <https://pl22.com.br/os-principais-posicionamentos-do-partido-liberal-pl/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. *Carta de Princípio do Partido dos Trabalhadores (1979)*. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/pt42anos/timeline/carta-de-principios>. Acesso em: 28 jul. 2025.

PAULA, Rafael Freire de. *Processos de formação e reprodução dos territórios conservadores de poder no Brasil* / Rafael Freire de Paula. Guarapuava, 2022. Tese (doutorado) - Universidade Estadual do Centro-Oeste, Programa de Pós-Graduação em Geografia.

PEREIRA, Almeida; CARDOSO, Rubiane Daniele; GALVÃO, Anderson Allan Almeida; MOREIRA, Tito Belchior da Silva. *Clusters de pobreza no estado do Paraná*. Revista de Economia, v. 40, n. 71, p. 28-48, 2019.

PALMAS, Prefeitura Municipal -Secretaria de Urbanismo. *Plano Diretor do Município de Palmas*, 2019. Disponível em: <https://pmp.pr.gov.br/planoDiretor/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo (SP): Ática, 1993.

REDE BOM JESUS DE RÁDIO E COMUNICAÇÃO – RBJ. *Mapas dos Votos em Lula e Bolsonaro em Palmas*. (2022). Disponível em: <https://rbj.com.br/mapa-dos-votos-de-lula-e-bolsonaro-em-palmas/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

ROCHA, Alves da. *Desigualdades e assimetrias regionais em Angola*. In: Economia, Sociologia, Ambiente e Desenvolvimento Rural. Actas do 2.º Encontro Luso-Angolano. Angola, 2011.

- SANTOS, Débora. **Os principais posicionamentos do Partido Liberal (PL)**. 2023. Disponível em: <https://pl22.com.br/os-principais-posicionamentos-do-partido-liberal-pl/>. Acesso em: 25 jul. 2025.
- SCHLEMPER, A. L. (2015). **O problema do emprego em Palmas-PR: uma proposta de rompimento do ciclo vicioso**. Revista Brasileira De Desenvolvimento Regional, 3(1), 157–178. <https://doi.org/10.7867/2317-5443.2015v3n1p157-178>.
- SILVA, Márcia da. **Territórios conservadores de poder no centro-sul do Paraná**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2005.
- SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Melo e. **Teorias de localização e de desenvolvimento regional**. Geografia, Rio Claro, v. 1, n. 2, p. 1-23, 1976.
- SILVA BISPO, Gabriela; DIAS, Gabriel Marques da Cruz. **Liberdade de Expressão e o Discurso de Ódio contra Nordestinos nas Eleições Presidenciais de 2014, 2018 e 2022 no Brasil: Uma Análise do Conflito entre Diretos Fundamentais**. Direito UNIFACS–Debate Virtual-Qualis A2 em Direito, n. 280, 2023.
- SIQUEIRA, Ana Paula Pruner de. **Cativeiro e Dependência na Fronteira de Ocupação: Palmas, PR, 1850-1888**. Universidade Federal de Santa Catarina Centro de Filosofia e Ciências Humanas Departamento de História (UFSC). (Dissertação). 2010. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/94496/287950.pdf?sequence%20=1&isAllowed=y>. Acesso em 04 abr. 2024.
- SOUZA, C. M. N. (2006). **Participação dos cidadãos e saneamento básico: panorama da legislação nacional**. Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros, 63, 141-158. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-901X.v0i63p141-158>
- STEINBERGER, Marília. **A Inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território** In: Steinberger, Marília. (Org.) Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília: Ler Editora, 2013.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ (2022). **Resultado das Eleições Gerais**. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/eleicoes/resultados/resultados-de-eleicoes-gerais-tre-pr>. Acesso em: 25 jul. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resultado das Eleições Presidenciais de 2018. (2018). Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/resultados-2018>. Acesso em 28 jul. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resultado das Eleições Presidenciais de 2022. (2022). Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/resultados-2022>. Acesso em 28 jul. 2025.

UOL, Universo On Line. Resultado das Eleições Presidenciais no estado do Paraná. (2022) Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/02/votacao-presidente-palmas-pr.htm>. Acesso em: 25 jul. 2025.

A compra de votos e seus impactos na democracia brasileira: uma análise à luz do artigo 41-A da Lei nº 9.504/97

Ivanildo Quintal de Souza¹

Luender Augusto de Jesus Batista²

Malena Jacinto Ribeiro Torres Duarte³

Gevair Campos⁴

Raquel Aparecida Alves⁵

RESUMO

Este artigo analisa a prática da compra de votos, sob a ótica do Art. 41-A da Lei nº 9.504/97, destacando seu impacto nocivo na democracia brasileira. Essa conduta ilícita compromete diretamente a liberdade e autonomia do voto popular, distorce a representatividade política e aprofunda as desigualdades sociais, minando o exercício pleno da cidadania. O objetivo central deste estudo foi examinar o impacto da captação ilícita de sufrágio na integridade do processo eleitoral e na efetiva representatividade democrática, analisando suas implicações para o sistema político e buscando soluções concretas para garantir eleições mais justas e transparentes. A metodologia adotada foi mista, combinando abordagens quantitativa e qualitativa, e a investigação realizou-se por meio de questionários estruturados aplicados a eleitores no município de Buritis-MG. Os resultados obtidos revelaram a persistência alarmante da compra de votos, mesmo diante da legislação vigente e das ações da Justiça Eleitoral, sugerindo um claro descrédito da população em relação à eficácia das sanções aplicadas. A pesquisa aponta, assim, para a urgência de ações educativas robustas, o fortalecimento contínuo das instituições democráticas e o aprimoramento da legislação existente como medidas essenciais e indispensáveis para combater essa prática prejudicial e assegurar a integridade do processo democrático no país.

¹ Faculdade CNEC Unaí, Unaí, Minas Gerais, Brasil. Discente no Curso de Direito na Faculdade CNEC Unaí. quintaldesouza@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0005-9200-5224>

² Faculdade CNEC Unaí, Unaí, Minas Gerais, Brasil. Graduação em Direito pela Faculdade CNEC Unaí, Mestrado em Direito Internacional, pela Fundação Universitária Iberoamericana (FUNIBER). 2021.luenderbatista@cnecc.br. <https://orcid.org/0009-0006-9857-7271>

³ Faculdade CNEC Unaí, Unaí, Minas Gerais, Brasil. Graduação em Direito pela Faculdade CNEC Unaí. malena-jrortres.adv@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0000-3650-7637>

⁴ Faculdade EFAN, Natalândia, Minas Gerais, Brasil. Mestre em Agronegócios pela Universidade de Brasília (UnB). jvas1989@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-6909-6088>

⁵ Faculdade CNEC Unaí, Unaí, Minas Gerais, Brasil. Doutoranda em Produção Vegetal pela Universidade dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM); Mestrado em Agronegócios pela Universidade de Brasília (UnB). 2021.raquelalves@cnecc.br. <https://orcid.org/0000-0002-8805-4382>

Palavras-chave: corrupção eleitoral; liberdade de voto; legislação eleitoral.

ABSTRACT

This article analyzes the practice of vote buying, from the perspective of Article 41-A of Law No. 9.504/97, highlighting its harmful impact on Brazilian democracy. This illicit conduct directly compromises the freedom and autonomy of popular vote, distorts political representation, and deepens social inequalities, undermining the full exercise of citizenship. The central objective of this study was to examine the impact of illicit suffrage capture on the integrity of the electoral process and on effective democratic representation, analyzing its implications for the political system and seeking concrete solutions to ensure fairer and more transparent elections. The adopted methodology was mixed, combining quantitative and qualitative approaches, and the investigation was carried out through structured questionnaires applied to voters in the municipality of Buritis-MG. The results obtained revealed the alarming persistence of vote buying, even in the face of current legislation and the actions of the Electoral Justice, suggesting a clear discredit of the population regarding the effectiveness of the sanctions applied. The research thus points to the urgency of robust educational actions, the continuous strengthening of democratic institutions, and the improvement of existing legislation as essential and indispensable measures to combat this harmful practice and ensure the integrity of the democratic process in the country.

Keywords: electoral corruption; freedom of vote; electoral legislation.

Introdução

A democracia é um dos pilares fundamentais de um Estado de Direito, garantindo a participação cidadã e a legitimidade das instituições políticas. No contexto brasileiro, o voto representa a principal ferramenta de manifestação popular no processo eleitoral, assegurando a escolha livre e consciente dos representantes do povo.

No entanto, a prática da compra de votos tem se mostrado um grande desafio à consolidação da democracia, comprometendo a equidade e a transparência do pleito eleitoral. O artigo 41-A da Lei nº 9.504/97 foi instituído com o objetivo de coibir a captação ilícita de sufrágio, buscando assegurar a lisura das eleições e evitar a manipulação indevida da vontade do eleitor (Brasil, 1997).

Nas eleições de 2024, diversos casos de compra de votos foram registrados em diferentes estados do Brasil, evidenciando a persistência desse problema no cenário político nacional. Investigações

conduzidas pelo Ministério Público Eleitoral e pela Polícia Federal revelaram esquemas de distribuição de dinheiro, cestas básicas e até mesmo promessas de emprego em troca de votos (Brasil, 2024).

De maneira similar, o avanço das tecnologias digitais trouxe novas formas de captação ilícita de sufrágio, como transferências via aplicativos de pagamento e promessas de benefícios por meio das redes sociais. Essas práticas demonstram a necessidade de um monitoramento rigoroso e de punições efetivas para os envolvidos.

A compra e venda de votos representa uma grave ameaça à democracia, afetando diretamente a liberdade de expressão do eleitor e comprometendo a justiça social. Ao distorcer a representatividade política, esse crime eleitoral prejudica o exercício pleno da cidadania, pois cidadãos que se vendem ou são coagidos a votar em determinado candidato perdem sua autonomia na escolha dos representantes.

Além disso, a perpetuação dessa prática fomenta um ciclo de corrupção, em que políticos eleitos por meio de tais expedientes tendem a governar em benefício próprio ou de grupos específicos, em detrimento do interesse coletivo. Assim, a integridade do processo eleitoral é severamente comprometida, enfraquecendo a confiança nas instituições democráticas.

Para combater a captação ilícita de sufrágio, o Judiciário brasileiro tem adotado diversas medidas, como o fortalecimento da fiscalização nas campanhas eleitorais, a ampliação dos canais de denúncia, a implementação de programas educativos sobre o valor do voto e o uso de inteligência artificial para identificar padrões suspeitos de transações financeiras ligadas a campanhas.

Ademais, a aplicação rigorosa de sanções previstas na legislação, incluindo a cassação de mandatos e multas elevadas, tem sido um instrumento essencial na repressão dessa prática. A atuação conjunta da Justiça Eleitoral, do Ministério Público e das forças de segurança tem sido fundamental para mitigar os efeitos desse problema.

O presente artigo tem como objetivo examinar os impactos da captação ilícita de sufrágio na integridade do processo eleitoral e na representatividade democrática em Buritis-MG. Para tanto, busca-se analisar as implicações dessa prática para o sistema político brasileiro, as dificuldades enfrentadas no combate à corrupção

eleitoral e as possíveis soluções para garantir eleições mais justas e transparentes.

A relevância deste estudo justifica-se pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre os prejuízos que a compra de votos causa à democracia e à justiça social. Ao analisar o tema à luz da legislação eleitoral brasileira, pretende-se contribuir para o debate acadêmico e jurídico sobre a efetividade das normas vigentes e as melhorias necessárias no combate à captação ilícita de sufrágio. Dessa forma, este artigo busca fomentar a conscientização sobre a importância do voto livre e fortalecer as bases da democracia no Brasil.

Referencial teórico

Voto e democracia

A história do voto no Brasil reflete o caminho percorrido pelo país na consolidação da democracia. Inicialmente, no período colonial e imperial, o sufrágio era extremamente restrito, limitado a homens livres e proprietários de terras. A Constituição de 1824 estabeleceu o voto censitário, no qual apenas aqueles que possuíam determinada renda poderiam participar das eleições (Carvalho, 2018). Além disso, o voto não era secreto, o que permitia pressões e manipulações por parte das elites políticas da época (Nicolau, 2002).

Com a Proclamação da República em 1889, algumas mudanças foram implementadas, como a eliminação do critério censitário. Ainda assim, o sistema eleitoral permaneceu excludente, marcado por fraudes e pelo controle político sobre o processo de votação. A República Velha (1889-1930) foi caracterizada pelo chamado "voto de cabresto", no qual coronéis e líderes locais coagiam eleitores a votar em candidatos de seu interesse (Fausto, 2013).

Foi somente com a Revolução de 1930 e a promulgação da Constituição de 1934 que avanços significativos foram conquistados, incluindo o direito ao voto feminino, que permitiu às mulheres participar das eleições pela primeira vez no Brasil (Brasil, 1934). Esse marco representou uma importante conquista para a cidadania e a participação política das mulheres, consolidando um

movimento que vinha se fortalecendo desde o início do século XX (Pinsky, 2015).

Durante os períodos ditatoriais, como o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985), o direito ao voto sofreu severas restrições. No Estado Novo, as eleições foram suspensas, e Getúlio Vargas governou com poderes autoritários, consolidando um regime centralizador e eliminando a participação popular (Ferreira, 2014). Já no regime militar, a democracia foi enfraquecida, e o voto direto para presidente foi extinto, sendo substituído pelo sistema indireto, no qual o Congresso escolhia o chefe do Executivo (Brasil, 1967). Nesse período, houve ainda severas restrições aos partidos políticos e a perseguição a opositores do regime (Skidmore, 2010).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o voto voltou a ser universal, direto e secreto para todos os brasileiros a partir dos 16 anos, consolidando o direito à participação política plena (Brasil, 1988). Esse processo marcou a transição definitiva para um sistema democrático mais inclusivo e representativo. A partir de então, as eleições passaram a ocorrer regularmente, com maior fiscalização e transparência no processo eleitoral.

De igual modo, foram implementadas medidas para ampliar a representatividade de minorias, como cotas de gênero para candidaturas ao Legislativo (Miguel, 2018).

Atualmente, o voto no Brasil é um direito e um dever do cidadão, conforme estabelece o Art.14 da Constituição Federal (Brasil, 1988). No entanto, persistem desafios, como a sub-representação de grupos marginalizados e a influência do poder econômico nas campanhas eleitorais (Avelar; Cintra, 2016). A consolidação de uma democracia plena exige não apenas o acesso formal ao voto, mas também a garantia de igualdade material na participação política.

Captação ilícita de sufrágio (compra de votos)

A captação ilícita de sufrágio, conhecida como compra de votos, representa uma das mais nocivas distorções do processo democrático. Regulamentada pelo artigo 41-A da Lei nº 9.504/1997 (Brasil, 1997), essa prática configura-se quando um candidato, ou alguém com sua anuência, doa, oferece, promete ou entrega qualquer bem ou vantagem pessoal ao eleitor com a finalidade de obter-lhe o

voto. Trata-se de um ilícito de natureza civil-eleitoral, punido com a cassação do registro ou diploma do candidato, além de multa, conforme previsto no referido dispositivo legal.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2023), a captação ilícita de sufrágio fere os princípios da legalidade, da moralidade e da isonomia, ao comprometer a liberdade de escolha do eleitor e desvirtuar o sufrágio universal. Essa distorção eleitoral enfraquece as bases do sistema representativo, ao transformar o voto em objeto de barganha e reduzir o eleitor a um agente passivo de troca, minando a legitimidade do processo.

A literatura jurídica e política aponta que a compra de votos está intrinsecamente ligada a contextos de desigualdade social, baixa escolarização e fragilidade institucional. Nicolau (2012), ao analisar a cultura política brasileira, destaca que o clientelismo e o assistencialismo criaram um ambiente favorável à perpetuação de práticas como o voto de cabresto, que, embora tenha origem no período da República Velha, ainda encontra ressonância em práticas eleitorais contemporâneas. O autor ressalta que a compra de votos constitui uma manifestação moderna de um sistema político que historicamente excluiu o cidadão da plena participação democrática.

Complementando essa análise, Bignotto (2006) observa que a corrupção eleitoral, da qual a compra de votos é uma de suas faces mais visíveis, compromete não apenas o resultado das eleições, mas também a própria noção de cidadania, ao substituir o direito político por uma lógica de favor e dependência. O eleitor deixa de exercer sua escolha de forma livre e consciente, passando a responder a estímulos imediatos e individualizados, geralmente oferecidos por candidatos que utilizam a máquina pública ou recursos ilícitos para financiar tais ações.

Nas eleições de 2022, o Ministério Público Federal identificou inúmeras denúncias de compra de votos, com apreensão de dinheiro, distribuição de combustíveis, promessas de emprego e outras vantagens em troca de apoio político (Ministério Público Federal, 2022). A sofisticação dos métodos, impulsionada pelo uso de tecnologias digitais e aplicativos de pagamento instantâneo, evidencia a necessidade de atualização dos mecanismos de controle e investigação por parte da Justiça Eleitoral.

A jurisprudência tem enfrentado desafios na tipificação e comprovação desses atos. Embora a prova testemunhal seja aceita, a

doutrina destaca a necessidade de elementos robustos que demonstrem o vínculo entre a vantagem oferecida e o objetivo de obtenção do voto. Neves (2020) argumenta que, diante da dificuldade de flagrante e da resistência do eleitor em denunciar, é fundamental o aprimoramento das técnicas de investigação, com apoio da tecnologia e de mecanismos de proteção às testemunhas.

A atuação do Judiciário tem sido reforçada por iniciativas de educação eleitoral e campanhas de conscientização. Programas como o “Voto Consciente” buscam sensibilizar o eleitor quanto ao valor de sua participação política e às consequências da venda do voto para o futuro da coletividade. Como aponta Ferreira Filho (2015), o voto não deve ser encarado apenas como um direito, mas como uma responsabilidade pública, cuja prática consciente é condição essencial para a efetividade da democracia.

Outro aspecto relevante refere-se à atuação da Justiça Eleitoral durante a pré-campanha. A interpretação mais moderna do artigo 41-A permite o reconhecimento da captação ilícita mesmo fora do período oficial de campanha, desde que demonstrado o dolo específico de obtenção do voto. Essa evolução jurisprudencial, como destaca Amaral Júnior (2017), tem sido essencial para ampliar a eficácia da norma e coibir práticas que antes escapavam à fiscalização por questões formais de temporalidade.

Não se pode ignorar que, em muitas regiões, especialmente em áreas periféricas ou rurais, a prática da compra de votos está associada à ausência do Estado. Onde o poder público falha em prover serviços básicos, candidatos oportunistas apresentam-se como solucionadores individuais de problemas coletivos, oferecendo benefícios em troca de apoio eleitoral. Tal cenário, segundo Abrucio (2010), reforça a lógica patrimonialista e dificulta a consolidação de uma cultura política baseada na universalização de direitos.

Sanções e consequências

A repressão à captação ilícita de sufrágio no ordenamento jurídico brasileiro não se limita à simples reprovação moral da conduta. Ela está prevista de forma específica no artigo 41-A da Lei nº 9.504/1997, que estabelece as sanções aplicáveis ao candidato que, direta ou indiretamente, doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza com o fim

de obter-lhe o voto. A norma prevê como penalidades a imposição de multa e a cassação do registro ou do diploma do infrator, ainda que o fato não configure crime eleitoral.

A redação do artigo 41-A inovou ao permitir que a sanção da cassação do mandato ocorra de forma autônoma, independentemente da existência de processo criminal. Trata-se de medida de natureza civil-eleitoral com evidente função preventiva e saneadora do processo eleitoral. Para que se configure a infração, é necessária a existência de três elementos: (i) a prática de uma das condutas descritas (doação, promessa, entrega etc.); (ii) a finalidade de obter o voto do eleitor e (iii) o nexo entre a conduta e a candidatura beneficiada (TRE-MG, 2023).

No entendimento de Amaral Júnior (2017), a gravidade da sanção decorre da necessidade de garantir a lisura do pleito e a igualdade entre os candidatos, uma vez que o uso de recursos ilegítimos afeta diretamente a normalidade e a legitimidade das eleições. Por sua vez, o autor ressalta que a cassação do diploma possui natureza jurídica de desconstituição de um ato administrativo viciado pela fraude ou pelo abuso de poder, sendo plenamente compatível com os princípios constitucionais.

A multa prevista no artigo 41-A varia de mil a cinquenta mil UFIRs, conforme a gravidade do caso. Essa penalidade pecuniária tem caráter pedagógico e visa desestimular a prática de captação ilícita de sufrágio, sobretudo entre candidatos com maior poder econômico. Entretanto, como observa Ferreira Filho (2015), a eficácia dissuasória da multa depende de sua efetiva aplicação e da celeridade dos processos judiciais eleitorais, sob pena de esvaziar o conteúdo da norma.

Do ponto de vista processual, a ação cabível para apuração da conduta é a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), conforme disciplinado pela Lei Complementar nº 64/1990. A legitimidade ativa para ajuizá-la é conferida ao Ministério Público, a candidatos, partidos políticos e coligações. A ação deve ser proposta até a data da diplomação do eleito, sendo julgada pela Justiça Eleitoral em rito célere e com prioridade sobre os demais feitos. A comprovação do ilícito pode se dar por meio de provas documentais, testemunhais ou até gravações, desde que obtidas de forma lícita (Neves, 2020).

No plano criminal, a conduta de compra de votos pode configurar o crime previsto no artigo 299 do Código Eleitoral (1965, p.111), que tipifica como crime "dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção". A pena prevista é de reclusão de até quatro anos e pagamento de multa. Nesse caso, exige-se a existência do dolo específico e a comprovação da materialidade e autoria, conforme os parâmetros do processo penal.

A acumulação das esferas cível e penal é plenamente admitida pela doutrina e jurisprudência. Como bem pontua Bignotto (2006), o direito eleitoral atua como ponte entre o direito público e o direito privado, exigindo soluções normativas que garantam a efetividade da soberania popular e da moralidade administrativa.

Além das sanções jurídicas, a prática de captação ilícita de sufrágio acarreta graves consequências políticas e sociais. No plano institucional, ela compromete a legitimidade dos mandatos eletivos e reduz a confiança da população nas instituições representativas. A perpetuação de candidatos que se elegem mediante práticas fraudulentas contribui para o enfraquecimento do sistema democrático, fomentando a desilusão cívica e a alienação política (Carvalho, 2018).

Em termos sociais, o fenômeno reforça desigualdades históricas, ao privilegiar candidatos com maior poder econômico e excluir da competição eleitoral aqueles comprometidos com práticas republicanas. Em comunidades carentes, o eleitor muitas vezes vê-se pressionado a aceitar a troca de voto por bens imediatos, perpetuando uma relação de dominação e dependência (Abrucio, 2010).

Cabe ainda destacar que os efeitos da condenação por captação ilícita de sufrágio estendem-se à inelegibilidade do candidato condenado, conforme o artigo 1º, inciso I, alínea "j", da Lei Complementar nº 64/1990, com a redação dada pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010). Dessa forma, o condenado fica impedido de concorrer a cargos públicos por oito anos, mesmo após o cumprimento da pena, reforçando o caráter protetivo do ordenamento jurídico em relação à probidade e à moralidade públicas.

Aspectos metodológicos

Este estudo adotou uma abordagem quantitativa e qualitativa, de natureza exploratória e descritiva. O objetivo foi compreender os impactos da captação ilícita de sufrágio na democracia brasileira, à luz do artigo 41-A da Lei nº 9.504/97. A escolha por essa abordagem mista justificou-se pela necessidade de mensurar percepções eleitorais e, ao mesmo tempo, interpretar os significados sociopolíticos atribuídos ao fenômeno da compra de votos.

Segundo Marconi e Lakatos (2017), a pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com um problema pouco estudado, com vistas à sua formulação mais precisa ou à construção de hipóteses. Já a pesquisa descritiva busca observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos sem manipulá-los, sendo amplamente utilizada nas ciências sociais para estudar comportamentos coletivos.

A investigação foi realizada por meio da aplicação de questionários/formulários estruturados, com perguntas de múltipla escolha e discursivas, a fim de captar tanto dados objetivos quanto percepções subjetivas de eleitores. O público-alvo consistiu em eleitores regularmente cadastrados na zona eleitoral nº 324, no município de Buritis-MG, com população estimada em 16.150 eleitores. Os formulários abordaram aspectos como: 1) conhecimento da legislação eleitoral; 2) percepção sobre práticas ilícitas; 3) impacto da compra de votos na escolha de candidatos; e 4) confiança nas instituições democráticas, configurando, nesse sentido, as variáveis do estudo.

Para assegurar a validade estatística da pesquisa, o tamanho da amostra foi calculado com base na fórmula de amostragem para populações finitas, conforme propõe Barbetta (2010).

$$n = (N * Z^2 * p * q) / ((N - 1) * E^2 + Z^2 * p * q) \quad (1)$$

Sendo:

n = tamanho da amostra

N = população total (16.150 eleitores)

Z = valor da distribuição normal para o nível de confiança de 90% (Z = 1,645)

p = 0,5 (máxima variabilidade)

q = 1 - p = 0,5

E = margem de erro de 7% (0,07)

Substituindo:

$$n = (16.150 * 1,645^2 * 0,25) / (16.149 * 0,0049 + 0,6765) \approx 136,9561$$

Assim, a amostra mínima definida foi de 137 eleitores, garantindo um nível de confiança de 90% e margem de erro de 7%. A seleção dos participantes foi feita por amostragem aleatória simples, assegurando a isenção de vieses na escolha dos respondentes. A amostra será distribuída entre cidadãos aptos a votarem em todo o município, incluindo a área urbana e o meio rural, e a coleta será feita de forma aleatória, por meio de visitas domiciliares e abordagens em áreas públicas.

A análise dos dados foi realizada por meio de estatística descritiva (para os dados quantitativos) e análise de conteúdo (para as respostas qualitativas), conforme Bardin (2016), permitindo uma compreensão mais aprofundada dos significados atribuídos à prática da compra de votos e suas consequências no processo democrático.

Análise dos resultados

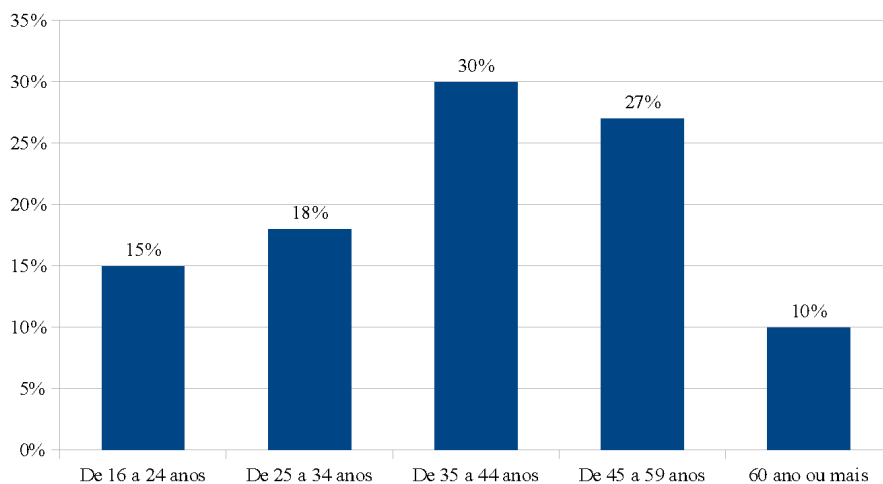
A análise dos dados coletados por meio do formulário "Percepções sobre compra de votos e democracia" visa compreender as opiniões e experiências de eleitores a respeito da captação ilícita de sufrágio, sua ocorrência e seus impactos sobre a democracia brasileira. A seguir, cada questão é comentada individualmente, com referência ao seu objetivo específico e aos resultados obtidos.

Inicialmente, perguntou-se aos eleitores se seus títulos estavam regularizados. Esse item teve como objetivo garantir que os respondentes estivessem aptos a votar. Na totalidade das respostas, todos afirmaram que sim, o que reforça a validade da amostra e sua pertinência para fins de análise eleitoral.

As faixas mais representadas foram entre 35 e 59 anos, mas houve presença significativa de jovens entre 16 e 34 anos. Essa diversidade amplia a riqueza da análise, pois permite observar como diferentes gerações percebem a compra de votos. A literatura aponta que os mais jovens tendem a apresentar maior aversão a

práticas corruptas, embora também possam ser influenciados pela falta de educação política (Ferreira Filho, 2015).

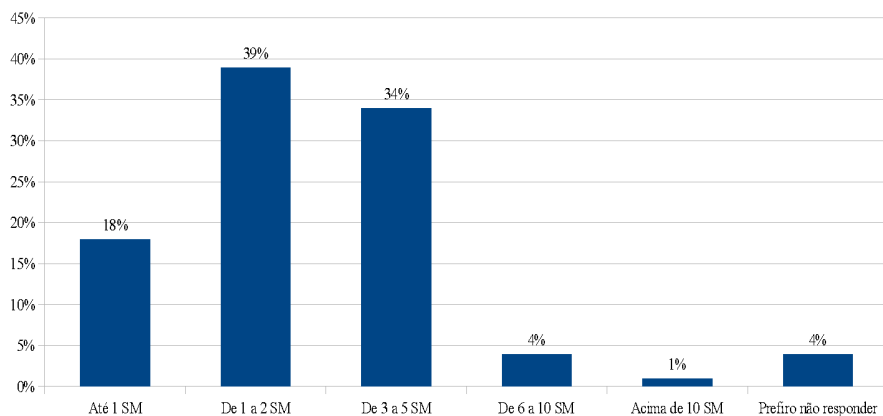
Figura 1- Faixa Etária dos Participantes.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

Acerca da renda familiar, o grupo composto por participantes com renda mensal de um a dois salários mínimos representa o maior percentual entre os entrevistados, conforme Figura 2.

Figura 2 - Renda familiar.



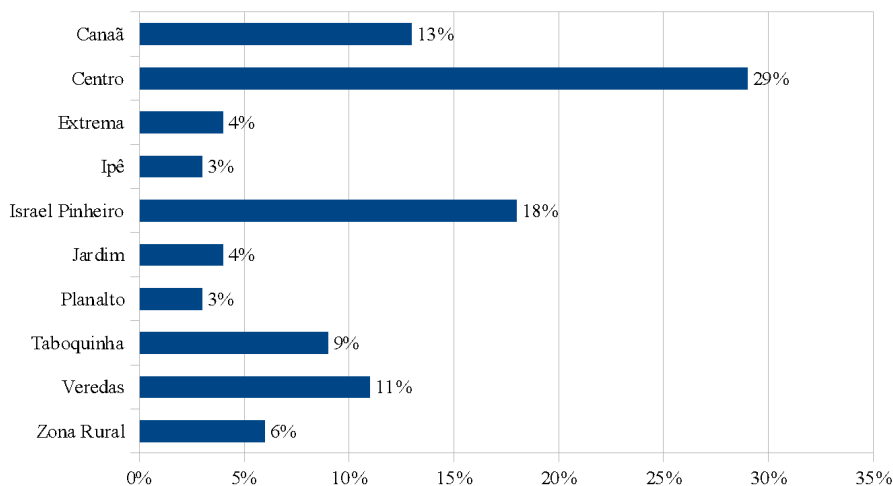
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

O objetivo da pergunta foi identificar uma possível correlação entre a renda do participante e o assédio eleitoral por parte dos candidatos. Nicolau (2012) e Abrucio (2010) apontam existir relação entre vulnerabilidade socioeconômica e exposição ao clientelismo eleitoral.

Na presente pesquisa, contudo, essa relação não se mostrou muito evidente quando, por exemplo, comparou-se a renda do participante à pergunta sobre ter recebido oferta em troca do voto. Ainda assim, foi possível perceber uma leve variação entre os respondentes com renda de até um salário mínimo.

Em relação ao bairro ou localidade, os resultados são apresentados na Figura 3, que destaca a diversidade geográfica dos participantes da pesquisa.

Figura 3 - Bairro ou localidade que reside



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

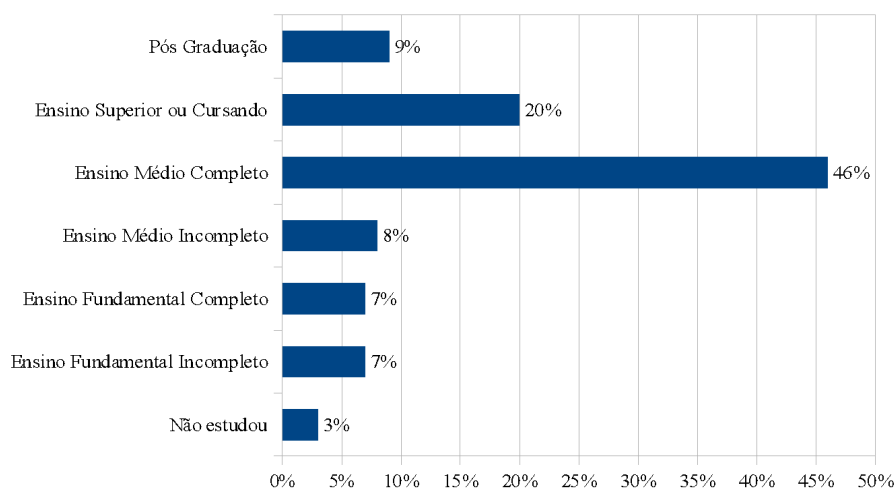
A distribuição da população e coleta de dados em todos os bairros do município, incluindo a zona rural, visam observar a percepção do público tanto da área central quanto das áreas periféricas. O objetivo também é verificar se as pessoas que moram no meio rural são mais assediadas ou suscetíveis a “vender o voto”.

O recorte territorial é relevante porque, conforme apontam Nicolau (2012) e Abrucio (2010), áreas rurais frequentemente apresentam menor fiscalização institucional e maior presença de

práticas clientelistas. A comparação entre as regiões pode fornecer insumos para políticas públicas mais direcionadas, embora os resultados não tenham apontado para distorções relevantes entre moradores do meio rural e do meio urbano.

A Figura 4 apresenta os resultados referentes à escolaridade, com maior representatividade entre os participantes que possuem ensino médio completo.

Figura 4 – Escolaridade



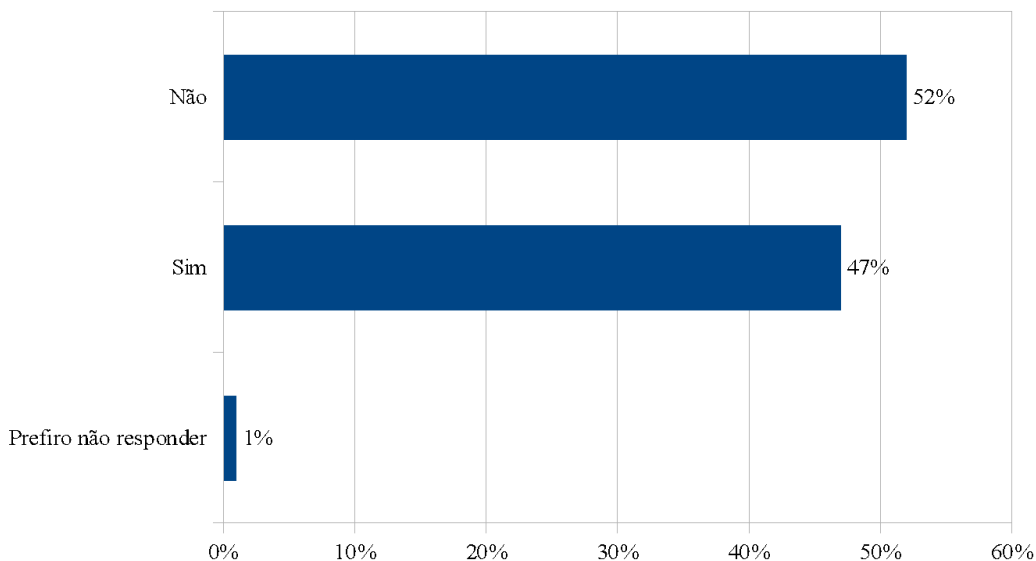
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

O nível de escolaridade está diretamente relacionado ao conhecimento sobre os direitos políticos e à percepção de que pessoas mais escolarizadas são menos suscetíveis às práticas de compra e venda de votos. Como destaca Ferreira Filho (2015), a educação política está diretamente ligada à autonomia do voto.

Da mesma forma, não foi possível identificar variações substanciais entre a escolaridade e a venda do voto, o que pode ser explicado pelo número muito baixo de pessoas que admitiram já ter vendido o próprio voto, conforme veremos a seguir.

Após as questões de coleta de dados básicos, passou-se à análise da percepção, propriamente dita dos participantes acerca da captação ilícita de sufrágio, conforme Figura 5.

Figura 5 – Presenciou compra de votos



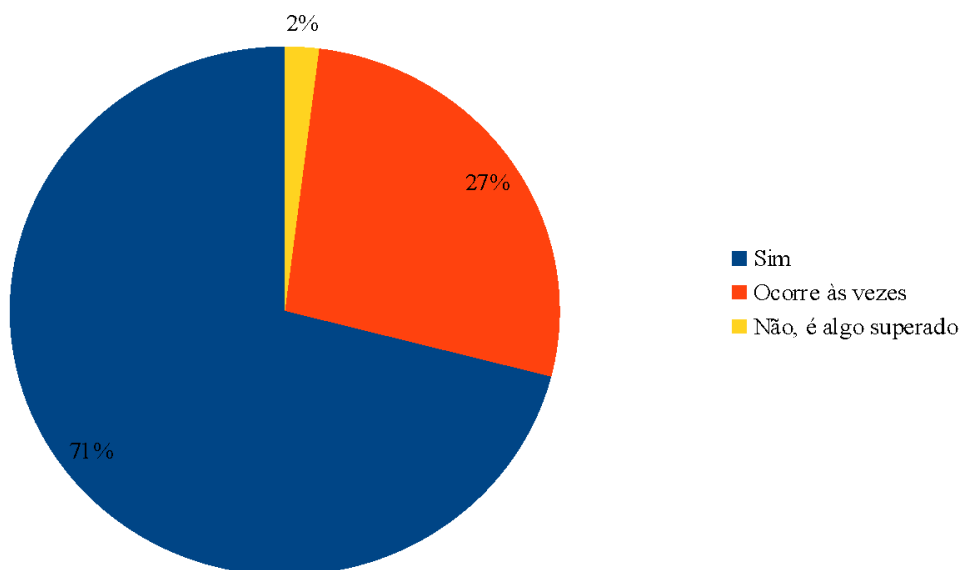
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

Houve um número significativo de respostas afirmativas, indicando que a prática está presente e visível nas experiências dos eleitores. Nas eleições de 2024, essas ocorrências foram comprovadas, conforme informações disponíveis no sítio eletrônico do Governo Federal (Brasil, 2024). Isso reforça a atualidade do problema, já que quase 50% dos participantes afirmaram ter presenciado a compra de votos.

Essa constatação corrobora o entendimento de Bignotto (2006) de que a corrupção eleitoral é um fenômeno perceptível e presente no cotidiano das eleições, mesmo em contextos de endurecimento legal. A naturalização dessa prática desafia a eficácia da legislação vigente. Em tese, esse percentual afirma já ter presenciado um ilícito eleitoral.

A próxima abordagem refere-se à percepção do eleitorado sobre a recorrência da compra de votos, principalmente durante o período eleitoral (Figura 6).

Figura 6 – Compra de voto é comum



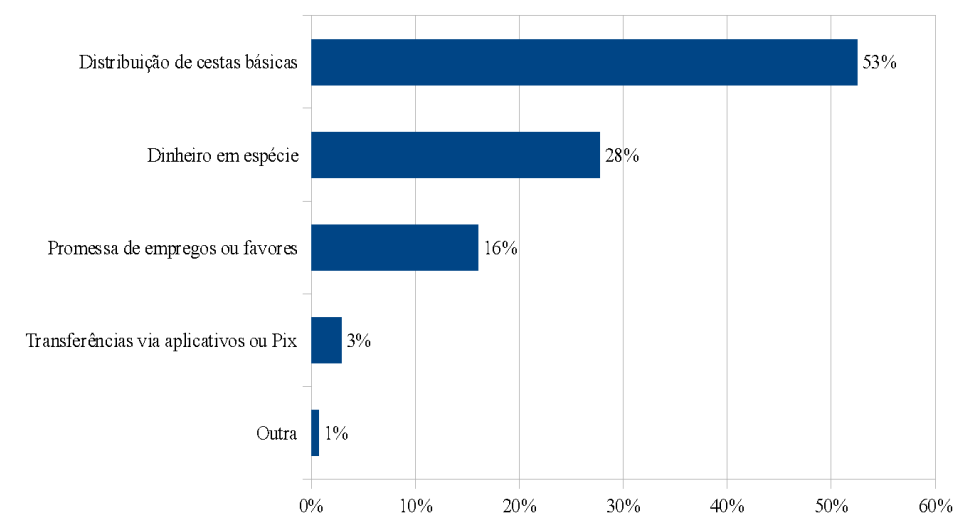
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

A percepção é de que a compra de votos faz parte do cotidiano das pessoas, apesar dos avanços legais. Ao analisar a questão, percebe-se que quase a totalidade dos participantes reconhece que, no período eleitoral, ocorre a compra de votos, e mais de 70% consideram a prática "muito comum".

Esse dado revela a percepção generalizada de que a captação ilícita de sufrágio está enraizada na cultura eleitoral, conforme argumenta Amaral Júnior (2017). A crença coletiva nesse vício compromete a confiança no processo democrático e pode alimentar o conformismo e o desencanto cívico.

A pesquisa também buscou entender ainda qual era, na visão dos participantes, a principal forma de compra de votos, conforme demonstrado na Figura 7.

Figura 7 – Forma mais comum de compra de votos

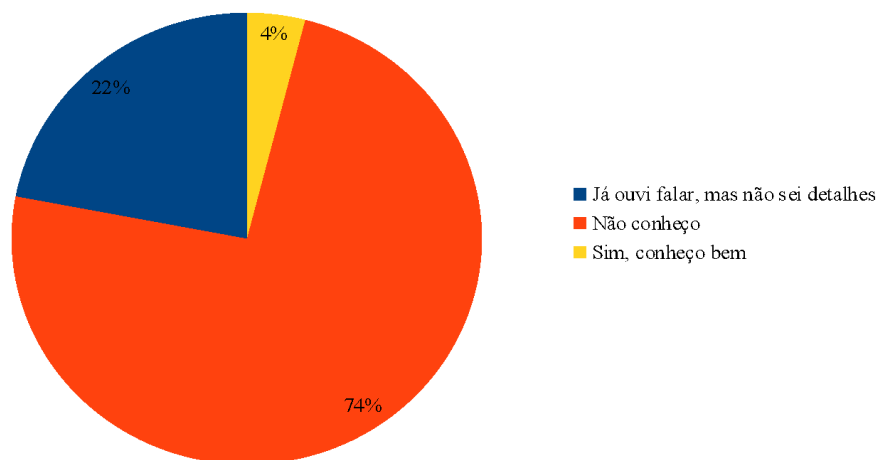


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

A maioria indicou "distribuição de cestas básicas", seguida por "dinheiro em espécie" e "promessas de emprego". Esses métodos refletem práticas tradicionais, mas a presença de "transferências via aplicativos" mostra uma adaptação contemporânea, conforme alertado pelo Ministério Público Federal (2022). Isso indica que, apesar dos avanços tecnológicos, as práticas ilícitas continuam adaptando-se às novas realidades.

Com o objetivo de avaliar o conhecimento do eleitor acerca da legislação eleitoral, perguntou-se aos participantes se conheciam o conteúdo do artigo 41-A da Lei nº 9.504/97. O resultado pode ser analisado observando a Figura 8.

Figura 8 - Conhece o conteúdo do artigo 41-A da Lei nº 9.504/97



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

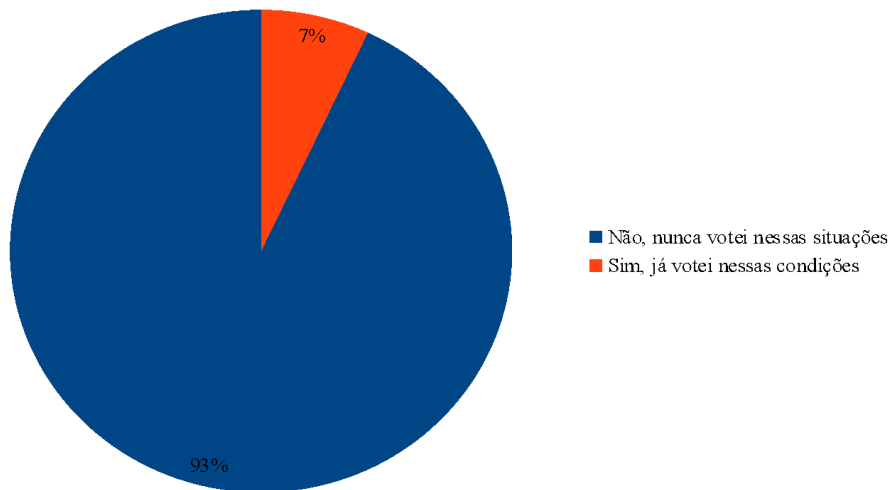
A maior parte dos entrevistados afirma não conhecer, ou conhecer apenas superficialmente, o artigo que trata da captação ilícita de sufrágio. Esse dado é preocupante, pois demonstra a fragilidade da educação jurídica cidadã e reforça a necessidade de campanhas educativas (Ferreira Filho, 2015). A desinformação compromete a prevenção, a denúncia e a mobilização contra a corrupção eleitoral, evidenciando a urgência de ações voltadas à educação cidadã.

A Figura 8 apresenta uma das questões mais sensíveis do formulário, uma vez que perguntava aos participantes, de forma direta, se já haviam votado em algum candidato em troca de benefícios.

Propositamente, a pergunta trouxe todos os verbos inscritos no Art. 41-A da Lei nº 9.504/97, que trata da captação ilícita de sufrágio. Apenas 7% admitiram o ato. Essa baixa adesão pode ter duas causas: a real ausência da prática entre os respondentes ou receio de confissão moral, ainda que garantido o anonimato.

A resposta discreta evidencia que, mesmo sendo prática reconhecida (Figura 9), o eleitor ainda hesita em admitir protagonismo nessa relação ilícita.

Figura 9 – já votou em troca de benefícios

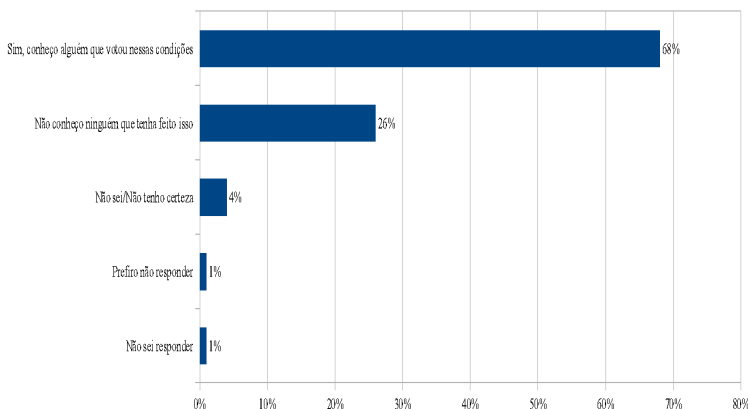


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

Na prática, observou-se certo desconforto por parte de alguns participantes ao abordar o tema, algo que não ocorria quando a pergunta seguinte era feita.

De maneira proposital, essa nova pergunta visava observar se o participante conhecia alguém que já havia votado em algum candidato em troca de benefício (Figura 10).

Figura 10 – Conhece alguém que já votou em troca de benefícios



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

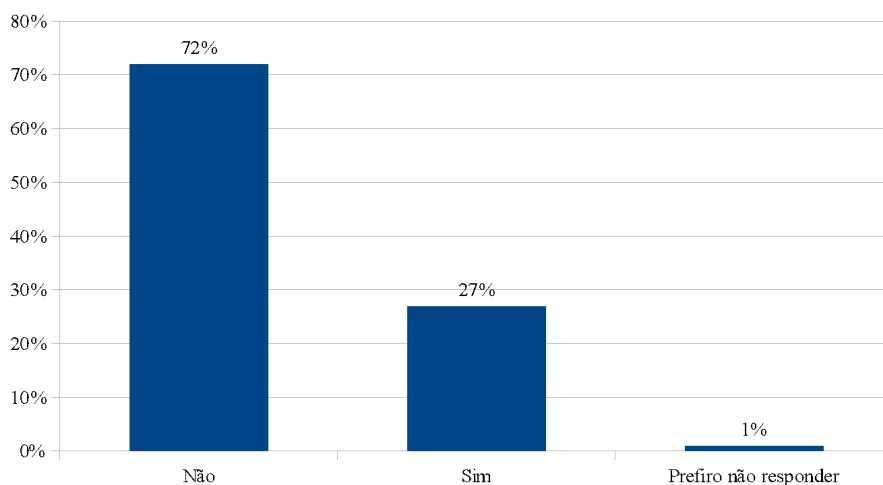
Surpreendentemente, cerca de 69% responderam afirmativamente. A abertura para falar de terceiros, e não de si próprios, reforça a tese de que há uma dissociação entre o real e o declarado. Isso confirma o que Neves (2020) aponta: o medo de exposição e a cultura de impunidade dificultam o combate à captação ilícita de sufrágio.

Houve maior disposição para responder sobre terceiros, revelando um reconhecimento social do problema, mesmo diante da recusa em admitir a própria participação.

Na prática, percebeu-se que os participantes mostraram-se muito mais à vontade para afirmar que conhecem alguém que vendeu o voto (Art. 41-A da Lei nº 9.504/97, que trata da captação ilícita de sufrágio), em contraste com a reação à questão anterior.

A próxima questão investiga tentativas de corrupção eleitoral (Figura 11). Ao questionados se já haviam recebido oferta em troca do voto, parte significativa dos participantes respondeu afirmativamente, o que reforça a persistência dessa prática.

Figura 11 – Já recebeu oferta em troca do voto



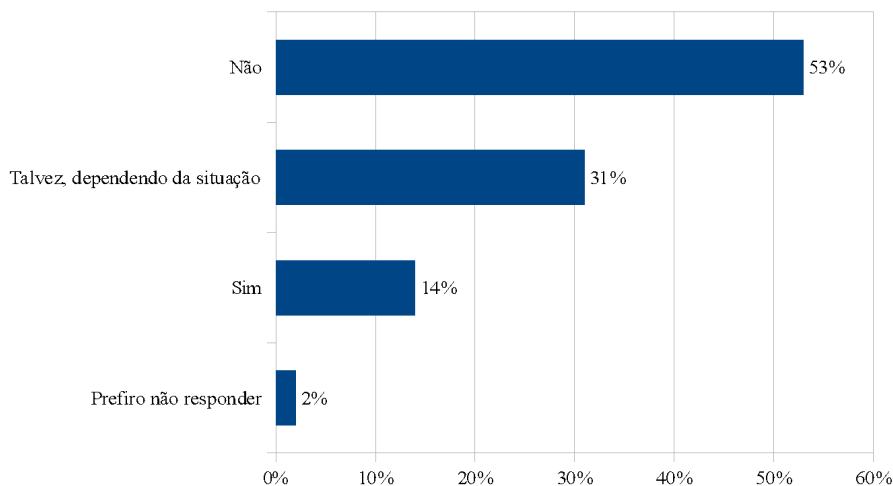
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

Quase um terço dos participantes afirmou já ter recebido proposta de troca de voto, o que indica que o problema não está apenas na teoria ou na percepção, mas também em ações concretas que ainda ocorrem. Isso demonstra, como argumenta o TSE (2023),

que os mecanismos de controle permanecem insuficientes diante da criatividade das campanhas ilegais.

A Figura 12 apresenta o resultado de uma questão complementar à anterior, que buscou entender o comportamento dos respondentes diante de uma oferta em troca do voto.

Figura 12 – Denunciaria se recebesse oferta



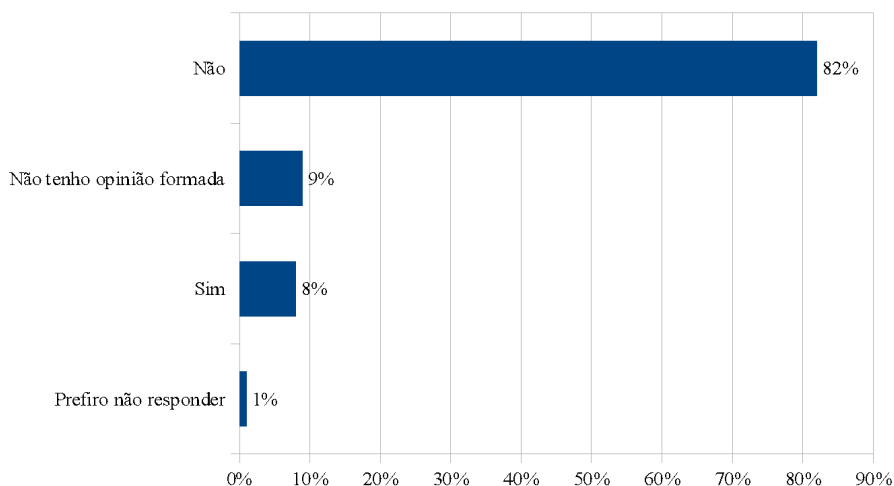
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

A maioria respondeu que não denunciaria ou só o faria dependendo da situação. O medo de represálias e a descrença institucional são fatores importantes nesse contexto. A resposta reforça o que foi observado por Amaral Júnior (2017): sem proteção eficaz ao denunciante e confiança nas instituições, o sistema perde sua função preventiva.

O resultado revela certo ceticismo quanto à efetividade institucional das denúncias; o medo de represálias também pode estar embutido nas respostas. O cenário mostra que, independentemente de ser assediado para direcionar seu voto, o eleitor entende que nada adianta denunciar. Em alguns casos, o que se ouviu foi que “ao denunciar conseguiu arrumar dor de cabeça” que durou anos e não “deu em nada”. Essa descrença na legislação refletiu-se fortemente nas respostas dos participantes.

O resultado da questão anterior corrobora o que se observa na questão seguinte, conforme demonstrado na Figura 13.

Figura 13 – Punições da justiça eleitoral são suficientes



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2025).

A maioria respondeu que não. A percepção de impunidade fragiliza a eficácia normativa e legitima a persistência das práticas ilegais. Como destaca Ferreira Filho (2015), a norma só exerce poder pedagógico quando é efetivamente aplicada com celeridade e rigor.

Conforme observado na questão anterior, a descrença do eleitorado na legislação contribui para a percepção de que as punições da justiça eleitoral são insuficientes para coibir a compra de votos.

As duas questões finais do formulário permitiram que os participantes respondessem de maneira aberta: primeiramente sobre quais medidas poderiam ser mais eficazes para coibir a compra de votos e, em seguida, sobre como a compra de votos afeta a democracia.

Quanto às medidas para coibir a captação ilícita de sufrágio, as sugestões mais citadas foram: maior fiscalização, punições mais rigorosas e educação política. Esse resultado indica que o eleitor tem consciência das soluções possíveis, reforçando a importância de políticas públicas voltadas à formação cidadã e ao fortalecimento institucional (Bignotto, 2006; TSE, 2022).

Embora essas tenham sido as sugestões mais citadas, várias outras foram expressas. Por exemplo, um participante defendeu curso de reciclagem para candidatos e eleitores infratores, enquanto outro afirmou: “o principal seria as pessoas deixarem de ser corruptas, parar de querer levar vantagem”, demonstrando certa reprovação aos que vendem seus votos.

No que se refere a como a compra de votos afeta a democracia, a maioria dos participantes apontou que a prática afeta a representatividade, a justiça social e a confiança nas instituições. Esse diagnóstico converge com o que afirmam Nicolau (2012) e Bignotto (2006), confirmando o objetivo da pesquisa de demonstrar como a captação ilícita de sufrágio constitui uma barreira concreta à democracia substantiva.

Outras afirmações como: “Impossibilita a renovação do congresso, Câmaras e incentiva o aumento da corrupção” e “a compra de votos impede que candidatos honestos cheguem ao poder”, reforçam o sentimento de grande parte da população de que a compra de votos é nociva à democracia e prejudica o exercício da cidadania.

Considerações finais

Com a elaboração do presente trabalho, percebe-se que a prática da compra de votos constitui um dos maiores entraves à consolidação da democracia no Brasil, refletindo uma relação distorcida entre o eleitor e o sistema político. A pesquisa realizada no município de Buritis-MG revelou que, apesar da existência de uma legislação específica, representada pelo artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, a captação ilícita de sufrágio permanece presente no imaginário popular como prática corriqueira e de difícil erradicação. Um dado que chama atenção é o alto índice de pessoas que já presenciaram ou tiveram conhecimento de situações em que o voto foi trocado por alguma vantagem, evidenciando a naturalização desse tipo de corrupção eleitoral.

Outro aspecto preocupante refere-se à desinformação sobre os dispositivos legais que regulam o processo eleitoral. Muitos eleitores, mesmo aqueles com maior nível de escolaridade, demonstram desconhecimento em relação ao conteúdo do artigo 41-A, o que fragiliza ainda mais o exercício da cidadania. Além disso, o medo de represálias e a descrença na efetividade das denúncias revelam um sistema que ainda necessita de proteção adequada ao denunciante e de maior eficácia na apuração e julgamento dessas infrações.

Portanto, mais do que ações repressivas, é essencial investir em estratégias preventivas, com destaque para campanhas de educação política e cidadã que contemplam escolas, comunidades e meios

de comunicação. É fundamental que o eleitor compreenda que o voto é um instrumento de transformação social e não uma moeda de troca. O fortalecimento das instituições, aliado à modernização dos instrumentos de controle e à utilização de tecnologias para rastreamento de práticas ilícitas, também se mostra necessário para garantir maior segurança e integridade ao processo eleitoral.

É preciso compreender que o combate à compra de votos não é responsabilidade exclusiva da Justiça Eleitoral, mas de toda a sociedade. Somente com o engajamento conjunto entre Estado, instituições, educadores, comunicadores e a população em geral será possível romper com a cultura clientelista que enfraquece a representatividade política no país. A democracia brasileira, para ser plena e efetiva, depende de eleitores conscientes e de representantes legitimamente escolhidos com base em propostas e compromissos, e não por meio de favores ou vantagens imediatas.

Ante o exposto, ressalta-se que o objetivo central da pesquisa foi examinar os impactos da captação ilícita de sufrágio na integridade do processo eleitoral e na representatividade democrática em Buritis-MG, analisando as implicações dessa prática para o sistema político brasileiro, as dificuldades enfrentadas no combate à corrupção eleitoral e as possíveis soluções para garantir eleições mais justas. Esse objetivo foi alcançado principalmente ao observar as respostas da maioria dos participantes, que apontaram que a prática da compra de votos afeta a representatividade, a justiça social e a confiança nas instituições, configurando uma verdadeira barreira ao exercício da democracia.

No que se refere às limitações do estudo, destaca-se que a pesquisa optou por um nível de confiança de 90% e uma margem de erro de 7%. Sabe-se que, caso o nível de confiança fosse de 95% ou superior, a quantidade de participantes seria maior e os resultados poderiam refletir com ainda mais precisão a percepção dos eleitores acerca da compra de votos. Outro limitador foi o fato de a pesquisa ter se concentrado apenas nos eleitores, não contemplando a percepção de servidores da Justiça Eleitoral, como, por exemplo, o(a) juiz(a) da comarca de Buritis.

Por fim, dada a carência de literatura acerca do assunto e a necessidade visível de exploração do tema, recomenda-se a realização de novos estudos. Uma sugestão seria conduzir uma pesquisa exclusivamente com candidatos vencedores e derrotados nas últimas eleições.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz Abrucio. Os avanços e os dilemas do Estado brasileiro. In: MEDEIROS, Josué (org.). **Democracia e desigualdades: dilemas da sociedade brasileira**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. p. 133–152.
- AMARAL JÚNIOR, A. L. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2016.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 7. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2010.
- BIGNOTTO, Newton. **República e Democracia**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 abr. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 abr. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 94, p. 1, 21 maio 1990.
- BRASIL. **Lei nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 189, p. 20600-20605, 1 out. 1997.
- BRASIL. **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**. Operação Eleições 2024 registra mais de 3 mil crimes eleitorais no dia da votação;

acesse o boletim completo. Publicado em 11 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/operacao-eleicoes-2024-registra-crimes-eleitorais-e-prisoas-acesse-o-boletim-completo>. Acesso em: 5 abr. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: Edusp, 2013.

FERREIRA, Jorge. O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direitos fundamentais e cidadania. São Paulo: Saraiva, 2015.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. Democracia e representação: territórios em disputa. São Paulo: Boitempo, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Balanço das ações do MPF nas eleições de 2022. Brasília: MPF, 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgn/noticias/2022/outubro/balanco-das-acoes-do-mpf-nas-eleicoes-de-2022>. Acesso em: 1 abr. 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Eleitoral. Salvador: Juspodivm, 2020.

NICOLAU, Jairo. História do voto no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

NICOLAU, Jairo. Sistema eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PINSKY, Carla Bassanezi. Mulheres e direitos políticos no Brasil. São Paulo: Contexto, 2015.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS (TRE-MG). **Captação ilícita de sufrágio configura-se também na pré-campanha**. 2023. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/comunicacao/noticias/2023/maio/captacao-ilicita-de-sufragio-configura-se-tambem-na-pre-campanha>. Acesso em: 1 abr. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Entenda o que é a captação ilícita de sufrágio**. Brasília: TSE, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/junho/entenda-o-que-e-a-captacao-ilicita-de-sufragio>. Acesso em: 1 abr. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Guia de boas práticas no combate à corrupção eleitoral**. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/programas-e-projetos/guia-de-boas-praticas-no-combate-a-corrupcao-eleitoral>. Acesso em: 1 abr. 2025.

Inteligência artificial e democracia: riscos e oportunidades no processo eleitoral brasileiro

Erivelto Diego do Amarante ¹

RESUMO

Este artigo analisa os impactos da inteligência artificial (IA) nas eleições brasileiras, destacando benefícios e riscos para a democracia. Parte-se da hipótese de que a IA pode ampliar a eficiência e a transparência, mas também intensificar a polarização e favorecer a desinformação. A pesquisa adota abordagem dedutiva, apoiada em legislação, doutrina e análise histórica sobre a relação entre tecnologia e processo eleitoral. O trabalho organiza-se em três eixos: a evolução da IA e sua inserção no ecossistema informacional; suas aplicações nas eleições brasileiras, com foco em vantagens e riscos ligados ao microdirecionamento e às fake news; e os aspectos éticos e regulatórios, incluindo resoluções do Tribunal Superior Eleitoral em 2024 e projetos de lei em tramitação. Conclui-se que a IA é um recurso ambivalente, capaz de fortalecer ou ameaçar a democracia, dependendo de seu uso e do grau de regulação institucional.

Palavras-chave: inteligência artificial; eleições; democracia; desinformação; direito eleitoral.

ABSTRACT

This article analyzes the impacts of artificial intelligence (AI) on Brazilian elections, highlighting both its benefits and risks for democracy. It assumes the hypothesis that AI can enhance efficiency and transparency, but also intensify polarization and foster disinformation. The research adopts a deductive approach, supported by legislation, legal doctrine, and historical analysis of the relationship between technology and the electoral process. The study is organized into three axes: the evolution of AI and its insertion into the informational ecosystem; its applications in Brazilian elections, focusing on advantages and risks related to microtargeting and fake news; and the ethical and regulatory aspects, including resolutions of the Superior Electoral Court in 2024 and ongoing legislative proposals. It concludes that AI is an ambivalent resource, capable of either strengthening or threatening democracy, depending on its use and the degree of institutional regulation.

¹ Universidade Federal do Paraná. Doutor em Ciência Política. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7751393372988172>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4158-3444>

Keywords: artificial intelligence; elections; democracy; disinformation; electoral law.

Introdução

O século XXI é marcado pela expansão acelerada da inteligência artificial (IA) em diferentes dimensões da vida social e política. Castells argumenta que a sociedade em rede transformou os fluxos de informação e poder, criando novas formas de centralidade baseadas em dados e conexões (Castells, 2017; 2019). Esse processo repercute diretamente no campo democrático, pois, como observa Bobbio, a vitalidade das democracias está vinculada à preservação das regras do jogo e da igualdade de condições entre os cidadãos (Bobbio, 2000). Habermas acrescenta que a legitimidade política depende da existência de uma esfera pública inclusiva e plural, em que diferentes vozes possam se manifestar em condições de simetria comunicativa (Habermas, 1997; 2002). Nesse contexto, a incorporação da IA não se limita ao plano técnico, mas se relaciona com transformações mais amplas nas formas de deliberação e participação política.

O avanço das mídias digitais, associado à coleta massiva de dados e à personalização algorítmica, intensificou a chamada digitalização das conversações públicas, fenômeno que Innerarity e Colomina (2020) descrevem como capaz de reorganizar a esfera pública e modificar a experiência democrática. Essa dinâmica se conecta a um debate mais amplo sobre riscos e oportunidades. De um lado, a IA pode ampliar a transparência e a eficiência em processos eleitorais; de outro, sua utilização pode favorecer práticas de manipulação informacional e reforçar a polarização política, como apontam Nunes e Traumann (2023) ao analisar o cenário brasileiro recente.

A discussão sobre os impactos da IA nas eleições ganha relevância diante de experiências internacionais. Estudos como os de Chesney e Citron (2018) e Paris e Donovan (2019) mostram que o surgimento de *deepfakes* e *cheapfakes* impõe desafios inéditos para a confiança pública em conteúdos digitais. Zuboff (2020) destaca que a lógica do capitalismo de vigilância, ao explorar dados pessoais em larga escala, cria novas formas de assimetria de poder, com reflexos diretos sobre a autonomia política dos cidadãos. No caso brasileiro, esses riscos se manifestam em um ambiente

eleitoral marcado por disputas acirradas e circulação de narrativas conspiratórias.

Além da dimensão informacional, há uma dimensão normativa e regulatória que precisa ser considerada. Doneda (2019) ressalta que a proteção de dados e a regulação da privacidade são centrais para a salvaguarda da democracia em tempos de hiperconectividade. Do mesmo modo, Snyder (2019) alerta que o enfraquecimento de controles institucionais abre espaço para guinadas autoritárias em democracias consolidadas. Nesse quadro, o papel da Justiça Eleitoral e de instrumentos como o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados aparece como elemento fundamental para equilibrar inovação e proteção de direitos (Brasil, 2014; 2018).

Metodologicamente, este artigo adota um percurso dedutivo, apoiado em legislação, doutrina especializada e estudos recentes sobre tecnologia e política. Esse caminho é complementado por uma abordagem histórica sobre a evolução da IA e por um enfoque contextual voltado à realidade eleitoral brasileira. A intenção não é esgotar o tema, mas identificar tendências, dilemas e possibilidades em torno da relação entre tecnologia e democracia, considerando tanto a literatura nacional quanto a internacional.

O artigo está estruturado em três eixos principais. O primeiro aborda a evolução histórica da inteligência artificial, desde sua concepção acadêmica nos anos 1950 até sua centralidade no ecossistema digital atual. O segundo discute as formas de aplicação da IA nas eleições brasileiras, destacando benefícios como eficiência e acessibilidade, mas também riscos ligados a *bots*, microdirecionamento e desinformação. O terceiro analisa os desafios éticos e regulatórios, com atenção às resoluções do Tribunal Superior Eleitoral para as eleições de 2024 e aos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.

Por fim, a relevância desta investigação decorre de um contexto em que o Brasil vivencia alta polarização política e no qual as tecnologias digitais se tornam parte do campo de disputa eleitoral. Refletir sobre os usos da inteligência artificial em campanhas e processos democráticos não se restringe a uma necessidade acadêmica, mas envolve também a preservação de eleições livres, transparentes e legítimas, em consonância com os princípios constitucionais que sustentam o Estado Democrático de Direito.

Novas tecnologias: a inteligência artificial como protagonista da era digital

A incorporação das novas tecnologias ao cotidiano humano tem alterado profundamente a maneira como os cidadãos acessam informações e participam da vida pública. Direitos como a liberdade de expressão e o direito à informação passam a ser diretamente influenciados por inovações que automatizam tarefas e intermediam processos de decisão, incluindo aqueles relacionados à esfera política (Nilsson, 1988).

No campo conceitual, a inteligência artificial é entendida como a capacidade de máquinas reproduzirem comportamentos inteligentes a partir da percepção do ambiente em que estão inseridas. John McCarthy, pioneiro na área, a definiu como a ciência e a engenharia de criação de máquinas inteligentes, enquanto Russell e Norvig a descrevem como o estudo de agentes capazes de perceber e agir de modo a maximizar suas chances de sucesso (McCarthy *et al.*, 1955; Russell e Norvig, 2009). Nesse sentido, algoritmos de recomendação amplamente utilizados em redes sociais reforçam preferências individuais e criam bolhas informativas, fenômeno que reduz a diversidade de perspectivas e intensifica a disseminação de desinformação (Silveira, 2024).

O surgimento da IA remonta às primeiras formulações sobre redes neurais artificiais nos anos 1940, com os estudos de McCulloch e Pitts, e foi consolidado pela obra de Alan Turing, que propôs o célebre “teste de imitação” para avaliar a capacidade das máquinas de simular o pensamento humano (Turing, 1950). O marco fundador do campo foi a conferência de Dartmouth, em 1956, na qual McCarthy, Minsky, Rochester e Shannon debateram as possibilidades de criar máquinas capazes de aprender, usar linguagem e resolver problemas até então exclusivos de seres humanos (McCulloch *et al.*, 1955).

Ao longo de sua evolução, a IA passou por ciclos de grande entusiasmo e frustração, conhecidos como “invernos da inteligência artificial”, quando expectativas exageradas não se confirmaram e o financiamento para pesquisas foi reduzido. Esses períodos, embora negativos em termos de progresso imediato, funcionaram como momentos de reflexão e reorientação metodológica, preparando o terreno para os avanços das décadas seguintes (Favaron, 2024). A

partir dos anos 2000, fatores como o crescimento do *big data*, a popularização da computação em nuvem e o desenvolvimento de redes neurais profundas permitiram a retomada da pesquisa e das aplicações práticas, culminando na criação de modelos de linguagem de larga escala, como o ChatGPT, desenvolvido pela OpenAI (Silva, 2024).

Atualmente, distingue-se entre a chamada “IA fraca”, voltada para tarefas específicas como *chatbots* e sistemas de recomendação, e a “IA forte”, que permanece como objetivo futuro de replicar integralmente a cognição humana (Russell e Norvig, 2021; Silva, 2024). Ainda que restrita, a inteligência artificial já desempenha papel central na transformação do ecossistema informacional. Ao automatizar processos, personalizar conteúdos e intermediar relações sociais, a IA reconfigura as formas de percepção política, participação cidadã e circulação de discursos no espaço público (Gabriel, 2024).

Dessa forma, compreender a trajetória histórica e os conceitos fundamentais da inteligência artificial é essencial para avaliar sua aplicação em contextos eleitorais. A tecnologia não é neutra: pode ampliar a capacidade crítica dos cidadãos, mas também acirrar polarizações e reduzir o diálogo plural. Esse dilema abre caminho para a análise de seu impacto direto sobre as eleições brasileiras, tema do próximo tópico.

Inteligência artificial nas eleições

A aplicação da inteligência artificial em processos eleitorais tem se expandido em escala global e atinge de modo particular o Brasil, país marcado por altos índices de participação digital. O uso de algoritmos em campanhas, seja para organizar dados ou direcionar mensagens, evidencia o potencial da tecnologia para transformar a dinâmica democrática. Esse fenômeno abre espaço para novas formas de engajamento cívico, mas também acentua riscos relacionados à desinformação e ao enfraquecimento da confiança institucional (Nunes; Traumann, 2023).

A democracia, segundo Bobbio, depende da igualdade de condições entre os cidadãos no acesso à informação e na capacidade de deliberação (Bobbio, 2000). A inteligência artificial, entretanto, pode alterar esse equilíbrio ao criar ambientes informacionais

assimétricos, nos quais determinados grupos recebem conteúdos segmentados, enquanto outros permanecem à margem do debate. Esse tipo de prática desafia o ideal de esfera pública inclusiva descrito por Habermas, baseado em simetria comunicativa e pluralidade de vozes (Habermas, 1997).

Exemplos recentes confirmam essa tensão. Na eleição presidencial brasileira de 2022, o uso intensivo de mensagens personalizadas em redes sociais e aplicativos de mensagens ampliou a polarização e alimentou narrativas de desconfiança sobre o processo eleitoral. Embora nem todos os conteúdos tenham sido produzidos com técnicas avançadas de IA, a lógica algorítmica de recomendação e de viralização favoreceu discursos extremados, impactando diretamente a percepção dos cidadãos sobre a legitimidade do pleito (Chesney; Citron, 2018).

Ao mesmo tempo, a inteligência artificial pode ser utilizada como recurso de fortalecimento democrático. Ferramentas de automação já auxiliam tribunais eleitorais na análise de registros, na detecção de inconsistências em prestações de contas e na triagem de candidaturas, promovendo maior eficiência e transparência (FGV, 2020). Além disso, sistemas de verificação automática podem ser empregados para identificar conteúdos manipulados, ajudando a reduzir o impacto da desinformação sobre a participação cidadã.

A presença da IA no ecossistema digital atual não se restringe à automação. Gabriel (2024) observa que a personalização de conteúdos e a intermediação algorítmica reconfiguram tanto a percepção política quanto os fluxos discursivos no espaço público. Isso significa que escolhas aparentemente técnicas carregam implicações políticas, afetando quem tem mais visibilidade e quais vozes ganham centralidade nos debates.

Não obstante, os reflexos da IA sobre a cidadania não se restringem ao combate às *fake news*. O risco de formação de “câmaras de eco”, resultado do microdirecionamento¹ político e da personalização algorítmica, pode restringir o acesso dos eleitores a informações plurais. Essa dinâmica reforça predisposições cognitivas conhecidas

¹ O termo microdirecionamento refere-se à prática de segmentar o eleitorado em grupos muito específicos, com base em dados pessoais e comportamentais, para direcionar mensagens políticas personalizadas. Essa técnica se apoia em algoritmos de inteligência artificial que cruzam informações de navegação, consumo de mídia e interações digitais, produzindo conteúdos altamente direcionados. Embora possa aumentar a eficiência das campanhas, levanta preocupações éticas e jurídicas, pois restringe a pluralidade do debate público, dificulta a fiscalização das mensagens veiculadas e pode favorecer a manipulação oculta do eleitorado (Zuboff, 2020; Cadwalladr; Graham-Harrison, 2018).

como “raciocínio motivado”, nas quais indivíduos tendem a valorizar conteúdos que confirmam suas crenças prévias, dificultando o diálogo democrático (Druckman; McGrath, 2019).

A participação cidadã também sofre impactos quando a IA é utilizada para produzir conteúdos hiper-realistas, como *deepfakes*, capazes de induzir enganos sobre candidatos ou instituições. Chesney e Citron alertam que tais práticas corroem a confiança no debate público, já que mesmo informações verdadeiras passam a ser questionadas sob suspeita de manipulação (Chesney; Citron, 2018). A consequência é uma sociedade mais cética, menos propensa ao engajamento construtivo e mais vulnerável a narrativas de descrédito institucional.

Diante desse quadro, a presença da inteligência artificial nas eleições não pode ser vista de forma linear. Ela abre oportunidades para ampliar a eficiência, a transparência e até a inclusão de grupos historicamente marginalizados, mas também coloca em risco valores fundamentais do regime democrático. A maneira como a tecnologia será incorporada dependerá não apenas das normas jurídicas, mas também da capacidade da sociedade de construir práticas informacionais mais plurais, críticas e responsáveis.

Aspectos éticos e regulatórios da inteligência artificial

A utilização de inteligência artificial em processos eleitorais ganhou protagonismo recente no Brasil, principalmente após a experiência da eleição presidencial de 2022. Nesse pleito, observou-se uma combinação entre desinformação massiva, discursos polarizados e tentativas de questionamento da legitimidade institucional. Nunes e Traumann (2023) apontam que a circulação de teorias conspiratórias sobre fraude e manipulação foi potencializada por algoritmos de segmentação e pelo uso intensivo de plataformas digitais. Esse cenário preparou o terreno para que a IA fosse identificada como um fator central de risco democrático.

O Tribunal Superior Eleitoral reconheceu o problema e, em resposta, aprovou a Resolução nº 23.732/2024, que proibiu expressamente o uso da inteligência artificial para criar e difundir conteúdos falsos durante a campanha. A norma também estabeleceu obrigações de rotulagem em casos de conteúdos gerados por IA, exigindo transparência quanto à sua origem (TSE, 2024). Essa

medida representou um avanço significativo, pois o Brasil se tornou um dos primeiros países a incluir regras específicas sobre IA em sua legislação eleitoral.

Outro ponto crítico refere-se ao microdirecionamento político, prática que envolve o uso de dados pessoais para enviar mensagens personalizadas a segmentos específicos do eleitorado. No Brasil, ainda não há regras claras que impeçam esse tipo de segmentação em campanhas digitais, o que levanta questionamentos sobre igualdade de oportunidades entre candidatos e o risco de manipulação oculta. Experiências internacionais, como o caso Cambridge Analytica nos Estados Unidos e no Reino Unido, servem de alerta para o contexto brasileiro (Cadwalladr; Graham-Harrison, 2018).

A Justiça Eleitoral brasileira, além de proibir conteúdos falsos gerados por IA, também reforçou mecanismos de monitoramento por meio do Programa de Enfrentamento à Desinformação. Esse programa envolveu parcerias com plataformas digitais para remoção mais ágil de conteúdos comprovadamente falsos e para a promoção de fontes oficiais de informação (TSE, 2024). O esforço demonstra que a regulação não pode se restringir a normas punitivas, mas precisa incluir mecanismos preventivos e colaborativos.

Além das resoluções administrativas, o debate chegou ao Congresso Nacional. Projetos de lei em tramitação, como o PL 2338/2023, propõem a criação de um marco regulatório da inteligência artificial inspirado no AI Act europeu². O texto sugere a classificação das aplicações de IA em níveis de risco e a imposição de sanções proporcionais em casos de manipulação de informações em processos políticos. Embora ainda em discussão, essas propostas indicam que o legislador brasileiro busca integrar a regulação eleitoral a uma estrutura mais ampla de governança digital.

No âmbito prático, exemplos concretos demonstram como a IA já foi mobilizada em contextos eleitorais brasileiros. Durante a eleição de 2022, circularam vídeos manipulados que distorciam falas de candidatos e foram compartilhados em grande escala nas redes sociais. Embora nem todos esses materiais fossem produzidos com

² O *Artificial Intelligence Act* (AI Act) é uma proposta de regulamento apresentada pela Comissão Europeia em 2021, ainda em tramitação no Parlamento Europeu. O texto busca criar o primeiro marco legal abrangente para o uso da inteligência artificial, adotando uma abordagem baseada em risco. Sistemas de “alto risco”, como aqueles utilizados em infraestrutura crítica, processos judiciais e eleições, estariam sujeitos a requisitos mais rigorosos de transparência, auditoria e responsabilização, enquanto práticas consideradas inaceitáveis, como manipulação subliminar e vigilância em massa, seriam proibidas.

IA avançada, o fenômeno dos *deepfakes* ganhou visibilidade e preocupou autoridades pela facilidade de enganar o eleitorado médio (Chesney; Citron, 2018).

Apesar de avanços tecnológicos recentes, a incorporação da inteligência artificial ao campo eleitoral tem revelado sobretudo riscos que ameaçam a integridade democrática. Em muitos casos, a tecnologia também tem sido empregada para manipular o eleitorado, disseminar desinformação em larga escala e acentuar desigualdades entre candidatos com diferentes recursos tecnológicos. Estratégias de microdirecionamento de mensagens, a opacidade dos algoritmos e a coleta massiva de dados pessoais compõem um cenário que gera preocupação entre especialistas e reguladores. O Quadro 1 apresenta uma síntese dos principais riscos associados ao uso da IA em eleições.

Os riscos demonstram que a inteligência artificial não é neutra, mas dependente de escolhas políticas, jurídicas e sociais sobre sua implementação. Em contextos de forte polarização, como o brasileiro, práticas abusivas podem fragilizar a confiança nas instituições e comprometer a legitimidade do processo eleitoral. Por isso, é fundamental que os potenciais negativos sejam enfrentados por meio de regulamentação clara, fiscalização efetiva e educação midiática da sociedade, garantindo que a tecnologia opere a favor, e não contra, os princípios democráticos.

Quadro 1 – Principais riscos da Inteligência Artificial nas eleições

Risco	Aplicação	Efeito
Desinformação	Produção de <i>deepfakes</i> , textos automatizados e perfis falsos	Difusão de boatos e erosão da confiança institucional
Polarização política	Algoritmos de personalização e <i>microdirecionamento</i> de mensagens	Criação de bolhas informacionais e radicalização do debate
Opacidade algorítmica	Sistemas sem transparência quanto ao funcionamento	Dificuldade de fiscalização e de responsabilização
Violação de dados	Coleta massiva de informações pessoais para segmentação eleitoral	Risco à privacidade e ao direito de proteção de dados
Desigualdade de acesso	Campanhas com maior capacidade tecnológica	Assimetria entre candidatos e enfraquecimento da equidade eleitoral

Fonte: Elaboração própria (2025).

Nunes e Traumann (2023) analisam como a circulação de desinformação em larga escala contribuiu para reforçar teorias conspiratórias sobre fraude eleitoral e para acirrar a radicalização política que desembocou nos atos de 8 de janeiro de 2023. Nesse contexto, ferramentas de IA foram mobilizadas para potencializar estratégias de microdirecionamento e difundir narrativas extremadas, ampliando a desconfiança em relação às instituições eleitorais.

Ainda que os riscos sejam expressivos, é importante reconhecer as vantagens que o uso responsável da IA pode oferecer ao processo eleitoral. Lage aponta que sistemas automatizados já contribuem para a triagem de candidaturas e para a organização de dados eleitorais, tornando mais eficiente o processamento de informações em larga escala (Lage, 2021). Além disso, *chatbots* têm sido utilizados para fornecer informações acessíveis a eleitores, enquanto ferramentas de *machine learning* auxiliam na identificação de padrões suspeitos e possíveis fraudes.

Portanto, a utilização da inteligência artificial nas eleições não deve ser compreendida apenas sob a ótica dos riscos. Há também benefícios potenciais que podem contribuir para o fortalecimento democrático, sobretudo no campo da eficiência administrativa e da ampliação do acesso à informação. Ferramentas de automação, auditoria e monitoramento têm sido testadas em diversos países e, no Brasil, começam a ser incorporadas pela Justiça Eleitoral como mecanismos de apoio à fiscalização e à transparência. Abaixo, o Quadro 2 sintetiza os principais pontos positivos associados ao uso da IA no processo eleitoral.

Quadro 2 – Potenciais benefícios da Inteligência Artificial nas eleições

Benefício	Aplicação	Efeito
Gestão eleitoral	Triagem automatizada de candidaturas, análise de prestações de contas	Maior eficiência e redução de erros humanos
Transparência	Ferramentas de auditoria em tempo real, cruzamento de dados públicos	Aumento da confiança no processo eleitoral
Acessibilidade	Tradução automática, assistentes virtuais, conteúdos adaptados	Inclusão de eleitores com deficiência ou barreiras linguísticas

Fiscalização	Monitoramento automatizado de fake news e bots	Rapidez na identificação de irregularidades digitais
Engajamento cívico	Plataformas de diálogo mediadas por IA, respostas a dúvidas dos eleitores	Facilitação do acesso à informação política

Fonte: Elaboração própria (2025).

A análise dos benefícios evidencia que a IA pode funcionar como um instrumento de aprimoramento institucional, reduzindo custos, agilizando procedimentos e fortalecendo a inclusão social. Essas aplicações mostram que a tecnologia, quando orientada por princípios éticos e normativos adequados, pode servir como aliada da democracia, contribuindo para maior confiança pública e ampliando o alcance das políticas de transparência e engajamento cívico.

No âmbito do Judiciário, Ribeiro e Cassol (2020) analisam que a IA tem sido incorporada a práticas de triagem processual e juri-metria, ampliando a celeridade das decisões judiciais e contribuindo para maior racionalidade administrativa. A Fundação Getúlio Vargas também evidencia como algoritmos aplicados ao sistema judicial brasileiro vêm sendo utilizados para organizar jurisprudência e monitorar fluxos de processos, indicando um movimento gradual de institucionalização da tecnologia (FGV, 2020).

Entretanto, os benefícios não anulam os dilemas. Di Felice (2020) ressalta que tecnologias digitais podem tanto ampliar a mobilização democrática, como ocorreu em protestos globais da última década, quanto favorecer a difusão de desinformação e a fragmentação do debate público. Esse caráter ambíguo exige que a utilização da IA em eleições seja analisada a partir de seus efeitos concretos na qualidade da democracia e não apenas em função de seu potencial técnico.

A literatura internacional mostra que esse desafio não é exclusivo do Brasil. Pariser (2012) já advertia que filtros invisíveis construídos por algoritmos podem limitar a diversidade de informações a que os cidadãos têm acesso, reduzindo a pluralidade da esfera pública. Quando aplicados em campanhas eleitorais, esses filtros tornam-se ainda mais problemáticos, pois podem direcionar conteúdos segmentados que escapam ao escrutínio público e reforçam assimetrias de poder entre candidatos.

Nesse sentido, Silveira (2024) argumenta que a tecnologia carrega implicações políticas ao reforçar determinadas narrativas e limitar o alcance de outras. O resultado é um ambiente comunicacional em que a capacidade crítica do eleitorado pode ser diminuída, uma vez que a exposição seletiva a conteúdos dificulta o confronto de perspectivas divergentes. Esse processo, se não controlado, ameaça o ideal democrático de um debate plural e inclusivo.

Assim, a presença da inteligência artificial nas eleições deve ser compreendida como um recurso de natureza ambivalente. Ela pode fortalecer a eficiência e a transparência do processo eleitoral, mas também pode intensificar a polarização e comprometer a confiança nas instituições. O equilíbrio entre inovação e preservação democrática dependerá tanto das escolhas regulatórias das autoridades eleitorais quanto da capacidade da sociedade civil de desenvolver práticas críticas e mecanismos de contenção para os usos abusivos da tecnologia.

Considerações finais

A presença da inteligência artificial (IA) nos processos eleitorais representa um dos maiores desafios contemporâneos para a democracia. De um lado, a tecnologia oferece possibilidades de automação, eficiência e transparência que podem fortalecer a participação cidadã e ampliar a efetividade da Justiça Eleitoral. De outro, seu uso desvirtuado pode intensificar a polarização, facilitar a disseminação de desinformação e fragilizar a confiança nas instituições (Nunes e Traumann, 2023; Silveira, 2024).

O estudo mostrou que a IA, ao mesmo tempo em que facilita o acesso à informação, a organização de dados e a automação de processos, também vem sendo empregada em estratégias de microdirecionamento e disseminação de desinformação. Esse cenário ficou evidente na eleição presidencial de 2022, marcada pela circulação de conteúdos enganosos e pela radicalização das disputas, o que reforça a necessidade de reflexão crítica sobre o papel das plataformas digitais e dos algoritmos em processos eleitorais.

Do ponto de vista ético e regulatório, as iniciativas do Tribunal Superior Eleitoral, como a Resolução nº 23.732/2024, representam um avanço importante para conter práticas abusivas, especialmente diante da ameaça dos *deepfakes* e da manipulação automatizada.

Contudo, essas medidas precisam ser acompanhadas por políticas de educação midiática e por um debate público consistente, de modo que a sociedade se torne menos vulnerável a abusos e manipulações.

A comparação com experiências internacionais demonstra que a regulação da IA está em construção e que modelos como o AI Act europeu oferecem referências úteis. Ainda assim, o Brasil deve considerar suas especificidades, especialmente o grau de polarização política e a centralidade das redes sociais no debate público, para elaborar um marco regulatório sólido, capaz de equilibrar inovação tecnológica e preservação da democracia.

Conclui-se, portanto, que o futuro da relação entre inteligência artificial e eleições dependerá da capacidade das instituições, da sociedade civil e dos próprios eleitores de construir um ecossistema informacional mais plural e menos suscetível a manipulações. Apenas dessa forma será possível assegurar que os avanços tecnológicos coexistam com eleições livres, justas e transparentes, em consonância com os princípios constitucionais que sustentam o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BALDWIN-EDWARDS, M. The dark side of data-sharing: the case of Cambridge Analytica and Facebook. *Net. Paper*, n. 2, 2019.
- BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Marco Civil da Internet.
- BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre propaganda eleitoral.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>.
- CADWALLADR, C.; GRAHAM-HARRISON, E. Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. *The Guardian*, 2018.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 18. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.
- DI FELICE, Massimo. *Net-ativismo: da ação social à prática comunicativa*. São Paulo: Paulus, 2020.
- DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

- DRUCKMAN, James; McGRATH, Michael. The evidence for motivated reasoning in climate change preference formation. *Nature Climate Change*, v. 9, p. 111–119, 2019.
- FAVARON, Felipe. Inteligência artificial e os ciclos de entusiasmo. São Paulo: LTC, 2024.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. *Inteligência Artificial e o Judiciário Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2020.
- GABRIEL, Martha. *Humanidade digital: o impacto da inteligência artificial na sociedade*. São Paulo: Atlas, 2024.
- GARRIGA, A.; RUIZ-INCERTIS, A.; MAGALLÓN ROSA, R. *Inteligencia artificial y democracia: desafíos contemporáneos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2024.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.
- LAGE, Mariana. Inteligência artificial aplicada à gestão eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, v. 13, n. 2, 2021.
- MENDES, Conrado Hübner. O custo do autoritarismo competitivo para o constitucionalismo: uma defesa de limites e controles. *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 2, p. 1178-1216, 2024.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- NILSSON, Nils J. *Artificial Intelligence: A New Synthesis*. San Francisco: Morgan Kaufmann, 1998.
- NUNES, Rodrigo; TRAUMANN, Thomas. *A eleição disruptiva: polarização, redes sociais e democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.
- PARISER, Eli. *O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

- RIBEIRO, Leandro; CASSOL, Roberto. Inteligência artificial e jurimetria no sistema judicial brasileiro. *Revista Direito e Tecnologia*, v. 6, n. 1, 2020.
- RUSSELL, Stuart; NORVIG, Peter. *Inteligência artificial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2021.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2021.
- SILVA, Ricardo. Inteligência artificial e modelos de linguagem: desafios para a democracia. Belo Horizonte: Autêntica, 2024.
- SILVEIRA, Sérgio. Plataformas digitais e democracia em crise. *Revista de Estudos Políticos*, v. 12, n. 1, 2024.
- SNYDER, Timothy. *Na contramão da liberdade: a guinada autoritária nas democracias liberais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- SODRÉ, Muniz. *Antropológica do espelho: uma teoria da comunicação linear e em rede*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- TURING, Alan. Computing machinery and intelligence. *Mind*, v. 59, n. 236, p. 433-460, 1950.
- ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

Processos estruturais no sistema eleitoral brasileiro: fundamentos teóricos e aplicação prática

Jorge José Lawand ¹

RESUMO

O presente estudo analisa os fundamentos teóricos e as possibilidades de aplicação prática da tutela jurisdicional estrutural no ordenamento brasileiro, com especial atenção às interfaces com o sistema eleitoral. A investigação examina criticamente os pressupostos processuais específicos dos litígios estruturais, as técnicas processuais diferenciadas necessárias à sua condução adequada e os limites constitucionais para a intervenção judicial em políticas públicas. Propõe-se protocolo de intervenção estrutural adaptado às especificidades do sistema eleitoral brasileiro, demonstrando como a aplicação de técnicas processuais estruturais pode contribuir para a superação de problemas sistêmicos que comprometem o exercício de direitos fundamentais. O estudo desenvolve contribuições à dogmática processual brasileira e apresenta sugestões legislativas para o aperfeiçoamento do sistema.

Palavras-chave: processos estruturais; direito processual civil; sistema eleitoral; políticas públicas; tutela jurisdicional.

ABSTRACT

This study analyzes the theoretical foundations and practical application possibilities of structural judicial protection in the Brazilian legal system, with special attention to interfaces with the electoral system. The investigation critically examines the specific procedural requirements of structural litigation, the differentiated procedural techniques necessary for their adequate conduct, and the constitutional limits for judicial intervention in public policies. A structural intervention protocol adapted to the specificities of the Brazilian electoral system is proposed, demonstrating how the application of structural procedural techniques can contribute to overcoming systemic problems that compromise the exercise of fundamental rights. The study develops

¹ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - 2005 . Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) - 2002 . Especialista em Direito Eleitoral, Direito Digital e Novas Tecnologias. Áreas de pesquisa: Proteção de dados (LGPD), Transformação digital do sistema judicial , Implicações ético-jurídicas das novas tecnologias, Processos estruturais e tutela jurisdicional diferenciada. Membro efetivo da International Technology Law Association. Membro da Information Security Systems Association (ISSA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2928094699991788>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6931-1638>

contributions to Brazilian procedural doctrine and presents legislative suggestions for system improvement.

Keywords: structural proceedings; civil procedural law; electoral system; public policies; judicial protection.

Introdução

A crescente complexidade dos conflitos submetidos à apreciação do Poder Judiciário no século XXI tem revelado, de forma cada vez mais evidente, a insuficiência dos instrumentos processuais tradicionais para lidar adequadamente com litígios que transcendem a lógica bilateral clássica do processo civil. O modelo processual brasileiro, historicamente construído sob o paradigma da resolução de conflitos intersubjetivos de natureza predominantemente patrimonial, encontra-se estruturalmente despreparado para enfrentar demandas que envolvem múltiplos centros de interesse, impactos prospectivos de largo espectro e necessidade de reorganização de instituições ou políticas públicas (Vitorelli, 2022, p. 45-67).

Essa inadequação procedimental manifesta-se com particular intensidade quando o Judiciário é instado a intervir em situações de violação sistêmica de direitos fundamentais, nas quais a mera declaração do direito ou a condenação em obrigação específica mostram-se insuficientes para a efetiva tutela dos bens jurídicos ameaçados.

Questões como a reorganização do sistema prisional brasileiro, a implementação de políticas públicas de saúde, a reestruturação de sistemas educacionais deficitários ou, como pretendemos demonstrar, a correção de assimetrias estruturais no sistema eleitoral demandam abordagem processual diferenciada, capaz de acomodar a multiplicidade de interesses envolvidos e a necessidade de soluções prospectivas e dialogadas (Arenhart, 2015, p. 211-229).

O desenvolvimento da teoria dos processos estruturais surge, neste contexto, como resposta dogmática à necessidade de instrumentalização adequada do Poder Judiciário para o enfrentamento de litígios de alta complexidade. Originária da experiência norte-americana com os *structural injunctions*, particularmente após o paradigmático caso *Brown v. Board of Education* (1954), a tutela jurisdicional estrutural caracteriza-se pela flexibilização

procedimental, pela participação ampliada de interessados, pelo emprego de *expertise* multidisciplinar e pelo monitoramento judicial continuado da implementação das medidas determinadas (Fiss, 1978, p. 7-28).

No ordenamento jurídico brasileiro, a adoção de técnicas processuais estruturais encontra fundamento normativo no art. 139, IV, do Código de Processo Civil de 2015, que confere ao juiz poderes atípicos para determinar “todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial”.

Essa Cláusula geral de efetivação, interpretada sistematicamente com os princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF) e da eficiência processual (art. 37, *caput*, CF), oferece base normativa sólida para a construção de uma dogmática processual estrutural adaptada às peculiaridades do sistema jurídico nacional (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020, p. 45-81).

A presente investigação propõe-se a examinar criticamente os fundamentos teóricos e as possibilidades de aplicação prática da tutela jurisdicional estrutural no ordenamento brasileiro, com especial atenção às interfaces com o sistema eleitoral.

A escolha deste recorte temático justifica-se pela constatação empírica de que o sistema eleitoral brasileiro apresenta disfunções estruturais significativas – notadamente disparidades regionais no acesso à Justiça Eleitoral e deficiências sistêmicas no processamento de prestações de contas partidárias – que demandam intervenções jurisdicionais de natureza reorganizativa, não adequadamente endereçadas pelos mecanismos processuais tradicionais. Dados do Tribunal Superior Eleitoral revelam que 40% das zonas eleitorais do país operam com *déficit* estrutural significativo, comprometendo o pleno exercício dos direitos políticos (Brasil, 2024, p. 87-94).

A hipótese de trabalho sustenta que a aplicação de técnicas processuais estruturais a litígios envolvendo o sistema eleitoral não apenas é juridicamente viável no atual quadro normativo brasileiro, como também necessária para a efetiva garantia dos direitos políticos fundamentais em sua dimensão coletiva.

Para demonstrar essa proposição, desenvolve-se uma análise que articula os fundamentos teórico-processuais dos litígios estruturais com estudo empírico das disfunções identificadas no sistema

eleitoral, propondo, ao final, um protocolo de intervenção estrutural adaptado às especificidades dessa seara do direito público.

A metodologia empregada combina análise teórico-conceitual da doutrina processualista contemporânea com exame de casos paradigmáticos da jurisprudência brasileira e comparada, adotando perspectiva interdisciplinar que integra conhecimentos do direito processual civil, do direito constitucional e do direito eleitoral.

Esta abordagem multifacetada justifica-se pela própria natureza dos processos estruturais, que demandam compreensão sistêmica dos problemas institucionais subjacentes aos litígios e capacidade de articulação entre diferentes ramos do conhecimento jurídico (Jobim, 2013, p. 31-45).

A relevância da investigação transcende o interesse acadêmico, projetando-se sobre a prática jurisdicional contemporânea. O Supremo Tribunal Federal tem sido crescentemente confrontado com demandas de natureza estrutural, como evidenciado no julgamento da ADPF 347, que reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro.

A sistematização dos elementos teóricos e práticos necessários à condução adequada desses litígios complexos constitui, portanto, contribuição relevante para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional no país (BRASIL, 2015).

Fundamentos teórico processuais dos litígios estruturais — Caracterização dogmática dos processos estruturais

A compreensão adequada dos processos estruturais exige, preliminarmente, o estabelecimento de distinção conceitual clara entre litígios de estrutura bipolar e litígios de estrutura policêntrica. Enquanto os primeiros caracterizam-se pela contraposição direta entre dois centros de interesse bem definidos, com pretensões antagônicas e reciprocamente excludentes, os segundos envolvem múltiplos polos de interesse, frequentemente não alinhados, com pretensões que se entrelaçam em complexa teia de relações jurídicas interdependentes (Fuller, 1978, p. 353-409).

Essa distinção, desenvolvida pioneiramente por Lon Fuller e posteriormente refinada por Abram Chayes, revela-se fundamental para a compreensão das limitações do modelo processual tradicional quando aplicado a conflitos de natureza estrutural.

O processo civil clássico, moldado sob a premissa do conflito bilateral, opera mediante lógica adversarial que pressupõe a existência de partes claramente identificadas, com interesses contrapostos e bem delimitados. Esta arquitetura processual mostra-se inadequada quando o conflito envolve, por exemplo, a reorganização de todo um sistema de prestação de serviços públicos, afetando multiplicidade de atores com interesses diversos e nem sempre convergentes (Chayes, 1976, p. 1281-1316).

Edilson Vitorelli, em contribuição fundamental para a teoria processual brasileira, propõe tipologia tripartite dos litígios transindividuais, distinguindo entre litígios de difusão global, local e irradiada. Os processos estruturais corresponderiam, nesta classificação, aos litígios de difusão irradiada, caracterizados pela existência de múltiplos centros de interesse, com diferentes graus de afetação pela violação do direito e perspectivas diversas quanto às soluções possíveis. Essa categorização oferece instrumental analítico valioso para identificação dos casos que demandam abordagem processual estrutural (Vitorelli, 2018, p. 333-369).

A caracterização dos processos estruturais no ordenamento brasileiro encontra fundamento normativo expresso no art. 139, IV, do Código de Processo Civil de 2015, dispositivo que inaugura nova fase na teoria dos poderes jurisdicionais ao estabelecer cláusula geral de efetivação atípica.

A norma, ao conferir ao magistrado a prerrogativa de determinar “todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial”, rompe com a taxatividade dos meios executivos que caracterizava o sistema processual anterior, abrindo espaço normativo para a construção de soluções processuais criativas e adaptadas à complexidade dos litígios contemporâneos (Talamini, 2017, p. 45-67).

A interpretação sistemática desse dispositivo, conjugada com os princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição e da duração razoável do processo, permite sustentar que o ordenamento brasileiro não apenas admite, mas exige a adoção de técnicas processuais diferenciadas quando a tutela jurisdicional tradicional se mostra insuficiente para a proteção efetiva dos direitos materiais em discussão.

Nesse sentido, a tutela estrutural não constitui mera faculdade do julgador, mas verdadeiro poder-dever quando identificada situação de violação sistêmica de direitos que demande intervenção reorganizativa (Osna, 2021, p. 423-448).

Pressupostos processuais específicos

A configuração de litígio estrutural impõe o reexame dos pressupostos processuais clássicos, notadamente no que concerne à legitimidade *ad causam* e à competência jurisdicional. A legitimidade extraordinária, tradicionalmente concebida como exceção ao princípio da coincidência entre a titularidade da relação jurídica material e a titularidade da ação, assume nos processos estruturais dimensão amplificada, admitindo-se a participação processual de múltiplos legitimados com diferentes graus de representatividade dos interesses envolvidos (Violin, 2013, p. 156-178).

A questão da representação adequada, desenvolvida no direito norte-americano como requisito essencial das *class actions*, ganha contornos peculiares nos processos estruturais brasileiros. Diferentemente do modelo estadunidense, no qual a *adequacy of representation* é aferida casuisticamente pelo juiz, o sistema brasileiro opera com legitimação *ope legis*, presumindo-se adequada a representação exercida pelos entes catalogados no art. 5º da Lei da Ação Civil Pública.

Essa presunção, contudo, tem sido objeto de questionamento doutrinário, especialmente em litígios estruturais nos quais a complexidade dos interesses envolvidos pode demandar formas mais sofisticadas de representação (Grinover, 1979, p. 25-44).

A competência funcional em processos estruturais suscita questão de particular complexidade quando a reorganização pretendida transcende os limites territoriais de uma única jurisdição. O sistema de competências estabelecido pelo Código de Processo Civil, estruturado primordialmente para litígios bilaterais com limitação territorial definida, enfrenta dificuldades para acomodar demandas estruturais que envolvam, por exemplo, a reestruturação de sistemas ou políticas públicas de abrangência nacional ou regional.

A solução tem sido buscada através da aplicação analógica das regras de prevenção e conexão, combinadas com interpretação

extensiva da competência funcional dos tribunais superiores (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2017, p. 234-256).

A estabilização objetiva da demanda, princípio processual que veda a alteração do pedido e da causa de pedir após a citação (art. 329, CPC), também requer releitura no contexto dos processos estruturais. A natureza prospectiva e experimental das soluções estruturais frequentemente exige ajustes e adaptações ao longo da implementação, incompatíveis com a rigidez da estabilização tradicional.

Sérgio Cruz Arenhart propõe, neste sentido, a adoção de um modelo de “estabilização flexível”, que preserve o núcleo essencial da demanda mas permita adaptações necessárias à efetividade da tutela jurisdicional (Arenhart, 2013, p. 389-410).

Técnicas processuais diferenciadas — Flexibilização procedimental e participação democrática

A condução adequada de processos estruturais demanda o abandono da rigidez procedimental que caracteriza o processo civil tradicional, substituindo-a por um modelo flexível e adaptativo, capaz de responder às peculiaridades do caso concreto. O art. 190 do CPC, ao estabelecer cláusula geral de negociação processual, oferece importante ferramenta para essa flexibilização, permitindo que as partes e o juiz estabeleçam calendário processual e convenção sobre procedimentos específicos adequados à complexidade da causa (Cabral, 2018, p. 345-367).

A experiência brasileira com negócios processuais estruturais ainda é incipiente, mas casos paradigmáticos, como a ACP do Carvão demonstram o potencial deste instrumento. Naquele caso, firmou-se acordo processual estabelecendo fases distintas para diagnóstico, planejamento e implementação das medidas de recuperação ambiental, com participação de comitê técnico multidisciplinar e realização periódica de audiências públicas para acompanhamento pela comunidade afetada.

Esse modelo de “processo como projeto” representa significativa inovação em relação ao paradigma adversarial clássico.

As audiências públicas, previstas no art. 983, §1º, do CPC para o procedimento do incidente de resolução de demandas repetitivas, têm sido utilizadas analogicamente em processos estruturais

como mecanismo de democratização do contraditório e ampliação da base informacional da decisão. A realização destas audiências permite que grupos afetados pela decisão estrutural, ainda que não figurem formalmente como partes, apresentem suas perspectivas e contribuam para a construção de soluções mais legítimas e efetivas (Vitorelli, 2019, p. 456-478).

O instituto do *amicus curiae*, disciplinado pelo art. 138 do CPC, assume particular relevância nos processos estruturais, funcionando como canal de participação para entidades representativas dos diversos segmentos afetados pela reorganização pretendida. A admissão ampla de *amici curiae* em processos estruturais não apenas enriquece o debate processual com perspectivas técnicas especializadas, mas também contribui para a legitimação democrática da decisão judicial em matérias de alto impacto social (Bueno, 2012, p. 234-267).

A experiência do Supremo Tribunal Federal na ADPF 347 ilustra a importância destes mecanismos participativos. Nesse julgamento, realizaram-se audiências públicas com participação de representantes do sistema prisional, organizações de direitos humanos, acadêmicos e gestores públicos, o que permitiu ao Tribunal construir um diagnóstico abrangente das disfunções estruturais do sistema carcerário brasileiro.

A decisão final, embora não tenha implementado todas as medidas estruturais solicitadas, beneficiou-se significativamente do processo dialógico estabelecido (Campos, 2016, p. 189-215).

Regime especial da decisão estrutural

A sentença estrutural distingue-se fundamentalmente da sentença tradicional por seu caráter prospectivo e programático, estabelecendo não apenas o reconhecimento de direitos violados, mas também o roteiro detalhado para sua implementação futura. Essa característica impõe profunda revisão do regime da coisa julgada, tradicionalmente concebido como imutabilidade da decisão após o trânsito em julgado (Ferraro, 2015, p. 123-145).

Os limites objetivos da coisa julgada em processos estruturais não podem ser compreendidos à luz da teoria tradicional, que os restringe ao dispositivo da sentença. A natureza complexa e interdependente das medidas estruturais exige que a coisa julgada

abranja não apenas o comando decisório principal, mas também as diretrizes e parâmetros estabelecidos para sua implementação. Essa ampliação dos limites objetivos justifica-se pela necessidade de preservar a coerência e integridade do plano de reestruturação judicialmente estabelecido (Lucon, 2014, p. 283-302).

Quanto aos limites subjetivos, a aplicação do regime tradicional da coisa julgada *inter partes* mostra-se manifestamente inadequada para processos que afetam comunidades inteiras ou sistemas públicos de prestação de serviços. A solução tem sido buscada através da aplicação analógica do regime da coisa julgada coletiva previsto no art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, com as adaptações necessárias às peculiaridades dos litígios estruturais.

Propõe-se, nesse sentido, um regime de coisa julgada *pro et contra* expansiva, que vincule não apenas as partes formais do processo, mas também todos os órgãos e entidades envolvidos na implementação das medidas estruturais (Mendes, 2014, p. 367-389).

A questão mais complexa refere-se à possibilidade de modificação da decisão estrutural ao longo de sua implementação. A aplicação rígida do princípio da imutabilidade da coisa julgada inviabilizaria ajustes necessários diante de circunstâncias supervenientes ou da constatação de inadequação das medidas inicialmente determinadas.

Por essa razão, a doutrina tem sustentado a aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* às decisões estruturais, admitindo-se sua modificação quando demonstrada alteração substancial das circunstâncias fáticas ou jurídicas que fundamentaram a decisão original (Puga, 2017, p. 87-122).

A recomendação CNJ nº 163/2025: institucionalização normativa dos processos estruturais

O Conselho Nacional de Justiça promulgou, em 16 de junho de 2025, a Recomendação nº 163, que representa o primeiro marco normativo nacional específico para sistematização dos processos estruturais no Poder Judiciário brasileiro. Esse documento estabelece diretrizes fundamentais para identificação e condução adequada de litígios estruturais, marcando a transição da experimentação jurisprudencial para a padronização institucional (Brasil, 2025a).

A Recomendação fundamenta-se nos dispositivos constitucionais e processuais que asseguram a duração razoável do processo (CF, art. 5º, LXXVIII; CPC, art. 4º), o princípio da eficiência na atividade jurisdicional e administrativa (CF, art. 37; CPC, art. 8º) e o amplo acesso à justiça. O CNJ reconhece expressamente o aumento significativo de processos estruturais nos tribunais superiores e nas demais instâncias, bem como a tramitação do Projeto de Lei nº 3/2025, que pretende regulamentar especificamente essa modalidade processual.

O art. 1º, parágrafo único, estabelece elementos objetivos para caracterização de processos estruturais:

- (i) multipolaridade – pluralidade de interessados;
- (ii) impacto social – repercussão além das partes processuais;
- (iii) prospectividade – efeitos voltados ao futuro;
- (iv) natureza incrementada e duradoura – intervenções continuadas;
- (v) complexidade – dificuldade técnica e factual;
- (vi) situação de irregularidade grave – estado contínuo de ilegalidade; e
- (vii) intervenção institucional – necessidade de reforma estrutural.

A Recomendação impõe medidas organizacionais específicas aos tribunais. O art. 2º determina a criação de órgão interdisciplinar ou atribuição de função específica a órgãos internos com capacidade técnica adequada. O art. 3º estabelece a necessidade de ampliação das equipes de trabalho e a adoção de métricas de correção e avaliação de produtividade adaptadas à complexidade dos processos estruturais.

Particularmente significativa é a exigência de transparência processual prevista no art. 4º, que obriga os tribunais à disponibilização de lista pública de processos estruturais, com síntese do objeto, providências adotadas, estágio de tramitação e efeitos das decisões judiciais. Essa medida representa avanço relevante no controle social e *accountability* das intervenções estruturais.

O art. 5º apresenta rol exemplificativo de técnicas processuais específicas: ampliação do contraditório; promoção de acordos entre as partes; audiências participativas com saneamento compartilhado; cooperação judiciária interinstitucional; centralização de processos conexos; intervenção do Ministério Público; elaboração de plano de atuação estrutural; e indicação de especialistas e comissões técnicas.

A Recomendação preserva a autonomia jurisdicional (art. 6º), permitindo que os tribunais editem normas específicas, observadas as peculiaridades locais e os parâmetros estabelecidos. O art. 7º determina a alteração das Tabelas Processuais Unificadas para incluir a classificação “Processo estrutural”, possibilitando o controle estatístico nacional. A aplicação subsidiária da Recomendação CNJ nº 76/2020 garante integração normativa com técnicas consensuais já estabelecidas (art. 8º).

Aplicação ao sistema eleitoral brasileiro — Diagnóstico das disfunções estruturais

O sistema eleitoral brasileiro apresenta disfunções estruturais que comprometem significativamente o pleno exercício dos direitos políticos fundamentais, demandando intervenção jurisdicional de natureza reorganizativa. Dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral revelam disparidades alarmantes na distribuição de recursos e infraestrutura entre as diferentes regiões do país, com impacto direto sobre a capacidade dos cidadãos de exercerem seus direitos de sufrágio e participação política (Brasil, 2024, p. 45-67).

A análise empírica das zonas eleitorais brasileiras demonstra que aproximadamente 40% operam com *déficit* estrutural relevante, caracterizado pela insuficiência de recursos humanos, inadequação das instalações físicas e obsolescência dos equipamentos tecnológicos. Relatórios oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) indicam que essa situação é particularmente grave nas regiões Norte e Nordeste, comprometendo a capacidade de atendimento adequado e tempestivo das demandas eleitorais. Tais evidências reforçam a necessidade de estruturação técnico-administrativa mais robusta nos estados mais vulneráveis (Brasil, 2024, p. 45-67).

A disparidade regional também se manifesta no tempo médio de processamento das prestações de contas partidárias. Enquanto nas regiões Sul e Sudeste o prazo médio para julgamento definitivo é de aproximadamente 180 dias, nas regiões Norte e Nordeste esse prazo pode alcançar até 720 dias, gerando insegurança jurídica que impacta diretamente o funcionamento do sistema partidário e o financiamento das campanhas eleitorais. Esta morosidade sistêmica não decorre de falhas individuais ou casos isolados de má gestão,

mas de problemas estruturais que permeiam todo o sistema (Zilio, 2022, p. 567-589).

O sistema de prestação de contas eleitorais apresenta, ainda, disfunções relacionadas à ausência de padronização dos procedimentos de análise e à insuficiência dos mecanismos de controle social. A inexistência de um sistema informatizado integrado em âmbito nacional resulta em disparidades significativas nos critérios aplicados pelos diferentes tribunais regionais, ocasionando tratamento desigual para situações juridicamente equivalentes. Essa fragmentação compromete não apenas a isonomia entre os atores políticos, mas também a transparência e a legitimidade do processo eleitoral como um todo (Gomes, 2022, p. 678-701).

Proposta de intervenção estrutural

Diante do diagnóstico apresentado, propõe-se um modelo de intervenção estrutural no sistema eleitoral brasileiro através de ação civil pública, com fundamento no art. 1º, IV, da Lei 7.347/85, que prevê a tutela de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”. Os direitos políticos, em sua dimensão coletiva, enquadram-se perfeitamente nessa categoria, justificando a utilização do instrumental da tutela coletiva para sua proteção (Zavascki, 2017, p. 145-167).

O plano de reestruturação proposto organiza-se em três fases distintas, porém complementares. A primeira fase, com duração estimada de seis meses, consiste no diagnóstico detalhado das deficiências estruturais de cada zona eleitoral, incluindo levantamento de necessidades de pessoal, infraestrutura e tecnologia. Esse diagnóstico seria conduzido por uma comissão técnica multidisciplinar composta por representantes do TSE, dos TREs, do Ministério Público Eleitoral, da OAB e de organizações da sociedade civil especializadas em transparência eleitoral. A composição diversificada da comissão técnica segue o modelo adotado com sucesso no caso na ACP do Carvão, em que a participação de diferentes *expertises* foi fundamental para a elaboração de um diagnóstico preciso e abrangente do problema (Arenhart, 2021, p. 234-256).

A segunda fase, com duração prevista de doze meses, compreenderia a elaboração de plano nacional de reestruturação da Justiça Eleitoral, com definição de metas específicas e mensuráveis para correção das disparidades identificadas. O plano incluiria

cronograma detalhado de implementação, com definição clara de responsabilidades institucionais e mecanismos de monitoramento contínuo. Fundamental, nesta fase, seria a realização de audiências públicas regionais, garantindo participação efetiva das comunidades afetadas na construção das soluções (Fachin, 2009, p. 189-212).

A terceira fase, de implementação propriamente dita, estender-se-ia por período de vinte e quatro meses, com possibilidade de prorrogação mediante justificativa fundamentada. Durante esta fase, estabelecer-se-ia sistema de monitoramento trimestral, com apresentação de relatórios de progresso ao juízo condutor do processo estrutural. Os indicadores de desempenho incluiriam: tempo médio de atendimento ao eleitor, prazo de processamento de registros de candidatura, tempo de julgamento de prestações de contas e índice de satisfação dos usuários do sistema (Sadek, 2004, p. 79-101).

Para viabilizar a implementação do plano, seria necessária a criação de fundo especial de modernização da Justiça Eleitoral, com recursos provenientes de dotação orçamentária específica e de multas eleitorais. A gestão deste fundo seria compartilhada entre o TSE e comitê gestor, com participação de representantes dos diferentes segmentos envolvidos, garantindo transparência e controle social sobre a aplicação dos recursos (Bucci, 2013, p. 267-289).

Limites constitucionais e parâmetros de legitimidade — Separação de poderes e controle jurisdicional

A intervenção jurisdicional em políticas públicas através de processos estruturais suscita inevitável tensão com o princípio da separação de poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal. A questão central não é se o Judiciário pode intervir – questão já superada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal –, mas quais os limites e parâmetros desta intervenção, para que não configure usurpação de competências constitucionalmente atribuídas aos demais poderes (Barroso, 2012, p. 23-32).

O *leading case* sobre a matéria no STF foi o julgamento da STA 175/CE, no qual o Ministro Gilmar Mendes estabeleceu parâmetros objetivos para a intervenção judicial em políticas públicas de saúde. Segundo o precedente, a atuação jurisdicional é legítima quando: 1) houver política pública estabelecida, mas não implementada; 2) a omissão administrativa violar direitos fundamentais; 3) existirem

recursos orçamentários disponíveis; e 4) a medida judicial não comprometer outras políticas públicas igualmente relevantes. Estes critérios, embora desenvolvidos para o contexto da saúde, têm sido aplicados analogicamente a outras áreas (Brasil, 2010).

A doutrina da capacidade institucional, desenvolvida por Cass Sunstein e Adrian Vermeule, oferece importante contribuição para delimitação dos limites da intervenção estrutural. Segundo essa perspectiva, o Judiciário deve reconhecer suas limitações informacionais e técnicas, evitando decisões que demandem *expertise* específica não disponível no processo judicial. Essa autolimitação não significa abdicação da função jurisdicional, mas exercício prudente e reflexivo do controle de políticas públicas (Sunstein; Vermeule, 2003, p. 885-951).

No contexto específico dos processos estruturais eleitorais, a legitimidade da intervenção judicial encontra fundamento adicional na competência constitucional da Justiça Eleitoral para administrar o processo eleitoral (art. 121, CF). Diferentemente de outras áreas nas quais o Judiciário atua como controlador externo de políticas formuladas pelo Executivo, na seara eleitoral a própria Justiça Eleitoral possui atribuições administrativas, o que reduz significativamente os riscos de violação à separação de poderes (Alvim, 2016, p. 123-145).

Diálogo institucional e cooperação

O modelo de separação de poderes estanque e incomunicável há muito foi superado pela teoria constitucional contemporânea, que reconhece a necessidade de diálogo e cooperação entre as funções estatais para a realização dos objetivos constitucionais. Os processos estruturais, por sua própria natureza, demandam abordagem dialógica, na qual o Judiciário não impõe unilateralmente soluções, mas coordena um processo de construção conjunta de respostas institucionais (Mendes, 2011, p. 178-201).

A teoria do diálogo institucional, desenvolvida por Peter Hogg e Allison Bushell no contexto canadense e adaptada ao Brasil por Conrado Hübner Mendes, oferece *framework* teórico valioso para compreensão da legitimidade democrática das decisões estruturais. Segundo essa perspectiva, a decisão judicial não encerra o debate sobre políticas públicas, mas inaugura processo dialógico no qual

os demais poderes podem responder por meio de novas medidas legislativas ou administrativas, criando dinâmica iterativa de aperfeiçoamento institucional (Hogg; Bushell, 1997, p. 75-124).

O experimentalismo democrático proposto por Charles Sabel e Michael Dorf representa evolução dessa perspectiva dialógica, ao propor modelo de governança no qual as instituições funcionam como laboratórios de aprendizagem mútua. Aplicado aos processos estruturais, esse modelo sugere que as decisões judiciais devem estabelecer objetivos e parâmetros gerais, deixando aos órgãos executores margem de discricionariedade para o desenvolvimento de soluções específicas, com monitoramento contínuo e ajustes baseados em evidências (Sabel; Dorf, 1998, p. 267-473).

A experiência comparada oferece importantes lições sobre a operacionalização do diálogo institucional em processos estruturais. O caso *Brown v. Board of Education II*, no qual a Suprema Corte americana estabeleceu a famosa fórmula "*with all deliberate speed*" para a dessegregação escolar, ilustra tanto as potencialidades quanto os riscos da abordagem dialógica. Se por um lado a flexibilidade permitiu adaptação às realidades locais, por outro, a ausência de prazos rígidos possibilitou resistências e protelações que comprometeram a efetividade da decisão (Klarman, 2004, p. 344-367).

No contexto colombiano, a experiência com o estado de coisas inconstitucional oferece modelo alternativo de diálogo institucional. A Sentencia T-025/04, sobre deslocamento forçado, estabeleceu mecanismo de acompanhamento permanente através de audiências públicas periódicas, nas quais o governo apresenta avanços e a sociedade civil monitora o cumprimento das determinações. Esse modelo de "retenção de jurisdição" tem permitido ajustes contínuos sem necessidade de novas ações judiciais (Rodríguez Garavito; Rodríguez Franco, 2010, p. 234-267).

Proposições para o aperfeiçoamento do sistema — Contribuições à dogmática processual

A análise desenvolvida permite identificar elementos essenciais para construção de uma teoria brasileira do processo estrutural, adaptada às peculiaridades de nosso ordenamento jurídico nacional.

Primeiramente, sustentamos que o reconhecimento da categoria dos processos estruturais como *tertium genus*, ao lado dos processos individuais e coletivos tradicionais, demanda desenvolvimento de princípios processuais próprios, que reflitam suas características distintivas (Vitorelli, 2016, p. 89-112).

Propomos os seguintes princípios fundamentais do processo estrutural brasileiro: 1) princípio da adequação procedimental dinâmica, que autoriza adaptações procedimentais ao longo do processo conforme as necessidades identificadas; 2) princípio da participação ampliada, que garante voz aos diversos segmentos afetados pela decisão estrutural; 3) princípio da decisão prospectiva, que orienta a construção de soluções voltadas para o futuro; 4) princípio do monitoramento contínuo, que impõe acompanhamento judicial da implementação; e 5) princípio da cooperação interinstitucional, que demanda articulação entre diferentes órgãos e poderes.

A sistematização proposta encontra respaldo nas diretrizes estabelecidas pelo CNJ para gestão de processos complexos. A Recomendação CNJ nº 129/2022 orienta especificamente sobre a necessidade de protocolos claros para condução de litígios estruturais, enfatizando a importância da fase diagnóstica e do monitoramento contínuo. O Manual de Gestão de Processos Estruturais, publicado pelo CNJ em 2023, oferece orientações práticas detalhadas sobre cada uma das fases aqui propostas, validando, empiricamente, a adequação do modelo apresentado (Brasil, 2022c; Brasil, 2023).

Para operacionalização destes princípios, apresentamos protocolo judicial para condução de processos estruturais, estruturado em seis fases sequenciais, mas potencialmente sobrepostas: 1) identificação e certificação do litígio como estrutural; 2) diagnóstico participativo das disfunções; 3) construção dialogada do plano de reestruturação; 4) homologação judicial com estabelecimento de marcos e indicadores; 5) implementação monitorada com ajustes incrementais; e 6) avaliação final e encerramento da supervisão judicial (Ferraro, 2015, p. 178-195).

Sugestões de *lege ferenda*

Embora o ordenamento brasileiro já disponha de instrumentos normativos que permitem a condução de processos estruturais, a

segurança jurídica e a efetividade desta modalidade de tutela seriam significativamente incrementadas com a edição de legislação específica. Nesse sentido, propomos a inclusão de capítulo específico sobre processos estruturais em eventual reforma do Código de Processo Civil.

A proposta legislativa deve contemplar: conceituação legal dos processos estruturais; os pressupostos processuais específicos; o procedimento flexível com fases distintas; o regime especial da decisão estrutural; os mecanismos de monitoramento e avaliação; e formas específicas de responsabilização por descumprimento. A regulamentação deve buscar conferir segurança jurídica sem engessar excessivamente o procedimento, preservando a flexibilidade que constitui característica essencial dos processos estruturais.

Considerações finais

A investigação desenvolvida demonstrou que a teoria dos processos estruturais oferece instrumental teórico e prático adequado para o enfrentamento de litígios complexos que demandam a reorganização de instituições e políticas públicas. A análise dos fundamentos dogmáticos dessa modalidade de tutela jurisdicional, conjugada com o exame de suas possibilidades de aplicação ao sistema eleitoral brasileiro, confirma a hipótese inicial sobre a viabilidade e da necessidade de incorporação das técnicas estruturais ao arsenal processual nacional.

O ordenamento jurídico brasileiro, especialmente após as inovações introduzidas pelo Código de Processo Civil de 2015, dispõe de base normativa suficiente para o desenvolvimento de processos estruturais. O art. 139, IV, ao estabelecer cláusula geral de efetivação atípica, combinado com os instrumentos de flexibilização procedimental e participação democrática previstos no diploma processual, oferece fundamento sólido para a construção de soluções processuais adaptadas à complexidade dos litígios contemporâneos.

A aplicação da teoria dos processos estruturais ao diagnóstico das disfunções do sistema eleitoral brasileiro revelou-se particularmente frutífera, demonstrando como técnicas processuais adequadas podem contribuir para a superação de problemas sistêmicos que comprometem o exercício de direitos fundamentais. O protocolo de intervenção estrutural proposto, com suas fases de

diagnóstico, planejamento e implementação monitorada, oferece alternativa concreta aos mecanismos tradicionais de controle judicial, notoriamente insuficientes para lidar com violações estruturais de direitos.

Os limites constitucionais identificados, longe de inviabilizarem a tutela estrutural, estabelecem parâmetros importantes para seu exercício legítimo e democrático. A perspectiva do diálogo institucional e do experimentalismo democrático oferece caminho promissor para conciliar a necessária intervenção judicial com o respeito à separação de poderes e à legitimidade democrática das escolhas políticas.

As proposições apresentadas para o aperfeiçoamento do sistema, tanto no plano dogmático quanto no legislativo, representam contribuição relevante ao desenvolvimento de uma teoria brasileira do processo estrutural. O reconhecimento dos processos estruturais como categoria autônoma, dotada de princípios e procedimentos próprios, constitui passo fundamental para a consolidação dessa forma de tutela jurisdicional no país.

Por fim, cumpre ressaltar que os desafios identificados ao longo da investigação não devem ser interpretados como obstáculos intransponíveis, mas como estímulos ao contínuo aperfeiçoamento do sistema processual. A complexidade crescente dos conflitos sociais demanda do direito processual capacidade de reinvenção e adaptação, sob pena de tornar-se instrumento obsoleto e ineficaz. Os processos estruturais representam, nesse contexto, não apenas uma técnica processual diferenciada, mas verdadeira mudança de paradigma na compreensão do papel do Poder Judiciário na efetivação de direitos fundamentais e na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, FREDERICO FRANCO. *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.
- ARENHART, SÉRGIO CRUZ. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 38, n. 225, p. 389-410, 2013.
- ARENHART, SÉRGIO CRUZ. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, v. 2, p. 211-229, 2015.
- ARENHART, SÉRGIO CRUZ. *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- ARENHART, SÉRGIO CRUZ; JOBIM, MARCO FÉLIX (orgs.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- ARENHART, SÉRGIO CRUZ; OSNA, GUSTAVO; JOBIM, MARCO FÉLIX. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- BARROSO, LUÍS ROBERTO. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *(Syn)Thesis*, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2023: ano-base 2022*. Brasília: CNJ, 2023.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de gestão de processos estruturais: orientações para magistrados e servidores*. Brasília: CNJ, 2023.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria nº 233, de 15 de setembro de 2022. Institui o Observatório Nacional sobre Questões de Alta Complexidade e Repercussão Social. *Diário da Justiça Eletrônico*, 16 set. 2022.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação nº 124*, de 7 de janeiro de 2022. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de procedimentos para o processamento adequado de demandas estruturais. *Diário da Justiça Eletrônico*, 10 jan. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação nº 129, de 15 de março de 2022. Estabelece diretrizes para a gestão de processos complexos no âmbito do Poder Judiciário. *Diário da Justiça Eletrônico*, 16 mar. 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário. *Diário da Justiça Eletrônico*, 28 out. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, 19 fev. 2016.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STA 175 AgR/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, 30 abr. 2010.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. ACP nº 93.8000533-4, posteriormente renumerada como 2000.72.04.002543-9.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Diagnóstico da Justiça Eleitoral Brasileira – Relatório 2023. Brasília: TSE, 2024.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Relatório de gestão 2023. Brasília: TSE, 2024.

BUCCI, MARIA PAULA DALLARI. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUENO, CASSIO SCARPINELLA. Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CABRAL, ANTONIO DO PASSO. Convenções processuais. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

CAMPOS, CARLOS ALEXANDRE DE AZEVEDO. Estado de coisas inconstitucional. Salvador: JusPodivm, 2016.

- CHAYES, ABRAM. *The role of the judge in public law litigation*. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, p. 1281-1316, 1976.
- DIDIER JR., FREDIE; ZANETI JR., HERMES; OLIVEIRA, RAFAEL ALEXANDRIA DE. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 303, p. 45-81, 2020.
- FACHIN, MELINA GIRARDI. **Fundamentos dos direitos humanos: teoria e práxis na cultura da tolerância**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- FERRARO, MARCELLA PEREIRA. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- FISS, OWEN M. *The civil rights injunction*. Bloomington: Indiana University Press, 1978.
- FULLER, LON L. The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 353-409, 1978.
- GOMES, JOSÉ JAIRO. **Direito eleitoral**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- GRINOVER, ADA PELLEGRINI. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista de Processo*, v. 14-15, p. 25-44, 1979.
- HOGG, PETER W.; BUSHELL, ALLISON A. *The charter dialogue between courts and legislatures*. *Osgoode Hall Law Journal*, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997.
- JOBIM, MARCO FÉLIX. **Medidas estruturantes: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- KLARMAN, MICHAEL J. *From Jim Crow to civil rights: the Supreme Court and the struggle for racial equality*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- LUCON, PAULO HENRIQUE DOS SANTOS. Coisa julgada, conteúdo e efeitos da sentença, sentença genérica e teoria da ação. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 202, p. 283-302, 2014.

- MARINONI, LUIZ GUILHERME; ARENHART, SÉRGIO CRUZ; MITIDIERO, DANIEL. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2017.
- MENDES, ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO. **Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional**. 4. ed. São Paulo: RT, 2014.
- MENDES, CONRADO HÜBNER. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- OSNA, GUSTAVO. Nem “tudo”, nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, SÉRGIO CRUZ; JOBIM, MARCO FÉLIX (orgs.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. XX-XX.
- PUGA, MARIELA. *La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education*. In: ARENHART, SÉRGIO CRUZ; JOBIM, MARCO FÉLIX (orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017. p. XX-XX.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, CÉSAR; RODRÍGUEZ FRANCO, DIANA. *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010.
- SABEL, CHARLES F.; DORF, MICHAEL C. *A constitution of democratic experimentalism*. *Columbia Law Review*, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998.
- SADEK, MARIA TEREZA. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004.
- SUNSTEIN, CASS R.; VERMEULE, ADRIAN. *Interpretation and institutions*. *Michigan Law Review*, v. 101, n. 4, p. 885-951, 2003.
- TALAMINI, EDUARDO. Poder geral de adoção de medidas executivas e sua incidência nas diferentes modalidades de execução. In: MINAMI, MARCOS YOUJI; NUNES, DIERLE; BAHIA, ALEXANDRE (coords.). **Repercussões do Novo CPC: processo de execução**. Salvador: JusPodivm, 2017.

VIOLIN, JORDÃO. **Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural: o controle jurisdicional de políticas públicas.** Salvador: JusPodivm, 2013.

VITORELLI, EDILSON. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, 2018.

_____. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos.** 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

_____. **Processo civil estrutural: teoria e prática.** 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

_____. **Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva.** In: ZANETI JR., HERMES (coord.). **Processo coletivo.** Salvador: JusPodivm, 2016. p. 23-47.

ZAVASCKI, TEORI ALBINO. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos.** 7. ed. São Paulo: RT, 2017.

ZILIO, RODRIGO LÓPEZ. **Direito eleitoral.** 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2022.

População em situação de rua e sua inclusão no processo eleitoral

Alexandre Barbosa Petermann ¹

RESUMO

O cenário contemporâneo é marcado por um preocupante aumento da população em situação de rua, um grupo que, apesar de sua evidente vulnerabilidade, permanece em grande parte invisível aos olhos da sociedade e desprovido de representação política efetiva. Essa invisibilidade impede a formulação e implementação de políticas públicas específicas e eficazes, evidenciando uma lacuna crítica que exige profunda reflexão e ação por parte de todos os setores da sociedade. Diante dessa realidade desafiadora, o presente artigo propõe-se a investigar e compreender a participação da população em situação de rua no processo eleitoral brasileiro, bem como a analisar o papel fundamental da Justiça Eleitoral nesse contexto para que indivíduos em situação de rua possam ultrapassar obstáculos burocráticos, digitais, educacionais e representativos. Objetiva-se apresentar um retrato desses principais obstáculos que a sociedade impõe ao público referido na seara do exercício da cidadania política e como a Justiça Eleitoral pode atuar ativamente para mitigar e, idealmente, romper essas barreiras, garantindo que a participação no processo eleitoral seja uma realidade acessível e efetiva para todos os cidadãos, independentemente de sua condição social.

Palavras-chave: cidadania; política; população em situação de rua; Justiça Eleitoral.

ABSTRACT

The contemporary scenario is marked by a worrying increase in the homeless population, a group that, despite its obvious vulnerability, remains largely invisible to society and deprived of effective political representation. This invisibility prevents the formulation and implementation of specific and effective public policies, highlighting a

¹ Técnico Judiciário – Área Administrativa do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Mestre em Educação pela Universidade de Uberaba - UNIUBE (Fevereiro/2022). Pós-graduado em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina / Curso Luiz Flávio Gomes (Dezembro/2008). Graduado pelo Centro Universitário de Sete Lagoas, no Curso de Direito (Dezembro/2003). Exerceu a advocacia no período de Janeiro/2005 a Agosto/2006. Atuou com Oficial de Apoio Judicial pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais no período de Agosto/2006 a Dezembro/2007. Ingressou na Justiça Eleitoral no cargo de Técnico Judiciário - Área Administrativa em Dezembro/2007. Exerceu a função de chefe do cartório da 347 Zona Eleitoral de Uberaba/MG, de Março/2013 a Dezembro/2024. Atualmente exerce a função de Assistente I - FCI no cartório da 347 Zona Eleitoral de Uberaba/MG. Formador em ações de cidadania. Conteudista da Escola Judiciária Eleitoral do TRE/MG - EJE-TRE/MG. Integrante do Banco Nacional de Formadores da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1553032350102367>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7922-4052>

critical gap that demands deep reflection and action from all sectors of society. Given this challenging reality, this article aims to investigate and understand the participation of the homeless population in the Brazilian electoral process, as well as to analyze the fundamental role of the Electoral Court in this context so that homeless individuals can overcome bureaucratic, digital, educational and representative obstacles. The aim is to present a portrait of the main obstacles that society imposes on the public in question in the exercise of political citizenship and how the Electoral Court can actively act to mitigate and, ideally, break down these barriers, ensuring that participation in the electoral process is an accessible and effective reality for all citizens, regardless of their social status.

Keywords: citizenship; politics; homeless people; Electoral Justice.

Introdução

Segundo o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, na década de 2012 a 2022, a população em situação de rua cresceu em torno de 211%, superando vertiginosamente, em termos proporcionais, o crescimento da população brasileira em período próximo (2011 a 2021), que foi de aproximadamente 11%¹. Essa situação demonstra um crescimento espantoso de um grupo da população cada vez mais vulnerabilizado, cabendo uma ação urgente para reversão desse cenário.

A população em situação de rua não apenas é privada de um lar, como também vive, muitas vezes, em condições sub-humanas, o que acarreta a falta de mecanismos necessários para uma vida digna.

A singela ação de se considerar determinados indivíduos em situação de rua coloca-os em uma situação de fragilidade, sem uma vida minimamente digna, uma vez que seus direitos sociais e políticos básicos não são garantidos de forma plena, como a obtenção de um documento oficial de identificação, que, por consequência impede o alistamento eleitoral ou a regularização de sua inscrição eleitoral, levando à impossibilidade do exercício do voto e a um hiato em sua representatividade política.

Além disso, há uma falha ou ausência completa de educação, em especial a política, que deixa essas pessoas em um quadro de obscuridade sobre como compreender o cenário político, exercer seus

¹ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil> . Acesso em: 18/08/2025.

direitos ou buscá-los/reivindicá-los. Nesta última vertente, alerta-se que muitos serviços estão sendo prestados em formato digital, o que traz a necessidade de instrução, que negada esta pode ocasionar uma exclusão digital.

Lenk *et al.* (2024, p. 4) reforçam a importância de políticas públicas para a mudança desse cenário.

As políticas públicas desempenham um papel vital na promoção da igualdade e dignidade humana, mas enfrentam desafios complexos como a exclusão social e a pobreza. Portanto, para que essas políticas sejam verdadeiramente eficazes faz-se necessário um compromisso político e social com a inclusão e o bem-estar de todos os cidadãos, integrando saúde, educação, assistência social e urbanismo a todos.

O desenvolvimento de instrumentos assertivos para a mudança desse paradigma negativo é essencial para que haja um estímulo a esse público, com o fim de torná-lo participante contínuo da sociedade, de forma a transformar suas demandas em algo visível e relevante, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e que tenham representatividade na sociedade.

Os motivos para essa exclusão da participação são obstáculos que vão desde a falta de documentação e/ou informação, passando pela fobia e/ou aversão de contato de cidadãos em pleno gozo de direitos sociais e políticos com a população em situação de rua, alcançando a privação ou abstenção do exercício de seus direitos políticos ativos, no caso, o exercício do voto, o que gera a ausência de representatividade política.

Deve-se ter em mente, ainda, que o exercício de direitos políticos passivos é outro grande problema, uma vez que, enquanto não forem superados os obstáculos anteriores, não haverá possibilidade de garantir às pessoas em situação de rua candidaturas a cargos eletivos com condições de participação efetiva no palco do processo político eleitoral, com recursos financeiros suficientes, talvez com reservas de vagas nos legislativos, nos moldes da cota de gênero, percentual mínimo de distribuição dos recursos públicos (FP e FECF) e de tempo na propaganda eleitoral em rádio e TV, além da educação político-eleitoral necessária e indispensável.

Dito isso, deve-se refletir sobre como esses obstáculos ocorrem, como ultrapassá-los e buscar uma verdadeira inclusão plena de uma população tão vulnerabilizada.

A Justiça Eleitoral, que tem como alguns de seus objetivos a formação cívica e a garantia de participação do processo político, possui um papel crucial e enorme potencial para capacitar pessoas em situação de rua. Ao promover ações sobre a importância do voto, os direitos políticos e o funcionamento do sistema eleitoral, a Justiça Eleitoral pode transformar a realidade de indivíduos em situação de rua. Isso os capacita a participar ativamente das decisões que afetam suas vidas, promovendo suas reintegrações sociais e garantindo que suas vozes sejam ouvidas, de forma a exercerem uma cidadania política completa e significativa.

O que se entende por população em situação de rua?

A definição do termo "população em situação de rua" revela uma significativa evolução terminológica que transcende uma simples mudança semântica. Historicamente, utilizaram-se denominações como mendigo, indigente, pedinte, povo da rua, morador de rua, população sem-teto, dentre outras, até se chegar à atual denominação.

Para Biandaro (2024), há uma nítida evolução terminológica, que representa uma forma diferenciada e sensibilizada de compreender o problema, enfatizando as questões de humanidade, diversidade e transitoriedade. A nova expressão é preferível por reconhecer que se trata de um estado temporário e não uma característica permanente do indivíduo, evitando, assim, a perpetuação de marcas e a exclusão social.

Embora a alteração do termo não resolva o problema, ela é um passo importante para humanizar e reconhecer a dignidade dessas pessoas, não definindo sua identidade apenas pela falta de moradia.

Silva (2024, p. 2) demonstra a relevância nessa mudança terminológica:

A mudança na denominação de “mendigo” para pessoa em situação de rua – busca um elemento comum para tantos sujeitos diferentes em situação de vulnerabilidade, com vistas à identidade conceitual de uma população que até então não era individualizada. Deve-se atentar que a ausência de elementos em comum constitui obstáculo para a construção de uma categoria que tenha força política para reivindicar um conjunto de direitos específicos.

Deste modo, promover a reflexão do uso politicamente correto do termo “pessoa em situação de rua” tem como propósito contribuir para a construção de uma identidade que centralize a figura da pessoa sujeito de direitos.

Esse público pode ser considerado como aquele em situação de vulnerabilidade socioeconômica, tendo como referência habitacional, momentânea ou regular, logradouros públicos, edificações abandonadas ou que permanecem, no período noturno, em casas de abrigo/albergues públicos (Júnior; Costa, 2021).

A Organização das Nações Unidas, ciente da crise relacionada ao aumento exponencial de pessoas em situação de rua/sem moradia e com o objetivo de alertar os seus países-membros sobre essa violação global de direitos humanos, produziu o Relatório Especial sobre o Direito à Habitação Adequada - A/HRC 43/43 (2025), no qual ampliou a definição de situação de rua para incluir indivíduos que vivam em espaços públicos abertos ou em carros, em alojamentos temporários emergenciais, em espaços destinados a mulheres, em acampamentos destinados a migrantes ou refugiados em deslocamento e em moradias totalmente inapropriadas e inseguras.

O tratamento jurídico do fenômeno

Um panorama recente da nossa legislação demonstra a criação de um conjunto de normas que buscam a proteção, em várias dimensões, da população em situação de rua, com propostas para garantir o respeito aos direitos humanos, o exercício de uma cidadania plena e a inclusão na sociedade. Esse conjunto é integrado pelo Decreto 7.053/2009, pela Lei 8.742/1993 (LOAS), pela Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), pela Resolução do Conselho Nacional de Direitos Humanos n.º 40/2020, pela Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 425/2021 e pela Lei 14.821/2024, que instituiu a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (Silva, 2024).

A primeira definição jurídica foi estabelecida no artigo 1º, parágrafo único, do Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências, com os seguintes ditames:

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

A última novidade no campo jurídico sobre esse assunto foi a Lei 14.821/2024. Ela criou a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua e, no parágrafo único do seu artigo 1º, apresentou uma definição mais atual e adequada para população em situação de rua, dando ênfase para ampliar a caracterização desse grupo populacional, ao incluir diversas situações de vulnerabilidade e apresentar apenas exemplos delas, ao contrário da antiga legislação, que restringia a vulnerabilidade a hipóteses específicas (pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e inexistência de moradia).

Parágrafo único. Para fins desta Lei, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que tem em comum a falta de moradia e utiliza os logradouros públicos como espaço de moradia e de sustento, bem como as unidades de acolhimento institucional para pernoite eventual ou provisório, podendo tal condição estar associada a outras vulnerabilidades como a pobreza e os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados (Grifos nossos).

Nessa mesma linha, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais publicou a Resolução nº 1.183/2021, que institui o Planejamento Estratégico para o período de 2021 a 2026. Esta normativa estabelece como missão institucional a garantia de um processo eleitoral legítimo, confiável e imparcial; como visão para o futuro, ser reconhecido como uma instituição indispensável para a democracia; e como valores, a acessibilidade, confiabilidade, transparência, segurança, imparcialidade, integridade e celeridade.

Para alcançar tais patamares, a resolução estabeleceu alguns objetivos estratégicos (art. 3º), entre os quais se destacam a

necessidade de assegurar direitos de cidadania (inc. I), e de fortalecer o relacionamento com a sociedade (inc. III).

Portanto, verifica-se que a Justiça Eleitoral mineira, com o fim de cumprir sua missão institucional, ser uma órgão de alta credibilidade e reafirmar seus valores institucionais, demonstra preocupações em garantir o integral acesso das pessoas eleitoras aos seus direitos político-cidadãos, incluindo aquelas em situação de rua, que demandam um atendimento diferenciado e empático, adequado às suas especificidades e vulnerabilidades. Isso se dá por meio de ações que assegurem a capacidade de votar e de ser votado, a integridade do processo eleitoral, a inclusão e acessibilidade por todos os meios possíveis, bem como por capacitações educacionais, demonstração dos canais de diálogo com a Justiça Eleitoral e atuações conjuntas com instituições parceiras.

A análise do Projeto de Lei Complementar n.º 112/2021, que prevê a instituição de um novo Código Eleitoral, revela uma lacuna em medidas que poderiam reforçar de forma específica o sistema protetivo à população em situação de rua. O artigo 77, parágrafo único², do referido projeto de lei limita-se a estabelecer um dever genérico da Justiça Eleitoral de redução das desigualdades no acesso aos serviços que presta à população. Essa previsão abstrata mostra-se insuficiente diante das especificidades e barreiras enfrentadas pela população em situação de rua para ter acesso aos serviços públicos — em especial aqueles prestados pela Justiça Eleitoral —, bem como para garantir uma participação ativa e efetiva no processo eleitoral.

Todo esse sistema de proteção e inclusão de nada resolve se não implantado, o que apenas reforça sentimentos de exclusão dessa população vulnerabilizada e prejudica a eficácia instrumental da legislação criada. É necessário um compromisso real e contínuo, por parte do Poder Público, para a mudança de posturas mais propositivas e positivas.

A demanda por direitos fundamentais, seja preventiva ou reparatória, deve ser implementada através de programas estruturantes com ações adequadas

² Art. 77. [...] Parágrafo único. A Justiça Eleitoral tem o dever de defender o regime democrático, promover o aperfeiçoamento contínuo dos processos eleitorais, reduzir a desigualdade no acesso aos seus serviços e assegurar que a votação e o escrutínio traduzem a expressão livre e espontânea da cidadania (Grifos nossos).

e constantemente revisadas, tendo em vista o espaço e os atores diretamente envolvidos (Silva, 2024, p. 6).

A cidadania nas ruas

A definição da cidadania remonta à Grécia Antiga, na qual aqueles que viviam na *Polis* (cidades) formavam o corpo de cidadãos que, na *Ágora* (praça), exerciam seus direitos de participação nas decisões político-sociais que direcionavam a sociedade. A definição contemporânea de cidadania pode ser traduzida como:

Cidadania, já vimos, qualifica os participantes da vida dos Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política. Cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências. (Silva, 2000, p. 346-347)

Esse status de cidadão é adquirido pelos indivíduos que têm disponíveis seus direitos para serem usufruídos e/ou que os reivindicam, demonstrando no cotidiano suas demandas à sociedade e aos políticos, propondo ações que os façam ser ouvidos e que lhes garantam uma participação política e democrática na sociedade.

Entretanto a população em situação de rua, já vulnerabilizada em vários aspectos, sem trabalho, carente de renda e vínculos afetivos, muitas vezes sem possuir qualquer documento oficial de identificação, é excluída do status de pessoa cidadã e, por consequência, têm seus direitos políticos ignorados, invisibilizados, desconsiderados e/ou desconhecidos.

A população em situação de rua enfrenta questões socioeconômicas de extrema vulnerabilidade, o que se reflete, muitas vezes, em outras áreas como o acesso pleno ao exercício da cidadania, que tem como um de seus principais expoentes o direito fundamental de participação política, ou seja, seus direitos políticos.

Situação essa que demanda dos Poderes Públicos não só o debate e o desenvolvimento das causas fundantes dessas ocorrências, mas também a criação e a expansão de ações que assegurem uma

participação igualitária e democrática da população em situação de rua nos espaços políticos.

Os Poderes Públicos devem garantir a esse segmento populacional o exercício de seus direitos políticos; entretanto diversos são os empecilhos e barreiras que precisam ser eliminados ou, ao menos, minimizados. Júnior e Costa (2021, p. 229) apontam a existência de pelo menos 8 barreiras estruturais à plena cidadania.

Basicamente, tais barreiras constituem a consideração da situação de rua como um estado, a dificuldade de pesquisa sobre as pessoas em situação de rua, a dificuldade de cientificação da população em situação de rua acerca dos direitos que lhe pertencem, o estabelecimento de um mínimo social para a população em situação de rua, o tratamento homogêneo do Estado para com a população em situação de rua, a ausência de voz direta e de representatividade política das pessoas em situação de rua nos espaços públicos, o caráter assistencialista que pode assumir as políticas sociais para a população em situação de rua, e a intimidade atual do cenário político brasileiro com o neoliberalismo.

A condição dessas pessoas deve ser considerada como transitória e não como um estado permanente. Os autores concluem que a superação das barreiras exige mudança estrutural na forma como o Estado e a sociedade enxergam e tratam essa população vulnerabilizada, sendo necessária a promoção de políticas públicas inclusivas, que respeitem a diversidade e ofereçam oportunidades reais.

Tal é necessário para que se busque uma democracia plena, fundada no pressuposto de que todos os cidadãos são livres e iguais em direitos e deveres, não comportando qualquer espécie de superioridade ou opressão de um indivíduo sobre outro. Essa democracia deve transcender o modelo meramente formal, na qual o foco está nas regras procedimentais, ou seja, na maneira como as decisões políticas são tomadas e o poder é exercido de forma participativa, permitindo que a população atue diretamente nesses processos, seja através do exercício do sufrágio em eleições para cargos eletivos e/ou da participação em espaços públicos coletivos que promovam ações afirmativas (ex.: conselhos comunitários, associações representativas ou movimentos populares).

Dessa forma, garante-se que a vontade popular seja efetivamente a fonte do poder político, conferindo legitimidade tanto às normas estabelecidas quanto aos atos dos governos eleitos (Santos, 2017).

Deve-se buscar também uma democracia substancial, em que haja o reconhecimento, o incentivo e a busca pelo engajamento com efetiva proteção dos direitos e garantias fundamentais, proporcionando a igualdade jurídica, social e econômica (Santos, 2017).

Visualizando a questão das barreiras identificadas para a população em situação de rua por Júnior e Costa (2021), a democracia substancial pode-se traduzir naquelas barreiras que vão além de questões político-eleitorais. A democracia substancial exige que os cidadãos tenham condições reais de participar das decisões que afetam suas vidas, o que vai muito além do simples exercício pontual do sufrágio ou da mera participação em movimentos coletivos.

Para Bobbio (2010, p. 329, *apud* Santos, 2017), “[...] a Democracia perfeita – que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto – deveria ser simultaneamente formal e substancial”. Portanto a democracia ideal deve buscar a construção e o desenvolvimento simultâneo de ambos os aspectos – formal e substancial – para ser plena.

Judicialização: ADPF 976 e o reconhecimento da omissão estatal

Esse cenário preocupante foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 976, ao compreender haver omissão do Poder Público em relação ao Decreto Federal n.º 7.053/2009, o que resulta em violações sistemáticas de direitos fundamentais, como saúde, moradia, dignidade e igualdade.

A Corte determinou, por unanimidade, que todos os entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — deveriam observar imediatamente as diretrizes do Decreto Federal n.º 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, independentemente de adesão formal. Também foi exigida a elaboração, em até 120 dias, de um Plano de Ação e Monitoramento pelo Poder Executivo Federal, com participação de órgãos públicos e movimentos sociais.

Houve, ainda, determinações que abrangeram ações estruturantes e operacionais, como diagnóstico atualizado da população em situação de rua, criação de instrumentos de monitoramento, inclusão no censo do IBGE, fiscalização de despejos, capacitação de

agentes públicos, análise de programas de transferência de renda, canais de denúncia, padrões mínimos de qualidade nos centros de acolhimento, prevenção ao suicídio, combate à aporofobia³, políticas de emprego e incentivos fiscais.

Também foram previstas medidas nos abrigos e zeladorias urbanas, como segurança dos bens, proibição de recolhimento forçado, vedação à arquitetura hostil, divulgação transparente das ações, infraestrutura básica (banheiros, lavanderias, bebedouros), mutirões de cidadania e protocolos intersetoriais de saúde.

No âmbito do Poder Judiciário, também houve medidas para contribuir com políticas voltadas para essa massa populacional. Ao CNJ foi determinado que contribua na conscientização dos membros do Judiciário sobre a gravidade da situação enfrentada por essa população, objetivando um estímulo para uma atuação mais sensível e proativa de magistrados, promovendo decisões que respeitem e protejam os direitos fundamentais dessas pessoas.

Isso se traduziu na publicação da Resolução CNJ n.º 425, de 08 de outubro de 2021, instituiu a Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades a ser implantada e desenvolvida em todo o Poder Judiciário brasileiro.

A implementação efetiva dessas medidas tem o potencial de representar um avanço significativo na superação da marginalização e invisibilidade da população em situação de rua. Com o fortalecimento da articulação entre os entes federativos e a sociedade civil, é possível construir políticas públicas mais inclusivas, adaptadas às realidades locais e às múltiplas vulnerabilidades desse grupo. A médio e longo prazo, espera-se que essas ações promovam dignidade, autonomia, inclusão produtiva e acesso universal a serviços básicos, contribuindo para uma sociedade mais justa, solidária e comprometida com os direitos humanos.

A Justiça Eleitoral na defesa de direitos

Em conjunto com o Poder Executivo, o Poder Judiciário não pode se furtar às suas responsabilidades perante esse cenário desafiador, devendo organizar se para propor ações que garantam, de

³ Sobre o tema Aporofobia recomenda-se a leitura da dissertação *Entre a Rua e os Direitos: Aporofobia, Direitos Humanos e o Impacto da ADPF 976 nas Vidas em Situação de Rua de Priscila e Silva Biandaro* (2024), disponível em: <https://svr-net20.unilasalle.edu.br/handle/11690/3918>.

forma efetiva, amplo acesso da população em situação de rua aos serviços prestados pelo sistema judiciário.

Seguindo orientações do Supremo Tribunal Federal na ADPF 976 e a fim de eliminar ou amenizar essa situação desafiadora, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n.º 425, de 08 de outubro de 2021, que instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, buscando garantir amplo acesso à justiça a esse público, bem como acelerar e consolidar a Política Nacional da População em Situação de Rua criada pelo Decreto n.º 7.053/2009.

Cabe destacar que a questão da garantia do pleno exercício da cidadania, através da proteção e integração dos direitos políticos, foi especificada no artigo 1º, X, da Resolução CNJ n.º 425/2021, que dispõe caber ao Poder Judiciário, mais especificamente à Justiça Eleitoral, assegurar à população em situação de rua “o alistamento eleitoral”. Tal garantia deve abranger não só o alistamento eleitoral propriamente dito (primeiro título de eleitor), como também a transferência de domicílio eleitoral e a revisão eleitoral, a fim de regularizar a situação eleitoral dessa população, possibilitando o exercício do voto nos pleitos eleitorais vindouros.

À Justiça Eleitoral brasileira, como órgão do Poder Judiciário, responsável pela organização do processo eleitoral, cabe garantir a todas as cidadãs e todos os cidadãos o direito ao sufrágio universal, de forma direta, secreta e igual, independente das condições sociais e econômicas de cada um, conforme dispõe o artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil. Entretanto, percebe-se que uma parcela da sociedade está à margem desses direitos de participação da política, qual seja, a população em situação de rua.

Quando verificada a questão da garantia dos direitos políticos da população em situação de rua, constata-se que na decisão prolatada na ADPF 976 também tratou do tema ao fomentar:

- Promoção dos direitos políticos: O Decreto Federal n.º 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), inclui como diretriz a promoção dos direitos civis e políticos. O STF, ao tornar obrigatória a observância desse decreto por todos os entes federativos, reforça a necessidade de promoção da cidadania plena.

- Mutirões da cidadania: Com determinação de realização periódica de mutirões para regularização de documentação civil, como RG, CPF e título de eleitor, demonstra-se a essencialidade do alistamento eleitoral e do exercício do direito ao voto das pessoas em situação de rua.
- Participação política e controle social: A ADPF também incentiva a organização da população em situação de rua e sua participação em fóruns e conselhos, fortalecendo o controle social e a cidadania ativa, vez que impõe o integral cumprimento do Decreto Federal nº 7.053/2009, que tem esse tema em seu artigo 3º e 6º, VII.

Essas medidas, se implementadas de forma eficaz, podem ampliar significativamente a garantia de acesso da população em situação de rua ao exercício pleno dos direitos políticos, fortalecendo a democracia brasileira.

É nessa seara que a Justiça Eleitoral pode contribuir ainda mais, ao promover ações e projetos para garantir um atendimento diferenciado, prioritário e humanizado, reconhecendo as particularidades desse público e promovendo sua efetiva inclusão no sistema eleitoral.

Considerando as questões abordadas na APF 976 e os principais desafios enfrentados pela População em situação de rua no âmbito das possibilidades de contribuição pela Justiça Eleitoral, vislumbra-se alguns pontos cruciais.

Inscrição eleitoral e documentação

A falta de um documento oficial de identificação, alinhada à ausência de comprovação de domicílio, é um dos principais desafios da população em situação de rua para integrar-se ao corpo eleitoral.

Com relação à comprovação de domicílio, o Tribunal Superior Eleitoral, prevendo essa dificuldade, ao editar a Resolução n. 21.659, de 23 de outubro de 2021, em seu artigo 42, §3º, alínea b, dispensou a pessoa em situação de rua da obrigatoriedade de comprovar documentalmente seu domicílio eleitoral, quando da realização de qualquer operação (alistamento, transferência ou revisão) no cadastro eleitoral.

§ 3º Será exigida comprovação documental do vínculo informado para a finalidade de fixação do domicílio eleitoral, ressalvadas as situações de:

b) pessoa em situação de rua; ou

Entretanto, a necessidade/obrigatoriedade de apresentação de um documento oficial de identificação para a realização de qualquer dessas operações ainda prevalece e constitui um enorme entrave para a plena integração de indivíduos em situação de rua, que, muitas vezes, não têm esse documento e/ou apresentam grande dificuldade para obtê-lo.

Nessas situações, parcerias da Justiça Eleitoral com os Centros de Referências Especializados para População em Situação de Rua – Centros Pop⁴ – ou órgãos semelhantes são de grande valia, para ajuda na obtenção de documentos de identificação para pessoas em situação de rua.

Ações e projetos realizados, nos quais há a participação da Justiça Eleitoral, em parceria com outros órgãos, que proporcionem o compartilhamento de expertises e promovam agilidade e desburocratização no atendimento, com o fim de garantir benefícios à população em situação de rua, representam um compromisso com a defesa dos direitos políticos, através de uma busca constante pela inclusão dessas cidadãs e desses cidadãos no processo eleitoral brasileiro.

Alguns mutirões com esses objetivos já são realizados, como os Mutirões PopRuaJud, nos quais alguns tribunais locais — incluindo a Justiça Eleitoral — e outros órgãos públicos reúnem diversos serviços como emissão de documentos (RG, Certidões, Títulos de Eleitor), regularização de inscrições eleitorais, atendimentos previdenciários, orientações jurídicas, atendimento médico e odontológico, fornecimento de corte de cabelo, vestuário e alimentação, entre outros⁵. Semelhante aos Mutirões PopRuaJud, há o Projeto Rua de Direitos, promovido pelo TJMG, que busca garantir às pessoas em situação de rua acesso à justiça, à saúde, ao trabalho e o combate ao preconceito⁶.

⁴ Maiores informações em <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua>.

⁵ Ações realizadas: <https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Junho/tre-go-atende-mais-de-30-pessoas-na-4a-edicao-do-popruajud> <https://www.tjto.jus.br/comunicacao/noticias/2-pop-rua-jud-tera-acoes-de-cidadania-e-solidariedade-em-palmas> <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/justica-eleitoral-pelo-brasil-ouvidoria-do-tre-ce-participa-de-atendimento-a-pessoas-em-situacao-de-rua-em-fortaleza>

⁶ O projeto pode ser melhor apresentado em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/informes/rua-de-direitos-servicos-oferecidos-as-pessoas-em-situacao-de-rua.htm#>

Inclusão/exclusão digital

A Justiça Eleitoral, assim como outros órgãos públicos, com o fim de trazer eficiência e agilidade na prestação dos seus serviços à população, vem inovando ao implantar tecnologias e procedimentos virtuais. Se, por um lado, há um avanço tecnológico significativo na prestação dos serviços, por outro, há a possibilidade de criação de um abismo e uma total marginalização das pessoas em situação de rua quanto à plena aquisição da cidadania política, uma vez que muitas delas não têm acesso a recursos tecnológicos ou não têm conhecimentos para o manuseio dessas ferramentas, o que gera a exclusão digital.

[...] existe hoje uma nova forma de exclusão social refletida nas barreiras de acesso das pessoas em vulnerabilidade social aos serviços públicos, considerando-se que, cada vez mais, esses vêm sendo prestados quase que exclusivamente por meios digitais, dependendo, portanto, do acesso ao uso de internet, de conhecimento básico em informática para uso de aplicativos, propriedade de celulares e/ou computadores, demonstrando com isso a importância de se incluírem nas políticas públicas a necessária atenção ao fator inclusão digital (Costa, 2023, p. 23-24).

Na sociedade contemporânea, a inclusão digital é um pilar para a cidadania plena, sendo indispensáveis políticas públicas inclusivas que contemplem medidas para assegurar o acesso de todas e todos.

Não obstante os avanços tecnológicos dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral à população, a Resolução TSE n.º 23.659/2021, que trata da gestão do cadastro eleitoral e dos serviços eleitorais que lhe são correlatos, prevê, entre suas diretrizes, a observância obrigatória da “preservação e facilitação do exercício da cidadania por pessoas ainda não alcançadas pela inclusão digital” (artigo 1º, III).

Assim, o avanço tecnológico é bem-vindo e deve ocorrer; entretanto, deve-se observar a garantia da inclusão digital das pessoas vulnerabilizadas, por meio da ampliação ações afirmativas que assegurem maior participação e representatividade no processo político-eleitoral. Essa preocupação deve abranger não só a população em situação de rua, mas também a população idosa, os povos originários e as pessoas com deficiência, sendo que cada um desses

grupos possui suas especificidades e enfrenta dificuldades particulares para acessar e usufruir dos serviços públicos, digitais ou não, merecendo atenção especial e respeito às suas condições específicas.

A garantia do acesso a essas tecnologias deve considerar os obstáculos físicos, sociais e culturais enfrentados por esses grupos, assegurando que a modernização não se torne um fator adicional de exclusão, mas sim uma ferramenta para ampliar genuinamente a participação democrática de todos os segmentos da sociedade.

Educação política

Agrega-se às demais dificuldades o fato de que indivíduos em situação de rua possuem pouca ou nenhuma informação ou esclarecimento sobre o processo eleitoral, muitas vezes de forma proposital, em razão da desilusão com a política brasileira, ou de forma involuntária, em razão de exclusão social que sofrem como consequência da privação de acesso à educação. Ao Estado cabe o dever de disponibilizar educação de qualidade a todas e todos, com o fim de garantir a dignidade da pessoa humana.

[...] enxergando na educação a mola propulsora para a obtenção da condição de cidadão de fato pelo indivíduo, duas vertentes podem ser exploradas: a educação como direito e como dever. A educação como direito pode ser observada claramente, visto que é consenso popular que a educação é direito de todos (além disso, existe na ordem jurídica pátria uma vasta atenção a ela dedicada). Frisa-se, ademais, que a educação também é direito do Estado, visto que seu desenvolvimento sustentável depende do grau de participação da sociedade (razão pela qual existe o ensino regular, que é obrigatório). De forma complementar, a educação como dever pode ser compreendida olhando-se para a figura do Estado, pois é dele a obrigação de oferecê-la e regê-la em todo o país; igualmente, também cabe ao indivíduo o dever de buscá-la (Arruda; Lazari, 2022, p. 172-173).

O Estado tem o dever de educar, com foco em um ensino político-social de qualidade. Se não oferece as ferramentas necessárias para que todas e todos tenham acesso a essa educação – uma educação que ensine sobre direitos, deveres, forma de inclusão na democracia participativa/representativa, engajamento no plano político-eleitoral, o funcionamento do país e como cada pessoa pode ter

uma vida digna –, então está tirando a chance de que essas pessoas sejam cidadãos completos, incluídos em uma democracia plena.

Ações como os mutirões do PopRuaJud⁷, nos quais há um atendimento diferenciado e empático, com a efetiva participação da Justiça Eleitoral levando além do serviço, para possibilitar a regularização no cadastro eleitoral, mas também conversas sobre os assuntos afetos ao processo eleitoral ou a possibilidade de simular uma votação na urna eletrônica. Essas iniciativas têm o potencial de reverter minimamente esse quadro.

Representatividade política nas ruas

O cenário político brasileiro demonstra um direcionamento preocupante, no qual os políticos focam sua atenção na máquina governamental e em seus interesses, em vez de priorizar as reais necessidades e anseios da população, ampliando assim a distância entre governo e governados.

A busca pela representatividade, que deveria ser um processo contínuo e abrangente, é deixada de lado, ocorrendo única e exclusivamente em momentos muito específicos e curtos, como nos pleitos eleitorais. É nesse contexto que as promessas são feitas e a atenção é voltada, ainda que superficialmente, para as diversas parcelas da população, incluído, ainda que muito vagamente, a população em situação de rua.

No entanto, fora do calor das campanhas, a conexão se enfraquece, e as atenções voltam-se para outros assuntos (consideráveis questionáveis, como clientelismo e trocas de favores), que não atendem à população. Isso resulta em um desvirtuamento do real conceito de representatividade, transformando-o em algo transacional e, muitas vezes, exclusivo.

Em um cenário tão complexo e, por vezes, excludente, as condições da população em situação de rua se agravam. Aqueles que deveriam atuar como seus defensores e porta-vozes no sistema político, em sua maioria, falham em fazê-lo. A consequência é uma representatividade quase nula para esse grupo, cujas vozes

⁷ A Política Nacional de Atenção a Pessoas Em Situação de Rua e suas interseccionalidades no Poder Judiciário - PopRuaJud é um esforço, de iniciativa do CNJ, para levar a justiça diretamente à população em situação de rua, superando barreiras e garantindo que seus direitos sejam reconhecidos e efetivados. Maiores informações em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/direitos-humanos/politica-nacional-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua-e-suas-interseccionalidades/>

são sistematicamente ignoradas e silenciadas, e cujas necessidades urgentes ficam à margem das discussões e das políticas públicas. A invisibilidade social reflete-se diretamente na invisibilidade política, perpetuando um ciclo de marginalização e desamparo (Júnior; Costa, 2016).

Para Lenk *et al* (2024, p. 4) a participação ativa da população em situação de rua nos espaços públicos é de extrema importância para garantir representatividade, “além disso, a participação ativa da população em situação de rua, por meio de conselhos e fóruns, é vital para garantir que suas vozes sejam ouvidas e que suas necessidades sejam atendidas de forma adequada.”

Valencio (2008, *apud* Júnior; Costa, 2016, p. 235-236) acrescenta que:

[...] experiência vivida, de sofrimento e privação traz, à pessoa em situação de rua, a memória da construção social da sua inferiorização. É, dentre outras coisas, um lugar de conhecimento sobre a sociodinâmica da apartação e expõe, na explicitação das estratégias de extrema submissão, a falibilidade das políticas assistenciais, de habitação, de saúde, de trabalho e emprego. A sociedade brasileira precisa avançar para apoiar que essa memória e esse conhecimento sejam vocalizados, socializados e tidos em conta em arenas que o convertam e disponibilizem para um novo patamar de políticas públicas e civilidade.

Outro ponto a se atentar sobre a representatividade é que esse vazio pode estar ligado à falta de meios aptos e disponíveis à população em situação de rua para que possa se fazer representar no ambiente político.

O exercício do voto, por vezes, chega a ser adequadamente viabilizado para as pessoas de forma isonômica – como ocorre, por exemplo, no Brasil, apesar de haver inúmeras dificuldades práticas. Por outro lado, as pessoas hipossuficientes, em regra, não chegam a disputar os cargos eletivos, pois, como dito, elas sequer possuem condições de se ocuparem dos negócios públicos (Santos, 2017, p. 10).

Mesmo que alcancem a possibilidade de se candidatar a cargos políticos eletivos, não há condições de igualdade na disputa com

outros candidatos, devido à falta de condições econômicas e de recursos para o financiamento da campanha eleitoral

É necessário que a sociedade busque combater o desequilíbrio econômico-financeiro, que é uma das barreiras que inviabilizam as candidaturas de pessoas em situação de rua (ou de quem, com a empatia necessária e suficiente, as efetivamente representem) aos mandatos representativos no sistema político-eleitoral (Santos, 2017).

A implementação de ações como a garantia de assentos nos parlamentos, seguindo o modelo de cotas de gênero, a alocação de uma porcentagem mínima de verbas públicas (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanhas) e de tempo de exposição na mídia (rádio e televisão) durante as campanhas eleitorais, aliadas a uma essencial e contínua educação cívico-política, pode representar o ponto de partida para uma transformação no panorama atual.

Incentivar esse público a se envolver no processo eleitoral, com regularização de suas inscrições eleitorais e com auxílio na compreensão do conhecimento do sistema político, promove o engajamento político-cidadão e assegura a representatividade e a participação ativa de todas e todos na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Considerações finais

A complexa teia de desafios enfrentados pela população em situação de rua — desde a privação de direitos básicos e a invisibilidade social até as barreiras burocráticas e a exclusão digital — exige uma resposta multifacetada e profundamente engajada. O reconhecimento formal dessas vulnerabilidades pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF 976, e a subsequente ação do Conselho Nacional de Justiça, que culminou na Resolução n.º 425/2021, além de outras medidas adotadas pelos entes federados, marcam uma virada de chave crucial que buscam representar um compromisso institucional com a dignidade humana e o resgate da cidadania plena para um segmento historicamente marginalizado e vulnerabilizado da sociedade.

A Justiça Eleitoral, nesse cenário, tem grande responsabilidade e um potencial para transformar preceitos legais em realidade

palpável, garantindo que o direito fundamental ao voto e à participação política não seja apenas uma prerrogativa teórica, mas uma experiência concreta, acessível e respeitada.

Para que essa transformação se concretize, é imperativo construir pontes robustas que conectem a população em situação de rua ao sistema democrático, ofertando um atendimento priorizado, individualizado e humanizado com a regularização das inscrições eleitorais de forma desburocratizada; promovendo a inclusão digital ampla e irrestrita; proporcionando uma educação político-cidadã transformadora e inclusiva, que empodere esses indivíduos; e incentivando um envolvimento no âmbito político que assegure a representatividade e a participação ativa de todos na construção de uma sociedade verdadeiramente justa, equitativa e democrática — uma sociedade em que cada voz, especialmente as mais vulneráveis, seja ouvida e valorizada.

É a partir dessa somatória de esforços que se começa a edificar uma base sólida para a reintegração sociopolítica, fazendo com que a cidadania nas ruas deixe de ser uma exceção e se torne uma realidade.

Dessa forma, a Justiça Eleitoral tem o potencial de não só garantir o direito ao voto, mas também de empoderar cidadãos e cidadãs a compreenderem o sistema, engajarem-se nas discussões e a fazerem valer suas vozes e seus interesses no processo democrático, transformando-os em atores políticos conscientes e participantes.

REFERÊNCIAS

- BIANDARO, Priscila e Silva.** *Entre a Rua e os Direitos: Aporofobia, Direitos Humanos e o Impacto da ADPF 976 nas Vidas em Situação de Rua.* 2024. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade La Salle, Programa de Pós-Graduação em Direito, Canoas/RS. 2024. Disponível em: <https://svr-net20.unilasalle.edu.br/handle/11690/3918> . Acesso em: 27 ago. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça.** *Política nacional judicial de atenção a pessoa em situação de rua: relatório.* Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. – Brasília/DF: CNJ. 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça.** *Resolução CNJ n.º 425/2021, que institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades.* Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, Brasília/DF. 11 out. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169> . Acesso em: 15 set. 2025.
- BRASIL. Decreto Federal n.º 7.053/2009,** que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Diário Oficial de União. Brasília/DF. 24 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm . Acesso em: 15 set. 2025.
- BRASIL. Lei n.º 14.821/2024,** que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua. Diário Oficial de União. Brasília/DF. 17 jan. 2024. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=14821&ano=2024&ato=43bcXRE1ENZpWT-cf6> . Acesso em: 25 set. 2025.
- BRASIL. Ministério Público do Estado do Pará. Núcleo Eleitoral. Centro Universitário do Pará,** Grupo de Estudos Desenvolvimento, Democracia e Minorias. Grupos Vulneráveis e Eleições 2024. Belém/PA. MPPA, 2024.
- BRASIL. Senado Federal.** *Projeto de Lei Complementar n.º 112/2021, que dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras.* Brasília/DF. 03 ago. 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149849> . Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976. Número único: 0120168-73.2022.1.00.0000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Resolução nº 1.183/2021, que instituiu o Planejamento Estratégico do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais para o período de 2021 a 2026. Belo Horizonte/MG. 01 jul. 2021. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/legislacao/resolucoes-do-tre/arquivos-2021-resolucoes-tre-mg/tre-mg-resolucao-tre-mg-n-1183-de-01-de-julho-de-2021/@@display-file/file/TRE-MG-resolucao-tre-mg-n-1183-de-01-julho-2021-planejamento-estrategico.pdf> . Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE n.º 23.659/2021, que dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília/DF. 10 dez. 2021. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2021/Dez/10/diario-da-justica-eletronico-tse/republicacao-resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021-dispoe-sobre-a-gestao-do-cadastro-eleitora> . Acesso em: 15 set. 2025.

COSTA, Lucas Ferreira. Democracia Brasileira e Desigualdades Socioeconômicas: A exclusão digital como barreira para participação da população socialmente vulnerável nos espaços de decisão política do país. *Revista Ballot*. Rio de Janeiro/RJ: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, v. 9, n. 1-2, 2023, paginação 152-184.

JÚNIOR, Luciano Roberto Gulart Cabral; COSTA, José Ricardo Caetano. Barreiras à cidadania nas políticas sociais para a população em situação de rua. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Organizadores, Brasília/DF: UniCEUB, v. 6, n.º 2. 2016.

LENK, Nicole Gabrielli Leles; SANTOS, Kamily Rosa dos; VARGAS, Maria Clara Boone; SOUZA, Maria Eduarda Pacheco; ALMEIDA, Júlia Fernandes; LIMA, Teófilo Lourenço. Políticas públicas e perspectivas de inclusão social para a população em situação de rua. X Fórum Rondoniense de Pesquisa, Ji-Paraná/RO, v. 10, n.1, paginação 1-5. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório de Direitos Humanos das Nações Unidas. Sem-abrigos e Direitos Humanos: Relatório Especial sobre o

direito à moradia adequada. 2025. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/homelessness-and-human-rights>. Acesso em: 21 ago. 2025

SANTOS, Leonardo Corrêa dos. Democracia formal e substancial **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 11 jul 2017, 04:30. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/50454/democracia-formal-e-substancial>. Acesso em: 26 set 2025.

SILVA, Aline Ribeiro. Direito à cidadania plena de pessoas em situação de rua: reconhecer e implementar. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-11/direito-a-cidadania-plena-de-pessoas-em-situacao-de-rua-reconhecer-e-implementar/>. Acesso em 18 ago. 2025

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 17ª Edição, São Paulo/SP. 2000.

O desequilíbrio dos três poderes e o sistema de freios e contrapesos: uma análise dos modelos presidencialista e parlamentarista

Roberto de Almeida Luquini¹

Giovanna da Silva Alves²

Isabela Luiza da Silva³

Nayara Mares Almeida Gonçalves⁴

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar os sistemas de governo sob a ótica da teoria tripartite e sua crescente desconstrução. Nesse sentido, é fundamental analisar como o sistema de freios e contrapesos, enquanto ideia basilar dos três poderes, tem influenciado na estruturação dos sistemas representativos de governo, presidencialista e parlamentarista, e na concretização do (des)equilíbrio dos três poderes. O estudo conclui pela efetivação de um estado crítico de compreensão e credibilidade da teoria tripartite no país, o que atinge diretamente o sistema de governo adotado, sendo necessárias políticas claras de fortificação da unidade tripartite.

Palavras-chave: freios e contrapesos; parlamentarismo; presidencialismo; teoria tripartite.

ABSTRACT

This article aims to analyze systems of government from the perspective of tripartite theory and its growing deconstruction. In this sense, it is essential to analyze how the system of checks and balances, as a fundamental idea of the three branches of government, has influenced the structuring of representative systems of government—presidential and parliamentary—and the realization of the (im)balance of these three

¹ Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Direito. Professor Titular. Doutor em Direito Internacional Público e Relações Internacionais pela Universitat de València, Espanha. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0225228667444341>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003>

² Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Direito. Acadêmica do Curso de Direito. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5545937455263717>

³ Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Direito. Acadêmica do Curso de Direito. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9107996481038067>.

⁴ Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Departamento de Direito. Acadêmica do Curso de Direito.

branches. The study concludes that a critical state of understanding and credibility of tripartite theory has been achieved in the country, which directly affects the adopted system of government, necessitating clear policies to strengthen tripartite unity.

Keywords: checks and balances; parliamentarism; presidentialism; tripartite theory.

Introdução

O sistema de divisão dos três poderes, marcado por constantes embates em torno de possíveis invasões de competência, revela que a forma não pode prevalecer sobre a essência. Isso porque o sistema jurídico não deve se tornar um instrumento engessado a ponto de se sobrepor às bases principiológicas da Constituição e colocar em risco a garantia de justiça e ordem no país.

Nesse cenário, é a partir da análise do pressuposto constitucional de justiça material nas relações sociais que se torna possível visualizar como são construídas as tensões e desarmonias entre os poderes. Logo, um importante recorte que se faz nessa discussão é a consolidação dos sistemas de governo em torno do cenário emblemático da teoria tripartite.

A adoção do presidencialismo ou do parlamentarismo, enquanto sistemas representativos de governo, por diferentes Estados na sociedade internacional, guarda relação direta com a dinâmica de distribuição das atribuições dos poderes em um dado território. Além de considerar os alicerces conceituais de um contexto histórico-social, é relevante observar a formação de um sistema de governo sob a lente da teoria tripartite, assim como seu possível desvirtuamento.

É a partir desse ponto que se tem toda a ramificação dos problemas abordados neste trabalho, de modo a sugerir a reflexão sobre até que ponto o desequilíbrio dos três poderes e a disputa entre eles impede que o sistema presidencialista adotado no Brasil garanta a governabilidade, criando um impasse político e uma paralisa do desenvolvimento governamental e, conseqüentemente, social.

Em continuidade, o questionamento central é se o presidencialismo de coalizão, adotado no Brasil para assegurar a cooperação entre Executivo e Legislativo, e a forma como essas instituições atualmente interagem resultam em um desequilíbrio sistêmico que o transforma em um “parlamentarismo disfarçado”.

O presente estudo examina o desvirtuamento da teoria tripartite — uma teoria crucial para a emancipação do poder tirânico — por meio de uma análise comparativa dos sistemas presidencialista e parlamentarista.

Este trabalho abordará, inicialmente, a história e o surgimento da teoria tripartite. Em seguida, realizará uma análise crítica do sistema de freios e contrapesos, avaliando seu comprometimento ao longo dos anos. Por fim, com base em análise bibliográfica e legislativa, o estudo conclui examinando o cenário atual desses freios e contrapesos frente à teoria tripartite, especificamente como ela opera nos sistemas presidencialista e parlamentarista.

Origem da teoria tripartite

Para compreender de forma integral a situação política e jurídica que o sistema dos três poderes enfrenta atualmente, é necessário visualizar sua origem e justificação inicial. Compreender o desvirtuamento funcional de qualquer instrumento do Estado implica também revisitar o passado, buscando, de forma sincrética, aperfeiçoar todas as esferas para atuação política.

O sistema de três poderes, como o conhecemos hoje, guarda relações histórico-filosóficas com a antiguidade clássica. Isso porque um dos primeiros estudiosos políticos a se debruçar sobre a temática da separação de poderes foi Aristóteles, que apresentou seus principais fundamentos e conceitos por meio de sua obra denominada “Política”.

O filósofo propõe discutir o embrião do que viria a ser a política descentralizada atual. Segundo Aristóteles, há três partes dentro da constituição de um território: a primeira trata das deliberações de assuntos públicos, posteriormente denominada função legislativa; a segunda, das funções públicas, sua instituição e controle, semelhante ao que mais tarde seria o Poder Executivo; e por fim, a terceira corresponde ao que seria o Poder Judiciário. Destaca-se que a função deliberativa, na ótica de Aristóteles, deveria ser soberana, com foco na produção democrática de normativas.

Dessa forma, ainda que de modo emergente, percebe-se que a divisão dos poderes, mesmo no período clássico da história, era discutida conjuntamente à própria organização do território, indiferentemente de qual governo estaria a ser preponderante.

Ademais, na esfera do pensamento Aristotélico, o então Poder Executivo — denominado por ele como “funções públicas” — aplica-se em todos os âmbitos em que se deve deliberar sobre determinados assuntos, agir como julgador e emitir determinadas ordens. Quanto ao poder Judiciário, destaca-se a forma como o filósofo divide os órgãos judiciários e o modo como são escolhidos para atuar nesta seara. Nesse sentido, ainda que com recortes pontuais sobre como seria essa atuação em regimes oligárquicos e aristocráticos — algo que não se pretende desenvolver no presente trabalho —, há uma argumentação relevante de diversos modos de como se daria essa separação, o que evidencia a gênese da teoria dos freios e contrapesos.

Quanto à função deliberativa em Aristóteles, destaca-se como é defendido a ampla participação popular; ou seja, é perceptível como, de fato, há no pensamento do filósofo uma supervalorização democrática no processo de criação de normas. Em contraposição a um pensamento tão clássico, atualmente percebe-se como o processo legislativo ganha formações de interesses individuais, o que enfraquece, por consequência, qualquer valorização dessa esfera de poder e seu desvirtuamento perante a sociedade.

Outrossim, como já dito, a história de formação dos Estados nacionais se relaciona de forma direta à evolução da teoria tripartite dos poderes. Durante o período moderno, com a consolidação das monarquias absolutistas e o poder concentrado nas mãos dos monarcas, a questão acerca da descentralização do poder não é objeto de discussão para ser viabilizado. Entretanto, em contramão ao absolutismo, é por meio do iluminismo que teorias acerca da emancipação do poder concentrado e da perpetuação de tiranias são postas em questão.

Após anos de estudos e aperfeiçoamento do que viria a ser a separação de poderes, outro importante filósofo que se destaca nas discussões é John Locke (2001), pensador da era moderna do século XVII, que desenvolveu diversas discussões sobre o melhor sistema de governo e como se daria sua atuação. É nesse período vivenciado por Locke que ocorrem também as discussões em torno do absolutismo e do parlamentarismo, além das diferentes formas de estruturação do Estado. O filósofo defendia, ainda de forma subsidiária à sua tese principal, a divisão dos poderes do Estado.

Dessa forma, para estruturar o Poder Legislativo, Locke destaca de forma veemente a separação dos poderes, algo que fica evidente no pensamento aristotélico, mas é estruturado na modernidade com ele. Assim, em seu entendimento, a separação dos poderes se fundamenta principalmente na defesa de uma articulação justa do exercício de governo. Isso denota também uma insatisfação perante o governo absolutista, haja vista que o poder concentrado nas mãos do monarca não permitia uma responsabilização pelos atos exarados por ele. Para o pensamento lockeano, há uma supervalorização do Poder Legislativo, mas que não deve ser utilizado de modo arbitrário, sem comprometimento social (Locke, 2001). A defesa moderna do Poder legislativo se justifica por bases de justiça e perpetuidade, o que garante estabilidade no território nacional.

Em contraposto ao que se entende hoje como um sistema de Poder Executivo delimitado, embora com funções atípicas, há o Poder Executivo e o Federativo. Segundo Locke, o Poder Executivo seria a própria execução das leis da sociedade, ao passo que o Poder Federal implica na administração da segurança e do interesse público exterior.

Portanto, o que se pode extrair do pensamento do filósofo iluminista acerca da teoria tripartite é, principalmente, a hipervalorização e a superioridade hierárquica do Poder Legislativo, por compreender que este, ao gerar o fundamento normativo do Estado, guarda relações superiores aos demais. Além disso, em certa ruptura ao pensamento Aristotélico, desenvolve a figura do Poder Federal, que se relaciona de forma direta ao Poder Executivo, mas que ganha diferenciação relevante para o pensador. Percebe-se, então, dentro da filosofia de Locke, que o Poder Judiciário não ganha destaque como esfera de poder autônomo.

O sistema de separação de poderes, conhecida como teoria tripartite nos moldes que existem atualmente, foi concretizada por Montesquieu, filósofo político do séc. XVII que também se situa historicamente na era moderna, em que o iluminismo era a corrente de destaque. A motivação para a desvinculação das funções do Estado guarda relações diretas com o contexto histórico-social vivenciado pelo autor em 1748, na França absolutista.

Entretanto, cabe destacar que ao desenvolver a teoria tripartite dos poderes, Montesquieu utiliza a Constituição da Inglaterra como molde de pensamento. Isso pode ser justificado, de forma

prática, pela diferença político-social existente entre a França e a Inglaterra. Enquanto a França ainda vivia em um contexto absolutista, a Inglaterra já havia estruturado o parlamentarismo, o que garantiria o desenvolvimento de sistemas de governo que abarcassem a separação de poderes, algo para o qual o absolutismo não abria margem de atuação.

Nesse sentido, segundo Montesquieu, existem três poderes no Estado: o Poder Legislativo, o Poder Executivo do direito das gentes, e o Poder Executivo que depende do direito civil, este último denominado poder de julgar. É relevante perceber como a criação do Poder Judiciário ao longo do pensamento filosófico político, avança a passos lentos, ainda que inicialmente compreendido sem muita autonomia e independência dos demais. Entretanto, o Poder Judiciário ganha destaque em Montesquieu, visto que, para ele, não se pode reunir em um mesmo órgão a criação da norma e a execução pelo seu descumprimento.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente (Montesquieu, 1996, p. 168).

A partir dessa base de pensamento acerca da desvinculação do Poder Judiciário, transforma-se todo o entendimento sobre as formas de governo e consolida-se a teoria tripartite de poderes. Desse modo, sintetizando as teorias tripartites que surgiram desde Aristóteles, Montesquieu cristaliza a separação de poderes, evidenciando não uma hierarquia de uma esfera em detrimento de outra, mas defendendo que todos os âmbitos de atuação governamental devem cumprir um papel próprio, definido à priori, que ganha forma pelo poder constituinte originário, mas que sempre existiu em um Estado democrático.

Apesar das ideias acerca da descentralização do poder monarca terem surgido na Europa Ocidental durante o século XVII, os ideais iluministas se espalharam por todo o globo, fazendo com que chegassem até mesmo ao Brasil.

As primeiras ideias da teoria tripartite no Brasil foram evidenciadas através da Constituição Federal de 1824, em que o Imperador demonstrava o que viria a ser a separação dos poderes no momento

pós independência da metrópole portuguesa. Percebe-se como a teoria tripartite e as bases democráticas de constituição de poderes, ainda que em um período imperial, se mostram basilares no processo de concretização da identidade do Brasil enquanto país autônomo (Montesquieu, 1996).

Apesar da teoria tripartite guardar relação com período histórico inicial da formação do Brasil, é somente na Constituição Federal de 1988 que se cristaliza a percepção de inalterabilidade da estrutura do Estado pela separação de poderes. Há previsibilidade como cláusula pétrea na Constituição Federal. O artigo 60, § 4º, inciso III da CF, estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos poderes. Dessa forma, estrutura-se a teoria tripartite pensada desde a Antiguidade, passando pelo período moderno, e se fortificando nos tempos atuais como teoria inerente ao Estado Democrático de Direito.

○ sistema de freios e contrapesos

A partir da lógica de contenção do poder pelo próprio poder, que remonta à Antiguidade, a Constituição Federal de 1988 incorporou, conforme o art. 2º, a construção doutrinária norte-americana do “*checks and balances*” ou sistema de freios e contrapesos. Essa teoria se tornou um dos pilares das democracias modernas, visto que aprofunda e desenvolve o ideal de equilíbrio entre os três poderes pensado por Montesquieu (Moraes, 2023).

Nesse sistema, o objetivo principal é evitar que um único órgão concentre muito poder, tomando decisões que ultrapassem seus limites constitucionais e afetem não só os demais poderes como a liberdade dos cidadãos. Assim, Executivo, Legislativo e Judiciário podem tomar suas próprias decisões individualmente, ao mesmo tempo em que agem como vigilantes dos demais, buscando sempre o equilíbrio e a moderação (Dallari, 1998).

Logo, ao promover o diálogo entre as esferas governamentais, esse sistema garante estrategicamente que a autoridade seja distribuída, promovendo a harmonia e a responsabilização, em vez de uma separação rígida em que cada poder atua isoladamente. O resultado é uma divisão flexível dos poderes, na qual cada um deles exerce predominantemente uma função típica, mas, também, funções atípicas que cumprem esse papel de controle recíproco.

Na prática, a materialização desses mecanismos de controle é observada nas diversas interações entre os poderes. O Legislativo, cuja função típica é legislar, exerce de forma atípica as funções de fiscalização e julgamento, atuando como contrapeso fundamental do Executivo por meio de ferramentas que investigam os atos do governo, aprovam orçamentos ou derrubam vetos presidenciais.

Já o Poder Executivo detém a prerrogativa de vetar projetos de lei aprovados pelo Congresso que considere inconstitucionais ou contrários aos interesses públicos, exercendo controle sobre o processo legislativo. Por fim, a interação entre esses dois poderes é constantemente fiscalizada pelo Poder Judiciário, que atua controlando a constitucionalidade das leis e dos atos normativos, garantindo que nenhum poder ultrapasse seus limites legais e zelando pela soberania da Constituição.

No entanto, o Judiciário também está sujeito a contrapesos, como nos casos em que o Senado Federal sabatina e aprova as indicações do Executivo para ministros do Supremo Tribunal Federal, evidenciando que nenhum poder é absoluto e que a vigilância recíproca é a essência do equilíbrio governamental.

Além da configuração clássica dos freios e contrapesos, é possível aprofundar a análise sobre a forma como esses mecanismos de controle acontecem entre os poderes. Segundo a análise de Beatriz Meneghel Chagas Camargo (2021), os freios e contrapesos diretos consistem em uma intervenção explícita e deliberada de um órgão sobre o outro, com efeitos imediatos. Eles agem como um instrumento de aceitação, rejeição ou modificação das ações de outro poder, atingindo diretamente as funções típicas, como o controle de constitucionalidade das leis exercido pelo Judiciário.

Por outro lado, os freios e contrapesos indiretos são exercidos de forma reflexa, sendo uma influência constante que molda o comportamento e a decisão dos poderes e, embora não interfiram diretamente na atividade típica do outro poder, impactam sua forma de atuação. Um exemplo é o processo de *impeachment* conduzido pelo Legislativo, que, mesmo julgando autoridades do Executivo, não incide diretamente sobre a função típica de governar, mas impacta a forma como ela será desenvolvida.

Percebe-se, portanto, que essa distinção permite a compreensão dos diferentes graus de intensidade e de interferência que os poderes exercem entre si dentro do sistema constitucional brasileiro. Além

disso, ela ajuda a identificar quando há possíveis extrapolações de competência, especialmente em casos em que um controle inicialmente indireto acaba assumindo contornos de um controle direto.

Embora seja bem estruturado no plano normativo, o sistema de freios e contrapesos brasileiro enfrenta uma série de desafios na prática, já que sua efetividade depende da atuação ética e responsável de cada um dos três poderes. Por conseguinte, quando esses limites são extrapolados, surgem conflitos institucionais e riscos de desequilíbrio que podem acabar afetando a estabilidade democrática.

O desequilíbrio entre os três poderes

Ao longo de sua história, o Brasil já enfrentou impasses institucionais relevantes, como nos golpes de Estado ou em momentos em que um poder se impôs ao outro, rompendo o funcionamento normal do Estado (Frontini, 2008). Após o *impeachment* de Dilma Rousseff, a polarização política se intensificou, ameaçando a estabilidade democrática e a harmonia entre os Poderes da República. Assim, o sistema de freios e contrapesos, em vez de garantir o equilíbrio, tornou-se um campo de disputas frequentes, com sucessivas acusações midiáticas de extrapolação de competências.

Entre 2019 e 2022, durante o governo de Jair Bolsonaro, a tensão entre os poderes aumentou, pois o então chefe do Executivo, em diversos momentos, adotou um discurso hostil em relação ao Supremo Tribunal Federal (STF), questionando sua legitimidade e atacando publicamente seus integrantes (Velo; Vinicius, 2023). Logo, essa retórica de conflito contribuiu para que o STF, que historicamente ocupava um papel de órgão técnico de menor visibilidade pública, se tornasse um ator político relevante, sendo frequentemente retratado como um inimigo direto do Poder Executivo.

O marco mais evidente desse embate foi o Inquérito das Fake News (nº 4.781/19), instaurado pelo próprio Supremo Tribunal Federal para investigar a disseminação de notícias falsas e ataques virtuais contra seus ministros. A medida gerou muitas críticas, sendo vista como uma afronta ao sistema acusatório, pois concentrava nas mãos do Judiciário as funções de investigar, acusar e julgar. Mesmo assim, o STF validou o inquérito na ADPF 572, alegando necessidade de autoproteção institucional, com base no artigo 43 do Regimento Interno da Corte. Para os ministros, o Supremo agiu

em defesa de sua integridade e independência frente aos ataques coordenados das redes de desinformação ligadas a membros do Legislativo e do Executivo.

Segundo Viaro (2019), o sistema político brasileiro não se organiza apenas na clássica divisão dos poderes de Montesquieu, mas também de forma vertical, por meio do federalismo, que distribui competências entre União, Estados e Municípios. Assim, essa dupla camada de organização visa aproximar o poder dos cidadãos e atender demandas regionais. Porém, quando ocorre um desequilíbrio entre os poderes clássicos, essa instabilidade reverbera por todo o sistema federativo, afetando diretamente a autonomia e a atuação dos entes federados.

Dessa forma, um Poder Executivo Federal enfraquecido por constantes embates com o Legislativo ou o Judiciário pode ter sua capacidade de coordenação e apoio aos Estados e Municípios comprometida. O resultado é a dificuldade de implementar políticas públicas nacionais, de repassar recursos essenciais ou de promover a articulação necessária para enfrentar desafios comuns. Isso aconteceu na pandemia da Covid-19 (2020-2022) quando o STF, na ADI nº6.341, reconheceu que Estados e Municípios teriam competência concorrente para adotar medidas de saúde pública, independente da coordenação do Executivo Federal. Esse episódio revelou uma dinâmica delicada, pois, ao buscar corrigir a postura negacionista do governo, o STF também testou os limites da separação funcional entre os poderes.

Sob esse aspecto, Barroso (2020) afirma que, diante da omissão dos poderes Legislativo e Executivo em deliberar sobre temas relevantes, forma-se um vazio decisório que acaba tendo que ser preenchido pelo Judiciário, muitas vezes a partir de interpretações principiológicas amplas - fenômeno conhecido como ativismo judicial. Todavia, essa atuação encontra respaldo na própria Constituição, sobretudo quando direitos fundamentais estão em jogo. Portanto, não se trata de uma atuação arbitrária do Judiciário ou da usurpação de funções de outros poderes, mas do cumprimento do dever de assegurar a supremacia e a efetividade constitucional (Santos, 2007).

Se antes o STF era o principal alvo de críticas por suposta ampliação de competências, com a posse do presidente Lula em 2023, o foco das tensões começou a se deslocar para o Congresso

Nacional, que se tornou o protagonista nos impasses institucionais. O Legislativo assumiu uma postura reativa, movida por fatores como a busca por protagonismo institucional, defesa de prerrogativas, disputas de competência com o Judiciário e interesses político-eleitorais. Nesse contexto, parlamentares frequentemente se opõem ao governo federal, mesmo à custa da paralisação de pautas relevantes e do aumento de atritos institucionais.

Desde a resistência à reforma tributária, das dificuldades na articulação política, dos entraves em projetos de infraestrutura até a derrubada de vetos importantes, o Executivo tem enfrentado diversas derrotas no Congresso Nacional (Congresso em Foco, 2025). Embora tais atitudes do Legislativo reflitam o legítimo exercício dos freios e contrapesos, esse excesso de reatividade pode desvirtuá-lo dessa função, transformando fiscalização em obstrução – recurso muito usado por parlamentares para ganhar tempo em votações, mas que pode gerar instabilidade política e desgastar o relacionamento entre essas instituições (Nascimento, 2023).

Tal postura compromete a capacidade do Estado de exercer suas funções típicas, dificultando a governabilidade. Por consequência, há uma maior judicialização da política, ou seja, questões que deveriam ser resolvidas pelo debate entre Executivo e Legislativo acabam sendo levadas ao Judiciário, que, por sua vez, é forçado a decidir sobre temas de alta complexidade política, realimentando o ciclo de críticas e acusações sobre o ativismo judicial.

Dessa forma, Gilmar Mendes e Paulo Gonet (2023) chamam atenção para o fato de que o STF deve agir para garantir o que determina a Constituição. Contudo, essa tarefa deve levar em consideração a linha tênue que separa a questão política de uma questão de natureza jurídica, visto que não deve o Judiciário se afastar de sua função primordial do controle judicial. Logo, preservar essa distinção é essencial para manter o equilíbrio entre os Poderes, evitando que o Supremo se torne o árbitro final de toda e qualquer controvérsia política.

Casos recentes demonstram que a disputa direta do Legislativo com o Judiciário parte de uma reação a decisões emblemáticas do STF, como a rejeição da tese do marco temporal das terras indígenas, que contrariava interesses legislativos expressos. Em resposta, o Congresso aprovou uma lei restabelecendo o marco, numa clara tentativa de demonstrar quem possui a palavra final. Além disso,

Julgamentos sobre temas sensíveis, como a descriminalização do porte de maconha para uso pessoal e a possibilidade de descriminalização da interrupção voluntária da gravidez até a 12^a semana de gestação, geraram fortes reações dos parlamentares, que entenderam essas decisões como uma clara invasão de competência.

O episódio mais marcante na escalada do conflito entre os dois poderes ocorreu em agosto de 2024, quando o ministro Flávio Dino concedeu liminares bloqueando a execução de emendas parlamentares impositivas por suspeitas de irregularidades (Agência Senado, 2024). A reação do Congresso foi imediata, com ameaças de retaliação, de suspensão de votações de interesse do Judiciário e a proposta da PEC 28/24, que prevê a possibilidade do Congresso sustar decisões da Corte. Além disso, parlamentares ameaçaram retomar a discussão sobre a PEC 8/21 que tem como objeto a limitação do poder de decisão monocrática dos ministros do STF, a imposição de prazos para julgamentos e a ampliação do controle externo sobre o Judiciário – sendo estendida a outros tribunais superiores como STJ e TSE.

Esse cenário ilustra a crise de confiança entre os dois poderes, revelando um embate de natureza institucional e de disputa por prerrogativas. É um conflito que tende a ser mais grave do ponto de vista constitucional, pois coloca em dúvida a própria estrutura do sistema de freios e contrapesos. Em contrapartida, a relação entre Congresso e Executivo, embora tensa, tem se mantido no campo da negociação política tradicional, sustentada por embates de natureza política e orçamentária, com o Legislativo buscando controlar a dotação, influenciar nomeações para ministérios e garantir seus interesses.

Contudo, a qualquer sinal de alinhamento entre o Executivo e o Judiciário, o Legislativo reage com vigor, aprofundando a tensão institucional, haja vista a derrubada do decreto presidencial que previa o aumento do IOF – algo que não acontecia com um presidente desde 1992 (Ribas, 2025). Essa postura se deve ao fato de que, com as emendas parlamentares, o Legislativo ganhou um poder de barganha e de gestão que antes era predominantemente do Executivo. Logo, ao ver essa possibilidade ameaçada, o Legislativo adota uma atuação mais ativa no controle das políticas públicas, o que gera atrito sempre que algum dos poderes tenta reverter ou controlar essa influência.

Nota-se, então, que o Congresso busca reafirmar sua prerrogativa como casa legisladora e defensora da soberania popular. Ademais, a contínua polarização política que persiste no país contribui para essa dinâmica, já que o Parlamento reflete a diversidade e a fragmentação da sociedade. Assim, grupos parlamentares, guiados por agendas ideológicas ou interesses específicos, utilizam o Legislativo como palco para confrontar tanto o Executivo, quando este não atende suas vontades, quanto o Judiciário, quando suas decisões contrariam convicções políticas.

Portanto, é nítido que a tensão extrapola meramente o campo político, alcançando o núcleo basilar do sistema de governo ao colocar em xeque o funcionamento harmonioso entre os Poderes da República e suas funções típicas. Isto é, esses conflitos não decorrem de um vácuo constitucional, mas são diretamente influenciados pelas características estruturais do sistema de governo vigente.

Uma análise do sistema de governo frente ao desequilíbrio dos três poderes

Antes de adentrar de fato na discussão acerca de como os poderes são moldados no interior dos dois modelos até então discutidos e como isso se reflete na separação dos três poderes, é necessário que se entenda de forma ampla como os sistemas do parlamentarismo e do presidencialismo se consolidaram e quais são suas principais características.

Parlamentarismo x Presidencialismo: a consolidação dos sistemas

O parlamentarismo é um sistema que foi construído e moldado por meio da evolução histórica dos modelos de governo, não sendo um formato elaborado teoricamente para depois ser posto em prática. Suas raízes remontam ao século XIII, quando uma revolta liderada por um nobre francês contra o rei Henrique III da Inglaterra deu origem às primeiras reuniões com caráter de assembleia política — embrião do que mais tarde se tornaria o Parlamento (Dallari, 1998).

Entretanto, àquela época, esse órgão ainda não possuía o formato nem a autoridade que lhe são atribuídos atualmente. Sua

consolidação como instituição central do poder político levou séculos, sendo apenas no século XVIII que o sistema parlamentarista passou a se estruturar de maneira mais definida. Esse processo foi impulsionado pelo distanciamento dos monarcas George I dos assuntos internos da Inglaterra, agravado pela dificuldade de comunicação, já que não dominavam plenamente a língua inglesa (Oliveira Junior; Trevisan, 2021).

Diante da ausência frequente do soberano, o Gabinete passou a tomar decisões com maior autonomia, e um de seus ministros acabou assumindo papel de liderança frente ao Parlamento. Esse cenário marcou o surgimento de uma das principais características do parlamentarismo: a distinção entre Chefe de Estado e Chefe de Governo.

Seguindo o mesmo rumo, o modelo presidencialista também não foi previamente definido, mas diferente do parlamentarismo, este resultou de uma clara consciência na necessidade de criação de um novo sistema que garantisse a soberania da vontade popular e ao mesmo tempo se concentrasse em um mecanismo de governo suficiente para a contenção da concentração de poderes, se pautando com máximo rigor na aplicação do princípio de freios e contrapesos advindo da doutrina de separação dos poderes.

Nesse sentido, o presidencialismo surge de uma péssima lembrança que o Estado Norte-Americano tinha de quando era submetido à vontade da Coroa Inglesa, de modo que se pautaram em seguir religiosamente a recomendação relativa à separação de poderes perpetrada por Montesquieu, distinguindo-se apenas na atribuição de que o Poder Executivo não mais permaneceria na mão de um monarca (Dallari, 1998).

Em um primeiro momento, a construção do presidencialismo surgiu de uma base pautada na separação máxima de poderes, de modo que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário atuariam de forma independente, como meio de garantir o equilíbrio e o controle paralelo, afastando ao máximo a possibilidade de tomada e concentração do poder e, conseqüentemente, a instauração de um regime absolutista.

Acerca desse aspecto e das exigências reconhecidas, o modelo presidencialista — estruturado sobretudo em torno da figura do Presidente da República — passou a ampliar, em certa medida, os poderes do Executivo. Assim, em certo aspecto, de modo que esse,

nos casos estabelecido em lei e em caráter de necessidade de tomada de decisões rápidas, estaria apto a legislar em determinadas condições específicas, deixando de atuar apenas como mero executor das leis aprovadas pelo Legislativo.

Ao longo do tempo, tanto o presidencialismo quanto o parlamentarismo passaram por adaptações impulsionadas por experiências históricas, transformações sociais e novas demandas políticas. Embora mantenham suas denominações, suas configurações contemporâneas diferem significativamente das formas que assumiram nos séculos iniciais de sua consolidação.

Além disso, é essencial considerar que a aplicação de cada modelo varia conforme o contexto político, cultural e institucional de cada país, conferindo características próprias a sistemas que, em teoria, compartilham a mesma estrutura básica.

A construção do sistema de governo no Brasil

No caso brasileiro, a consolidação de um sistema de governo foi marcada por uma trajetória histórica instável e repleta de mudanças. Ao contrário dos Estados Unidos, que adotaram o presidencialismo desde sua fundação de forma contínua e estável, o Brasil experimentou diferentes modelos ao longo de sua história até que o presidencialismo fosse definitivamente adotado. Antes dessa definição, o país vivenciou duas experiências parlamentaristas: o parlamentarismo monárquico, durante o Segundo Reinado, e o parlamentarismo republicano, entre 1961 e 1963. Ambos ocorreram em momentos de crise política e foram aplicados de maneira distante do modelo original, refletindo distorções institucionais e circunstâncias excepcionais (Oliveira Junior; Trevisan, 2021).

A consolidação democrática do sistema presidencialista somente se concretizou com o plebiscito de 1993, ocasião em que a população brasileira, por ampla maioria, optou pela república como forma de governo e o presidencialismo como sistema, conferindo legitimidade popular à estrutura política vigente.

Nesse sentido, ficou configurado e adotado no Brasil um sistema no qual o Presidente acumula as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo. A figura representativa do Executivo é unipessoal e escolhida de forma democrática pelo povo, para exercer o mandato pelo tempo determinado de quatro anos. Bem como

concedido ao Presidente o poder de veto, como meio de controle e de participação no processo legislativo.

Contudo, embora tenha sido esse o modelo formalmente adotado à época, muitas modificações foram sendo incorporadas ao longo dos anos. Para compreender plenamente o sistema atual e todas as suas disposições, faz-se necessária uma breve retomada acerca da incorporação da teoria da separação dos poderes no ordenamento brasileiro e sua efetividade no contexto prático.

Conforme já disposto em tópico anterior, a cristalização do Estado fundamentado na separação de poderes, sob termo de inalterabilidade, ocorreu com a Constituição Federal de 1988. Entretanto, anteriormente a essa, existiam Cartas Magnas que fizeram menção à adoção da teoria tripartite, de modo que a Constituição de 1934 foi a primeira a incorporar o elemento “cooperação” em consonância com a Teoria de Montesquieu (Gouvêa, 2019).

É relevante enfatizar, ainda, que embora a Constituição de 1988 não faça referência expressa ao termo “cooperação”, ela seguiu com a mesma lógica adotada pela constituinte de 1934, deixando claro, em seu art. 2º, que os poderes devem ser harmônicos entre si, restando implícita a integração entre os órgãos para manutenção da ordem e garantia do desenvolvimento em seus diversos aspectos.

O cerne da discussão sobre a necessidade de cooperação entre os poderes foi a inviabilidade de independência total dos três órgãos, pois havia grande risco de retornar à manifestação de arbitrariedade por parte de cada um deles, a ponto de tomarem o poder central e se afastarem da unidade política. Assim, tornou-se necessário o estabelecimento desse elemento como constituidor do sistema de separação de poderes.

Carina Barbosa Gouvêa (2019, p. 6), em exposição aos escritos de Apolinário sobre a Teoria de Montesquieu, descreve que:

O principal motivo para a superação da rigidez da separação dos poderes foi a necessidade de impedir que os órgãos respectivos se tornassem tão independentes que, arbitrariamente, se afastassem da vontade política central, da unidade política. Ou seja, algo inviável dentro da arquitetura constitucional contemporânea.

Nesse sentido, relacionando-se ao presidencialismo, o que se buscou estabelecer foi uma cultura de cooperação entre os poderes, sobretudo no que tange à relação entre o Legislativo e o Executivo, haja vista que, nesse sistema, o Parlamento e o governo são obrigados a cooperar em razão da dependência para o exercício do poder de determinação de políticas (Pugliese; Tomio, 2015), especialmente quando o Estado se rege sobre a égide do multipartidarismo.

Com base nessa necessidade de cooperação entre o Legislativo e o Executivo, passa-se a falar, no Brasil, sobre um novo formato de presidencialismo: o denominado presidencialismo de coalizão, que se sustenta na aliança orquestrada entre o Presidente e os assentos legislativos, com o fito de garantir a estabilidade política por meio da colaboração de forças políticas (Amaral; Amaral Júnior, 2017).

Durante muitos anos, embora muito discutido no âmbito institucional, o presidencialismo de coalizão no Brasil não se mostrou um problema para a garantia da governabilidade; pelo contrário, podia ser visto como um modelo necessário para assegurar o desenvolvimento político, social e econômico, garantindo a estabilidade por meio da política de cooperação entre o Legislativo e o Executivo.

Todavia, com o crescimento da polarização política partidária e a desestabilização do funcionamento dos três poderes, especialmente a partir do *impeachment* da presidenta Dilma em 2015, a relação estabelecida entre o Legislativo e o Executivo, base de sustentação do presidencialismo de coalizão, mostrou-se cada vez mais tensa.

Nesses termos, assim como apresentado por Amaral e Amaral Júnior (2017), a ausência de identidade entre a política defendida pelos partidos que compõem o Legislativo e a corrente política do Executivo, dada a disparidade de orientações programáticas entre os líderes de diversos partidos políticos, tem, praticamente, impossibilitado a obtenção de maioria parlamentar, o que, consequentemente, acaba por desestruturar a forma do presidencialismo de coalizão.

Legislativo e Executivo frente ao presidencialismo e ao parlamentarismo: desvirtuamento do sistema de governo brasileiro

No entendimento do autor José Antônio Cheibub, por mais que existam diferenças claras entre a forma em que se estabelece

a relação do Poder Legislativo e o Poder Executivo dentro desses sistemas, em nenhum dos dois há, de fato, uma sobreposição de importância de um sobre o outro, de modo que a tendência (ou ao menos deveria ser) é que ambos tenham uma expansão simultânea no governo. Segundo esse autor, a grande distinção estaria no desdobramento do processo político desses sistemas em um modelo democrático, sendo que:

[...] enquanto a política no sistema presidencialista revolve-se em torno de um calendário político fixo e público, a política parlamentarista oferece um grande número de possibilidades estratégicas, que surgem porque o governo pode interferir na existência do parlamento e o parlamento na existência do governo (Cheibub, 2013, p. 9).

Retomando a teoria de separação dos poderes, teoricamente, a distinção principal entre os dois sistemas de governo está no modo como os poderes Legislativo e Executivo irão se relacionar. Enquanto no parlamentarismo há a necessidade de uma maioria legislativa para a manutenção do poder — que dá formato ao Parlamento —, no presidencialismo há um governo que exerce um mandato previamente determinado e limitado no tempo, de forma independente do que acontece dentro do Legislativo.

Em consideração ao disposto por Cheibub, é de suma importância enfatizar que a afirmativa de que no presidencialismo se tem uma atuação independente do governo não pode ser feita de forma tão ampla ao ponto de se enquadrar o presidencialismo de coalizão. Isso porque, como visto anteriormente, essa variação requer uma conexão e o estabelecimento de uma aliança entre o Executivo e sua base no Legislativo, de modo que o Presidente da República depende do controle da maioria parlamentar para garantir a governabilidade e manter o mandato presidencial (Amaral; Amaral Júnior, 2017).

A interdependência dos poderes neste sistema de governo se pauta na garantia do incentivo à cooperação, de modo que sua ausência generalizada entre os atores políticos ocasionaria o surgimento de presidentes minoritários, o que, conseqüentemente, se acentuaria com o multipartidarismo e resultaria numa manifesta paralisia decisória e, portanto, na quebra do regime democrático (Cheibub, 2013).

A situação do Brasil se enquadra perfeitamente nessa disposição. É evidente o protagonismo adotado pelo Legislativo nos últimos anos e as claras tentativas de barrar o Executivo por meio de rejeição e derrubada das propostas apresentadas pelo Presidente da República, denotando claramente que este não possui uma maioria parlamentar para a garantia da governabilidade e enfrenta um clássico impasse político.

E é nesse ponto que se encontra o cerne da questão. Em tese, o sistema de presidencialismo não deveria se pautar na problemática de uma maioria parlamentar para garantia da governabilidade, essencialmente pelo fato de que o Presidente, como Chefe de Estado e Chefe de Governo, teria atribuições suficientes para garantir a continuidade do mandato e estabilidade política por meio do exercício da governabilidade. Contudo, a atuação do Congresso Nacional se mostra muito mais voltada aos parâmetros do parlamentarismo do que do sistema presidencialista, ganhando protagonismo ao ponto de barrar uma atuação mais independente e característica do Executivo.

Para elucidar de melhor forma esse ponto central, destaca-se que grande parte desse desequilíbrio dos poderes e desnaturalização do presidencialismo tem como foco o processo de definição orçamentária.

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, cabe ao Presidente da República a iniciativa de elaboração do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e das propostas de orçamento previstas na Constituição. Ao mesmo passo, a Constituição também conferiu maior protagonismo ao Legislativo no processo de definição das prioridades para o orçamento ao dispor sobre as emendas parlamentares.

Ocorre que, por muitos anos, essas emendas eram trabalhadas em conjunto com os interesses do Poder Executivo, de modo que se garantia a governabilidade do chefe do Executivo, por meio da maioria parlamentar, ou seja, uma base forte de apoio no Congresso Nacional. Entretanto, desde o governo Dilma e a formação do “Centrão”, essa realidade começou a se desfazer, sobretudo, pelo fato de que os parlamentares se aproveitaram da fragilidade política do Executivo para promover um avanço e ampliação dos poderes do Legislativo (Prazeres, 2024).

A ampliação do Legislativo não foi um processo abrupto, mas sim gradativo ao longo dos últimos governos, que vivenciaram períodos de crise na política implementada, especialmente pela alta repartição da população e dos políticos quanto aos partidos, marcada por grande fragmentação partidária, como já mencionado anteriormente. A fragilidade dos governos permitiu que os parlamentares, aos poucos, fossem mudando a legislação em vias das emendas orçamentárias, garantido que o Legislativo tivesse um maior controle sobre os recursos públicos.

Essa concentração de controle do Legislativo quanto ao orçamento é o que acaba por caracterizar um modelo mais próximo ao parlamentarismo. Isso porque, ao ampliar o poder parlamentar, cria-se uma maior dependência de aprovação do Congresso para que o Governo Federal implemente as políticas propostas, ainda mais em um cenário de evidente dificuldade de realização de tratativas entre os dois poderes.

A efetivação e concretização dessa ampliação do Legislativo encontram-se pontuadas nas diversas emendas parlamentares promulgadas nos últimos anos, principalmente na EC nº86/2015, que transformou o caráter autorizativo das emendas individuais em impositivo, estabelecendo a obrigatoriedade de execução orçamentária pelo Executivo. Além dessa, podem-se destacar as Emendas Constitucionais nº100, nº102, nº 105, todas de 2019, bem como as EC nº 109, de 2021, e a EC nº 126, de 2022, que legitimam e garantem maior interferência dos parlamentares na elaboração e designação do Orçamento (Nobre; Rodrigues, 2024).

Nesse aspecto, o que se verifica atualmente é uma ampliação do poder Legislativo em contrapartida com a dificuldade do Poder Executivo em manter suas propostas e política vigente. Essa situação decorre de uma clara resistência das partes na manutenção de uma cooperação efetiva, especialmente diante da intensa tentativa do Congresso Nacional de demarcar território, pondo em vista uma forma institucional esvaziada, que apenas mantém uma fachada de normalidade enquanto as decisões se deslocam para outros polos de poder.

Dessa forma, considerando as implicações que todos esses fatores exercem sobre a caracterização da governabilidade, observa-se um Executivo fragilizado, cada vez mais dependente da aprovação de um Legislativo fortalecido e crescentemente fragmentado.

Com isso, percebe-se um certo desvirtuamento das características do chamado presidencialismo de coalizão, pois já não se tem, de forma clara, forte e concreta, a garantia do seu elemento principal: a cooperação.

Por outro lado, não se pode dizer que o formato prático atual do sistema de governo se molda ao clássico modelo de parlamentarismo, embora, em certa medida, o Poder Executivo esteja funcionando como subordinado ao Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, o sistema de funcionamento atual, nos moldes em que opera na prática, também não se identifica claramente com o denominado semipresidencialismo adotado pela França.

A real situação enfrentada pelo Brasil atualmente é de severa instabilidade nas relações estabelecidas entre os três poderes, o que causa estranhamento e um desvirtuamento no delineamento do sistema adotado. A forma como o Executivo e o Legislativo têm funcionado gera um questionamento sobre se, de fato, ainda se pode afirmar com garantia que o Brasil adota o presidencialismo de coalizão, ou se este seria apenas uma forma de mascarar a realidade e ocultar, como narrado por Amaral e Amaral Júnior (2017), o gravíssimo problema da inversão da equação democrática.

Considerações finais

A análise demonstra que, embora o sistema de freios e contrapesos esteja sólido no plano normativo — consagrado como cláusula pétreia na Constituição Federal de 1988 —, sua efetividade prática no Brasil enfrenta sérios obstáculos. Sua operacionalidade depende crucialmente da atuação ética, responsável e cooperativa dos três Poderes, condição que tem sido progressivamente comprometida nos últimos anos. Observa-se um desequilíbrio crescente nas funções estatais, com intensa judicialização da política, obstrução legislativa e um Executivo fragilizado, incapaz de governar com autonomia plena. Esse cenário, agravado pela polarização política desde o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, transformou o sistema de freios e contrapesos em um campo de disputas institucionais, marcado por acusações recíprocas de usurpação de competências e pela erosão da confiança mútua entre os Poderes.

Nesse contexto, o presidencialismo de coalizão, modelo historicamente adotado para viabilizar a governabilidade em um ambiente

multipartidário, revela-se hoje como uma fonte de instabilidade. Ao exigir alianças constantes com partidos ideologicamente heterogêneos, esse arranjo favorece práticas clientelistas, enfraquece a coerência programática do governo e subordina a agenda executiva à lógica fragmentada do Legislativo. Mais grave ainda é o fato de que, na ausência de uma base parlamentar estável, o Executivo se torna refém de negociações voláteis, enquanto o Congresso, fortalecido por mecanismos como as emendas parlamentares impositivas, assume um protagonismo que desvirtua a lógica do presidencialismo clássico — em que o chefe de governo deveria exercer seu mandato com relativa independência do Legislativo. Assim, o presidencialismo de coalizão, em vez de equilibrar os Poderes, acaba por distorcê-los, gerando paralisia decisória e incentivando a judicialização de conflitos políticos.

Diante desse impasse, ressurgem o debate sobre a adoção do parlamentarismo no Brasil. Historicamente, o país já experimentou duas versões desse sistema — durante o Segundo Reinado e brevemente em 1961 e 1963 —, mas ambas ocorreram em contextos excepcionais e sem as condições institucionais adequadas. Contudo, do ponto de vista teórico, o parlamentarismo oferece vantagens relevantes para o equilíbrio interno dos Poderes: ao vincular a sobrevivência do governo à confiança do Parlamento, ele promove maior responsividade política, reduz a rigidez temporal do mandato e facilita a adaptação governamental diante de crises. Além disso, ao separar as funções de chefe de Estado e chefe de governo, o parlamentarismo tende a despersonalizar o poder e a fortalecer a institucionalidade.

Por outro lado, o presidencialismo, em sua forma ideal, assegura estabilidade e previsibilidade, pois o chefe de governo é eleito diretamente pelo povo e exerce seu mandato por prazo fixo, independentemente das flutuações parlamentares. Isso pode ser benéfico em contextos de polarização extrema, evitando colapsos governamentais frequentes. No entanto, no Brasil, essa estabilidade teórica esbarra na realidade do multipartidarismo extremo e da ausência de disciplina partidária, o que torna o presidencialismo puro inviável — daí a emergência do modelo de coalizão, com todos os seus vícios.

Portanto, nem o presidencialismo de coalizão atual nem o parlamentarismo clássico, se transplantado sem adaptações, resolvem

automaticamente o desequilíbrio institucional brasileiro. O que se impõe é uma reforma profunda da engenharia política, que inclua não apenas a eventual mudança de sistema de governo, mas também medidas complementares: reforma partidária, fortalecimento da disciplina nas bancadas, revisão do regime das emendas parlamentares e reforço da cultura de cooperação entre os Poderes. Sem isso, qualquer sistema estará sujeito à captura por interesses setoriais e à deterioração da teoria tripartite.

Em síntese, o Brasil vive um estado crítico de credibilidade na separação dos Poderes, com risco real de desmonte da unidade tripartite — pilar do Estado Democrático de Direito. Restaurar o equilíbrio institucional exige mais do que ajustes formais: demanda um compromisso coletivo com a ética republicana, a responsabilidade institucional e o respeito aos limites constitucionais. Somente assim será possível superar a lógica do conflito permanente e reconstruir um sistema de freios e contrapesos que funcione não como arena de disputas, mas como mecanismo eficaz de governança democrática.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO.** Barroso nega suspensão de liminar que impede pagamento de emenda impositiva. Brasília, 16 ago. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/16/barroso-nega-suspensao-de-liminar-que-impede-pagamento-de-emenda-impositiva>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- AGÊNCIA SENADO.** (2023). Congresso derruba veto ao marco temporal para terras indígenas. Brasília. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/14/congresso-derruba-veto-ao-marco-temporal-para-terras-indigenas>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- AMARAL, J. M.; AMARAL JÚNIOR, J. L. M.** (2017). Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v.9, n.3, p. 356 -365, set./dez. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2017.93.13>. Acesso em: 28 jun. 2025.
- ARISTÓTELES.** (1991). *Política*. Tradução de Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília,
- BAPTISTA, R.** (2023). Senado aprova PEC que limita decisões individuais em tribunais. Brasília: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/22/senado-aprova-pec-que-limita-decisoes-individuais-em-tribunais>. Acesso em 22 jun. 2025.
- BARROSO, L. R.** (2020). *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: SaraivaJur.
- BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 5 de outubro de 1988.
- BRASIL.** Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2021. Autoria: Senador Oriovisto Guimarães. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148030>. Acesso em: 23 jun. 2025.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição n° 28, de 2024.** Autoria: Senador Reinhold Stephanes, Senador Mauricio Marcon, Senador Paulo Litro e outros. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148030>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n° 4.781. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 14 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/mandado27maio.pdf>> Acesso em: 22 jun. 2025.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 572.** Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346358281&ext=.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

_____. **2020. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6.341.** Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2025.

CAMARGO, B. M. C. (2021). A separação dos poderes e os freios e contrapesos na Constituição de 1988: a atuação do poder judiciário. Paraná: Atena. Disponível em: <<https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/643649/1/A%20separa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20poderes%20e%20os%20freios%20e%20contrapesos.pdf>> Acesso em: 21 jun. 2025.

CHEIBUB, J. A. (2013). O poder legislativo nas democracias contemporâneas. E-legis, Brasília, n. 10, p. 7-25, jan./abr. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/download/138/129/668>. Acesso em: 20 jun. 2025.

CONGRESSO EM FOCO. (2025). Do IOF aos vetos: veja 15 derrotas do governo Lula no Congresso. Brasília. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/109750/do-iof-aos-vetos-veja-15-derrotas-do-governo-lula-no-congresso>. Acesso em: 28 jun. 2025.

DALLARI, D. A. (1998). Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva.

- FALCÃO, M. (2024). STF decide por unanimidade manter decisões de Dino que restringem emendas parlamentares. **Portal de Notícias G1**. Brasília. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/08/16/stf-forma-maioria-para-manter-decisoes-de-dino-que-restringem-emendas-parlamentares.ghtml>. Acesso em 22 jun. 2025.
- FREITAS, V. P. (2022). O inquérito das fake news no STF e sua relação com o sistema de Justiça. **Consultor Jurídico (ConJur)**. São Paulo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-27/inquerito-fake-news-stf-relacao-justica/>. Acesso em: 22 jun. 2025.
- FRONTINI, P. S. (2008). Separação de poderes – conflito entre poderes. Reflexões sobre os mecanismos institucionais existentes. **Revista Mestrado em Direito**. Ano 8, n. 2. São Paulo, 2008. p. 67-77. Disponível em: <https://revistas.unifio.br/rmd/article/view/236/306>. Acesso em 28 jun 2025.
- GOUVÊA, C. B. (2019). A teoria da separação dos poderes em 30 anos da Constituição democrática brasileira: o esquecido papel da cooperação para contemplar o todo perfeito do desenho institucional. In: BARROSO FILHO, José. (Coord). **30 anos da Constituição do Brasil de 1988: nosso projeto de futuro**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3329942. Acesso em: 28 jun. 2025.
- LOCKE, J. (2001). **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Introdução de J. W. Gough. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes.
- MENDES, G.; BRANCO, P. G. G. (2023). **Curso de Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo: SaraivaJur.
- MONTESQUIEU, C-L. S., Baron de. (1996). **O Espírito das Leis**. Tradução de Cristina Murachc. São Paulo: Martins Fontes. Disponível em: <<https://dago-bah.com.br/wp-content/uploads/2024/11/Montesquieu-O-espirito-das-leis-completo.pdf> > Acesso em: 21 jun 2025.
- MORAES, A. (2023). **Direito Constitucional**. 39 ed. São Paulo: Atlas.
- MORAES FILHO, J. F. (2000). **A separação de poderes no Brasil**. Políticas Públicas e Sociedade, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 37-45.

- NASCIMENTO, R. S. (2023).** *Estudos de Direito Constitucional Parlamentar*. 1 ed. São Paulo: Editora JusPodivm.
- NOBRE, V.; RODRIGUES, M.; SEMENTE, M. (2024).** *Emendas Parlamentares. O que mudou desde a Constituição de 1998? Nexo Políticas Públicas*. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/linha-do-tempo/2024/10/02/emendas-parlamentares-o-que-mudou-desde-a-constituicao-de-1988>. Acesso em: 02 jul. 2025.
- OLIVEIRA JÚNIOR, J. A.; TREVISAN, L. S. (2021).** A viabilidade constitucional da adoção do parlamentarismo no Brasil: o eterno dilema institucional brasileiro em seus aspectos históricos, jurídicos e políticos. *Revista Estudos Institucionais*, v. 7, n.3, p. 1127 -1162. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/624>. Acesso em: 28 jun. 2025.
- PRAZERES, L. (2024).** *Como fragilidade de Dilma e Bolsonaro abriu caminho para crise das emendas bilionárias*. *BBC NEWS BRASIL*. Brasília. Disponível em: *Emendas parlamentares: como fragilidade de Dilma e Bolsonaro abriu caminho para crise bilionária - BBC News Brasil*. Acesso em: 02 jul. 2025.
- PUGLIESE, W. S.; TOMIO, Fabrício R. L. (2015).** *Democracia constitucional contemporânea e separação de poderes: uma análise com base no presidencialismo de coalizão*. *Pensar*, Fortaleza, v. 20, n.2, p. 355 – 378. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2817>. Acesso em: 28 jun. 2025.
- RIBAS, S. (2025).** *Revés histórico do governo no Congresso indica um resto de mandato sofrido para Lula*. *Jornal Gazeta do Povo*. Curitiba, 26 jun. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/reves-historico-do-governo-no-congresso-indica-um-resto-de-mandato-sofrido-para-lula/>. Acesso em 28 jun. 2025.
- SANTOS, T. N. (2007).** *Ativismo judicial: uma visão democrática sobre o aspecto político da jurisdição constitucional*. *Revista de Informação Legislativa*, v. 44, n. 173. Brasília, p. 271-284. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/140970>. Acesso em: 28 jun 2025.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF derruba tese do marco temporal para a demarcação de terras indígenas**. Portal de Notícias, Brasília, 21 set. 2023.

Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-derruba-tese-do-marco-temporal-para-a-demarcacao-de-terras-indigenas/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. Portal de Notícias, Brasília, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/ver-NoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 22 jun. 2025.

VELOSO, N.; VINÍCIUS, C. (2023). Ministros do STF foram hostilizados ao menos 74 vezes em 6 anos. **Poder360.** Brasília. Disponível em <https://www.poder360.com.br/justica/ministros-do-stf-foram-hostilizados-ao-menos-74-vezes-em-6-anos/>. Acesso em 22 jun 2025.

VIARO, F. A. N. (2019). Aspectos da divisão do poder no Brasil. Relações entre separação dos poderes e federalismo. *In: **Federalismo e Poder Judiciário.*** Coord. Renato Siqueira de Pretto, Richard Pae Kim e Thiago Massao Cortizo Teraoka. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=114315> Acesso em: 21 jun. 2025.

