



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEMOCRÁTICA

VOLUME 10 • 2023





TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA
DEMOCRÁTICA

VOLUME 10 - 2023

ISSN 2447-9403

Rev. Democrát	Cuiabá	v. 10	p. 1-195	2023
---------------	--------	-------	----------	------

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

Composição da Escola Judiciária Eleitoral – EJE

Diretora

Ana Cristina Silva Mendes
Juíza de Direito

Vice -Diretor

Eustáquio Inácio Noronha Neto
Juiz-Membro

Conselho Consultivo

Ana Cristina Silva Mendes
Diretora da EJE

Jackson Francisco Coleta Coutinho
Juiz-Membro

Edson Dias Reis
Juiz-Membro

Janis Eyer Nakahati
Secretária da EJE

Conselho Editorial da Revista da Escola Judiciária Eleitoral

Presidente

Ana Cristina Silva Mendes
Diretora da EJE

Titulares

Antônio Veloso Peleja Júnior
Juiz de Direito

Pedro Francisco da Silva
Juiz Federal

Gustavo Leandro Martins dos Santos

Felipe Gelbecke Simões

Rodrigues Del Papa

Janis Eyer Nakahati

Shirley de Jesus Oliveira Pereira

Jéssica Silva Pires dos Santos

Marcela Alves Lopes Mendes de Oliveira

Júlia Viñe

Revisão de Normas ABNT

Júlia Viñe

Catálogo na Publicação - Cuiabá, 2015.

Revista Democrática / Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. –
Vol. 1 (2015) - . – Cuiabá: Tribunal Regional Eleitoral de
Mato Grosso, 2015- .
v ; 23 cm.

Anual

ISSN 2447-9403

I. BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso

1. Direito eleitoral 2. Direito constitucional

3. Gestão pública

Notas

1. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.
2. Proibida a comercialização desta obra.
3. Os artigos doutrinários publicados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem, necessariamente, o posicionamento deste Tribunal.
4. Disponível também em:
www.tre-mt.jus.br/eje/revistademocratica.

Tiragem

500 exemplares

Endereço

Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso
Escola Judiciária Eleitoral
Avenida Historiador Rubens de Mendonça, 4750
Centro Político Administrativo, Setor E.
CEP: 78049-941
Fones: (65) 3362-8123 e 3362-8156

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

COMPOSIÇÃO DO PLENO

Presidente

Desembargadora Maria Aparecida Ribeiro

Vice-Presidente e Corregedora Regional Eleitoral

Desembargadora Serly Marcondes Alves

Juízes-Membros Titulares

Jackson Francisco Coleta Coutinho

José Luiz Leite Lindote

Eustáquio Inácio Noronha Neto

Ciro José de Andrade Arapiraca

Edson Dias Reis

Juízes-Membros Substitutos

Desembargador Marcos Henrique Machado

Desembargador Mário Roberto Kono de Oliveira

Abel Sguarezi

Pérsio Oliveira Landim

Claúdio Roberto Zeni Guimarães

Gilberto Lopes Bussiki

Guilherme Michelazzo Bueno

Procurador Regional Eleitoral

Pedro Melo Pouchain Ribeiro

Procurador Regional Eleitoral Substituto

Pablo Luz de Beltrand

dezembro 2023

SECRETARIA DO TRIBUNAL

Diretor-Geral

Mauro Sérgio Rodrigues Diogo

Secretária de Administração e Orçamento

Tânia Yoshida Oliveira

Secretário Judiciário

Breno Antonio Sirugi Gasparoto

Secretário de Gestão de Pessoas

Valmir Nascimento Milomem Santos

Secretário de Tecnologia da Informação

Carlos Henrique Cândido

APRESENTAÇÃO

Prezados Leitores da Revista DeMocráTica,

Gostaríamos de expressar nossa profunda gratidão a cada um de vocês por fazerem parte da nossa comunidade de leitores. Cada página virada, cada artigo lido e cada pensamento compartilhado contribuem para enriquecer a nossa revista.

Estamos constantemente empenhados em melhorar e inovar o debate dos temas relevantes para o processo democrático buscando trazer artigos que abordam novos temas, questões emergentes e apresentam diferentes perspectivas. Nossa missão é continuar oferecendo conteúdo que contribua para o fortalecimento do processo eleitoral e que seja crucial para garantir a integridade, transparência e representatividade na nossa democracia.

Cada leitor é uma parte vital da nossa jornada, e queremos expressar nosso apreço individual a vocês. Gratidão por prestigiarem a Revista DeMocráTica¹ como fonte de informação e inspiração.

Como parte essencial da nossa comunidade, valorizamos suas opiniões. Se houver algo que alguém gostaria de compartilhar conosco - seja um elogio, uma crítica construtiva ou uma sugestão de assunto - estamos sempre prontos para ouvir. Afinal, essa revista é um esforço coletivo, e sua voz é fundamental.

Em nome de toda a equipe da Revista DeMocráTica, agradecemos o apoio contínuo. Juntos, continuaremos a explorar os temas que desafiam todos aqueles que atuam no processo eleitoral e cooperam para a manutenção e o fortalecimento dos pilares da nossa democracia.

Assim, a Escola Judiciária Eleitoral Desembargador Palmyro Pimenta apresenta o décimo volume da Revista DeMocráTica, composto de dez artigos que abordarão: “A pandemia da desinformação: Covid-19 e as mídias sociais – do fascínio tecnológico à (auto)regulação; Abuso do poder econômico e político e condutas vedadas aos agentes públicos nas eleições; As idas e vindas dos índios gigantes do norte de Mato Grosso no século XX; Ativismo judicial

¹ O título da Revista DeMocráTica com as letras maiúsculas em destaque (M e T) evoca o Estado de Mato Grosso e o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso.

e político; Como promover o fortalecimento do sistema de justiça no enfrentamento à desinformação?; Discurso de ódio digital contra mulheres na política brasileira: um reflexo da desigualdade de gênero; Ministério Público resolutivo na função eleitoral; O novo marco regulatório: execução e cumprimento de sanções pecuniárias na justiça eleitoral; O ostensivo silenciamento da voz da mulher na política brasileira: violência política de gênero; Templos fechados e urnas abertas: Mill e Weber ajudam a compreender alguns eventos da pandemia de Covid-19 no Brasil.

Agradecemos também a todos os autores pela contribuição valiosa para a Revista DeMocrática.

Boa leitura!

Sumário

A pandemia da desinformação: Covid-19 e as mídias sociais – do fascínio tecnológico à (auto)regulação	09
--	-----------

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth

José Luís Bolzan de Moraes

Adriana Martins Ferreira Festugatto

Abuso do poder econômico e político e condutas vedadas aos agentes públicos nas eleições	31
---	-----------

Jamilson Haddad Campos

As idas e vindas dos índios gigantes do norte de Mato Grosso no século XX.....	45
---	-----------

Rodrigo Rodrigues Del Papa

Ativismo judicial e político	59
---	-----------

Valéria Rafael das Mercês Aires Chrystal Gil

Como promover o fortalecimento do sistema de justiça no enfrentamento à desinformação?	93
---	-----------

Vitor Paulo Costa Dias

Discurso de ódio digital contra mulheres na política brasileira: um reflexo da desigualdade de gênero	115
--	------------

Shirley de Jesus Oliveira Pereira

Ministério Público resolutivo na função eleitoral.....	133
---	------------

Edson de Resende Castro

**O novo marco regulatório: execução e cumprimento
de sanções pecuniárias na justiça eleitoral 147**

Jéssica Silva Pires dos Santos
Leonan Roberto de França Pinto

**O ostensivo silenciamento da voz da mulher na política
brasileira: violência política de gênero 163**

Mileny Vasconcelos Gonçalves
Rafael Rodrigues Soares

**Templos fechados e urnas abertas: Mill e Weber ajudam
a compreender alguns eventos da pandemia de Covid-19
no Brasil 185**

Volgane Oliveira Carvalho

A PANDEMIA DA DESINFORMAÇÃO: COVID-19 E AS MÍDIAS SOCIAIS – DO FASCÍNIO TECNOLÓGICO À (AUTO)REGULAÇÃO¹

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth²

José Luís Bolzan de Moraes³

Adriana Martins Ferreira Festugatto⁴

RESUMO

O artigo analisa a utilização das novas fontes de comunicação e informação postas pela Revolução Digital no cenário de crise sanitária da Covid-19, e as práticas de autorregulação recentemente adotadas pelas plataformas intermediárias de internet, no tocante à exclusão, mediante juízo próprio, de conteúdos tidos como não informativos. Utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental e da abordagem hermenêutica para estabelecer uma adequada compreensão em relação à questão posta. O problema de pesquisa consiste em avaliar

1 Artigo publicado na Revista Quaestio Iuris, em 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/60199>.

2 Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, Rio Grande do Sul, Brasil. Doutor em Direito Público pela UNISINOS. Professor do Mestrado em Direitos Humanos da UNIJUÍ. Professor do Curso de Graduação em Direito da UNIJUÍ. Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu - Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos – da UNIJUÍ. Líder do Grupo de Pesquisa Biopolítica & Direitos Humanos (CNPq). Pesquisador Gaúcho – Edital FAPERGS nº 05/2019. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0354947255136468>.

3 Faculdade de Direito de Vitória – FDV, Espírito Santo, Brasil. Doutor em Direito pela UFSC; Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor pesquisador do PPGD da Faculdade de Direito de Vitória- FDV, da Universidade de Itaúna e da Escola superior Dom Helder Câmara. Procurador do Estado do Estado do Rio Grande do Sul junto aos Tribunais Superiores (STF/STJ). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4650999047027866>.

4 Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC, Brasil. Doutoranda em Direito, com bolsa de pesquisa FAPESC. Mestre em Direitos Fundamentais pela UNOESC. Membro da ABRADep. Integra os Grupos de Pesquisa Proteção das Liberdades na Sociedade do Controle (linha direitos humanos, novas tecnologias e privacidade). Servidora do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4060029817359460>.

em que medida as mídias sociais digitais serviram de *medium* para o debate em torno da pandemia e como elas têm sido utilizadas para a propagação de desinformação, bem como para a aparição de um discurso antimoderno em termos de racionalidade, ciência e política. Como principais resultados, aponta-se para um possível retorno à tradição do direito social, talvez falseada, sem qualquer regulamentação pública e mecanismos de *accountability*.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Fake News
2. Mídias digitais
3. Pandemia
4. Desinformação
5. Autorregulação

1 Considerações iniciais

A pandemia da Covid-19 experimentada desde o início de 2020 tem trazido um conjunto de novas circunstâncias para uma humanidade desacostumada ou esquecida de experiências que contradigam ou ponham em xeque sua tendência a pensar-se como o resultado exitoso de uma história da Modernidade assentada nos pressupostos do Iluminismo e seus consectários, alicerçada em uma perspectiva histórica linear que inexoravelmente conduz ao “progresso”. Esse cenário conduz ao esquecimento de que muitas das conquistas do período têm externalidades que põem a nu suas pretensões de predomínio e supremacia em uma “cadeia alimentar” que coloca o ser humano no seu topo, em especial pelo domínio do pensar e do agir racional.

Estes mesmos pensar e agir que produziram inovações exponenciais, que conduziram à Revolução Digital, que hoje faz parte do cotidiano e que recebe um novo impulso em decorrência da pandemia, também produziram os piores retrocessos, massacres e extermínios nunca antes vistos, seja em relação às guerras, à degradação ambiental, ao uso extensivo da natureza e do seu próprio habitat, ao desenvolvimento apropriador que leva também à pobreza, à marginalização, à fome etc.

Agora, talvez, para muitos, esse cenário tem conduzido à experimentação de uma “nova” afecção que, ao mesmo tempo que se utiliza dos acessos possibilitados pela última experiência de

globalização, expandindo-se mundo afora, expõe as consequências da opção economicista emergencialista adotada na era do neoliberalismo, quando até mesmo os serviços públicos de saúde são confrontados com sua transformação em *commodities* da era das privatizações⁵.

Mas, pontualmente, explicita, tragicomicamente, a dualidade e dubiedade dos ganhos tecnológicos produzidos da já referida Revolução Digital, Revolução 4.0 ou Revolução da Internet – entre tantas outras nomenclaturas atribuídas ao mesmo fenômeno.

E, esta exposição se dá, de uma banda, por evidenciar a impotência das ciências em confrontar um vírus aparentemente inédito, até mesmo no que tange às velocidades exigidas para evitar-se uma tragédia anunciada em letras garrafais nas mídias tradicionais, muitas vezes sem as bases e fontes científicas adequadas. De outro lado, e para o ponto central da discussão aqui pretendida, a pandemia mostrou uma outra face da experiência tecnológica da contemporaneidade: aquela do uso das novas fontes de comunicação e informação para o debate e exposição de ideias – sem que se lhes estejam atribuindo qualquer nível de valor.

Com efeito, as mídias sociais digitais expuseram, mais uma vez, aquilo que já haviam apresentado de forma explosiva no contexto político da saída da Inglaterra da União Europeia – o nomeado *Brexit* – e no processo eleitoral norte-americano de 2016 que resultou na eleição de Donald Trump e, posteriormente, em diversos processos eleitorais mundo afora, como no caso brasileiro de 2018, com o desfecho da eleição de Jair Bolsonaro.

A utilização dos meios digitais e de sua arquitetura apontou para uma nova interação social, bem como para o uso desta tecnologia

5 “A financeirização funciona como um *pompe à fric* (bomba de dinheiro), operando uma retirada (ganho) sobre a atividade produtiva e sobre cada forma de renda e de riqueza em quantidades inimagináveis mesmo para a financeirização na virada dos séculos XIX e XX. O Estado tem um papel central nesse processo, transformando os fluxos de salário e anuidades em fluxos de renda. As despesas com *Welfare* – bem estar social – (sobretudo as despesas com a saúde) os salários, as pensões são, no final das contas, indexados ao equilíbrio financeiro, no nível de rendas desejado pelos oligopólios. Para garanti-lo, os salários, as pensões, e o bem estar social são obrigados a se adequar sempre rebaixando-se às exigências dos “mercados” (o mercado nunca foi isento de regularização, nem capaz de se autorregular; nos pós guerra foi regularizado pelos Estados, nos últimos 50 anos pelos monopólios). Os bilhões economizados com gastos sociais estão à disposição das empresas que não devolvem nem emprego, nem crescimento, nem produtividade, mas sim, renda” (Lazzarato, 2020, p. 8).

não só para a colocação em cena de um novo espaço para a atuação cidadã, muito comemorada desde a nomeada Primavera Árabe, passando pelo movimento dos Indignados, na Europa, até as Jornadas de Julho, no Brasil, em 2013, sem deixar de mencionar também as movimentações em torno ao *Occupy Wall Street* e outras tantas, que pareciam concretizar aquela visão otimista de uma democracia digital, uma ciberdemocracia ou uma *e-democracy*, muito debatida academicamente desde as últimas décadas do século XX.

Ao contrário, agora, as mídias sociais passaram a permitir e potencializar, talvez algo que já lhes pertencia geneticamente, como veremos: a exposição de discursos em contradição às próprias formas e conteúdos da democracia liberal, e, ainda, a desvirtuação do próprio jogo democrático, com a massificação das ditas *fake news*, os discursos de ódio, as práticas abusivas, os cancelamentos de perfis, etc.

No cenário descortinado pela pandemia, foi possível observar que tais circunstâncias não se resumem ao espectro da democracia e de suas práticas rituais. O enfrentamento da Covid-19 acabou expondo a dualidade da técnica mais uma vez – novas condições de conhecimento ladeados pelo uso desvirtuado de seus meios e métodos, em tudo similar a outros desenvolvimentos científicos que, como no caso da tecnologia nuclear, permitiram novas práticas médicas e energéticas assim como viabilizaram a produção e utilização de um mecanismo de destruição massiva – a bomba atômica – outrora desconhecido.

Com este quadro referencial, a apontar para um cenário quase distópico, pretende-se avaliar como as mídias sociais digitais serviram de *medium* para o debate em torno da pandemia e como – tal qual aconteceu nos processos decisórios antes mencionados – elas serviram para a propagação de desinformação, bem como para a aparição de um discurso antimoderno em termos de racionalidade, ciência e política. Eis o problema que orienta a presente pesquisa.

Para isso, tratando hermeneuticamente o problema, interroga-se o desenvolvimento da Revolução Digital, suas práticas e o papel do Direito, seja quanto à forma, seja quanto ao conteúdo, no processo de gestão destas tecnologias. Eis, em suma, o método e a estrutura do texto que seguirá.

Com este estudo, portanto, buscar-se-á contribuir para o entendimento não só dos “usos e costumes” nas redes sociais, bem como dos meios e métodos de seu enfrentamento por meio de instrumentos de racionalização de condutas e práticas.

2 O surgimento da pandemia e o debate liberdade *versus* segurança inaugurado por Giorgio Agamben⁶

Uma das primeiras “interpretações filosóficas” da pandemia da Covid-19 – e que gerou, à época de sua publicação, bastante repercussão – foi realizada, ainda em fevereiro de 2020, pelo filósofo italiano Giorgio Agamben.

Antes mesmo de ser reconhecida, no cenário internacional, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como pandemia, Agamben, em um pequeno artigo publicado em um periódico *on-line* referiu que, em face da proliferação de casos de Covid-19 na Itália, a “invenção” de uma epidemia ofereceria um “pretexto ideal” para a ampliação da utilização ilimitada de medidas de exceção – diante do esgotamento do discurso acerca dos riscos do “terrorismo” que permeou as políticas securitárias da primeira década do século XXI, notadamente após os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (Agamben, 2020a).

Há um ano – e talvez inadvertidamente, diante dos rumos que a questão tomaria logo adiante – Agamben (2020a) questionava os motivos pelos quais os meios de comunicação e as autoridades públicas italianas estavam disseminando um discurso de pânico que, na sua leitura, seria responsável pelo estabelecimento de um “verdadeiro e próprio estado de exceção, com sérias limitações das movimentações e suspensão do funcionamento normal das condições de vida e de trabalho.” Nesta oportunidade, foi sob essa chave de compreensão que o filósofo interpretou o Decreto-Lei nº 6, de 23 de fevereiro de 2020, que estatuiu “Medidas urgentes para a contenção e gerenciamento da emergência epidemiológica da COVID-19”⁷ aprovado pelo governo italiano em razão do aumento das contaminações pelo novo coronavírus. Para Agamben, referido Decreto se apresentava enquanto manifestação de uma verdadeira estratégia de militarização da sociedade italiana, balizada por fórmulas vagas e indeterminadas que viabilizariam a adoção de medidas de exceção – como a suspensão de manifestações/eventos/reuniões em locais

6 Sobre esta discussão ver: Wermuth, Moraes (2020).

7 O referido regramento foi editado em final de fevereiro, sendo ainda desconsiderada a adoção de medidas mais drásticas que viriam a ser implementadas em momento posterior diante do agravamento da crise provocada pela pandemia em solo italiano (Sindacato Italiano Lavoratori Polizia, 2020).

públicos ou privados e a suspensão dos serviços educacionais, por exemplo – aplicadas indistintamente a todas as regiões da Itália, apresentar-se-iam como restrições desproporcionais em face de uma doença parecida com uma “simples gripe”.

Na sua leitura inicial do cenário que então se descortinava, Agamben (2020a) alertava para o fato de que forjar um “estado de medo” configura-se enquanto prática recorrente dos governos para, por meio da criação de situações de pânico coletivo, legitimar limitações à liberdade. Por isso, a “invenção” uma “epidemia” ofereceria o “pretexto ideal” para essas limitações, configurando “um perverso círculo vicioso”, no qual “a limitação da liberdade imposta pelos governos é aceita em nome de um desejo de segurança que foi induzido pelos próprios governos que agora intervêm para satisfazê-lo.”

No mesmo dia em que a OMS reconheceu a pandemia da Covid-19 – 11 de março de 2020 –, em um artigo intitulado “Contagio”, Agamben (2020b) salientou que uma das consequências mais desumanas da disseminação do pânico no contexto italiano por conta da pandemia reside na ideia de contágio que, na sua leitura, estava na base das medidas excepcionais de emergência então adotadas na Itália. Esse cenário, segundo o filósofo, seria responsável por uma grande degeneração das relações humanas, uma vez que as medidas de emergência decretadas impunham a impossibilidade dos encontros, por razões políticas ou culturais, viabilizando que as pessoas apenas trocassem mensagens digitais, de modo que, ao fim, as máquinas acabariam por substituir todo o *contagio* entre os humanos⁸ - perspectiva reforçada em texto publicado no dia 8 de outubro de 2020⁹ (Agamben, 2020g).

8 Este discurso já havia sido utilizado pelo filósofo italiano para a construção de sua teoria do estado de exceção. Com efeito, na teorização de Agamben (2004, p. 13), o estado de exceção “tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea”, na medida em que “o espaço ‘juridicamente vazio’ do estado de exceção [...] irrompeu de seus confins espaço-temporais e, esparando-se para fora deles, tende agora por toda parte a coincidir com o ordenamento normal, no qual tudo se torna assim novamente possível.” (Agamben, 2010, p. 44). Nesse sentido, o estado de exceção se configura como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo, por meio do qual se cria e se garante uma situação da qual o direito tem necessidade para a sua própria vigência. Em outros termos, “somente porque a validade do direito positivo é suspensa no estado de exceção, ele pode definir o caso normal como âmbito da própria validade.” (Agamben, 2010, p. 24).

9 “*Un paese che decide di rinunciare al proprio volto, di coprire con maschere in ogni luogo i volti dei propri cittadini è, allora, un paese che ha cancellato da sé ogni dimensione*

As críticas contra si direcionadas por conta da publicação dos dois textos acima analisados¹⁰ levaram Agamben (2020c) a prestar, ainda em março de 2020, alguns esclarecimentos (*Chiarimenti*): a) o contexto de medidas de emergência no combate à Covid-19 na Itália constituía-se como prova de que os seres humanos se habituaram a viver em condições de crise perene; b) neste cenário, os sujeitos não mais percebem que suas vidas foram reduzidas a uma condição exclusivamente biológica e, portanto, alijada das demais dimensões (sociais, políticas, humanas e emocionais).

Ao final de março de 2020, em sua *Riflessioni sulla peste*, Agamben (2020d) reforçou a ideia de que a pandemia colocava em evidência o colapso de todas as crenças comuns – exceto no que se refere à existência biológica (vida nua) que deve ser salva a qualquer custo. Nesta oportunidade, o filósofo alertava para o fato de que apenas uma tirania poderia se fundar sobre o medo de perder a vida (“*solo il mostruoso Leviatano con la sua spada sguainata*”), razão pela qual salientava que, uma vez encerrada a situação de emergência decorrente da pandemia, seria impossível um retorno ao modo de vida pré-pandêmico. Essa ideia foi reforçada no texto publicado em seguida (*Distanziamento sociale*), no qual Agamben (2020e) mencionava que a emergência sanitária poderia ser considerada uma espécie de “laboratório” no âmbito do qual estão sendo gestadas as novas estruturas políticas e sociais que aguardam a humanidade.

Ratificando suas teses sobre a “normalização da exceção”, Agamben (2020f) seguiu argumentando (*Una domanda*) que há muito a população já está acostumada ao uso imprudente dos decretos de emergência por meio dos quais o Executivo se sobrepõe, substituindo-o, ao Legislativo, abolindo o princípio da separação de poderes que define a democracia. No cenário pandêmico, segundo o autor, todo limite foi excedido, de modo que as palavras do Primeiro Ministro, por exemplo, têm, assim como as palavras do *Führer*, em um Estado totalitário, valor imediatamente legal. E lança um novo alerta: “*una norma, che affermi che si deve rinunciare al bene per salvare il bene, è altrettanto falsa e contraddittoria di quella che, per proteggere la libertà, impone di rinunciare alla libertà.*”

politica. In questo spazio vuoto, sottoposto in ogni istante a un controllo senza limiti, si muovono ora individui isolati gli uni dagli altri, che hanno perduto il fondamento immediato e sensibile della loro comunità e possono solo scambiarsi messaggi diretti a un nome senza più volto. A un nome senza più volto.” (Agamben, 2020g).

10 A resposta agambeniana, parece, é voltada às críticas elaboradas por D’Arcais (2020).

Passado quase um ano do primeiro texto publicado acerca da temática – Covid-19, liberdade e exceção – Agamben (2021) afirma que, hoje, os governos usam conscientemente a pandemia para declarar um estado de exceção permanente que fortalece seus poderes para além dos limites e que, ao mesmo tempo, não é possível governar de outra forma: *“il sovrano, pur agendo in modo assolutamente arbitrario, è nello stesso tempo costretto alla decisione incessante sull’eccezione che ne definisce in ultima analisi la natura.”*

Em outras palavras, o filósofo refere que vivemos em uma época na qual a ilegitimidade dos poderes que governam sobre a terra transparece com toda força e, por não possuírem qualquer possibilidade de se configurarem em uma ordem simbólica reconhecível, eles são obrigados a suspender a lei e os princípios constitucionais que os podem definir. Como consequência, o estado de exceção se “normaliza” e quem governa não pode, em nenhuma circunstância, governar de outra forma: *“la nostra diagnosi di un definitivo tramonto dell’età delle democrazie borghesi è in ogni caso confermata.”*

Neste cenário que “flerta” com a possibilidade de criação de um verdadeiro estado de exceção, destaca-se o papel desempenhado pelas novas mídias sociais. Efetivamente, hoje, os meios de comunicação alternativos assumem o centro nas discussões em torno da pandemia, bem como um papel realçado na propagação de desinformação e na criação de um ambiente propício ao surgimento de um discurso antimoderno em termos de racionalidade, ciência e política, o qual parece esquecer, diante do fascínio tecnológico – como esclarece Serrano (2013) –, em alguns momentos, que o mundo virtual não é, definitivamente, o mundo real, conforme abordagem a ser empreendida em sequência.

3 As novas mídias sociais em um ambiente de pandemia: fascínio tecnológico e a diluição de fronteiras entre o real e o virtual

O ano de 2020 ficará registrado na história da humanidade em razão da circulação de um novo vírus, a partir da cidade de Wuhan, situada na República Popular da China, responsável por alterações

em nosso modo de vida ainda não passíveis de mensuração em sua magnitude e consequências. Batizado de “novo coronavírus”, a doença por ele provocada, Covid-19, foi capaz de transformar a realidade do globo em menos de seis meses, desde a identificação do primeiro caso em solo chinês, em dezembro de 2019 (apesar de haver dúvidas quanto ao início de sua circulação), resultado não só da sua alta capacidade de transmissão e contágio, mas também como reflexo do mundo globalizado.

De início, muito se subestimou esse agente letal. No entanto, após as milhões de mortes observadas em todo globo – seja em decorrência do desconhecimento em torno do vírus e de sua capacidade de produção de resultados diversos a depender do indivíduo contaminado, seja em razão do colapso dos sistemas de saúde a partir de reformas privatizantes postas em prática pelas políticas contemporâneas – a realidade não pode mais ser negada, assim como põe-se um outra cunha crítica em torno ao pensamento agambeniano na relação contrafática “liberdade”/“exceção” em um contexto pandêmico.

E, na primeira pandemia vivenciada na era da internet, apesar dos grandes avanços observados em termos de implementação de ações e estratégias em razão da rapidez da comunicação e da capacidade de desenvolvimento tecnológico de produtos farmacêuticos (vacina, em especial), observou-se a utilização das nomeadas *fake news* em volume crescente, seja por setores populares – a partir de rumores e crenças de curas milagrosas – e até mesmo pelos atores políticos responsáveis pela gestão da crise sanitária, para além do uso da situação para o experimento e prática de novas formas tecnológicas de gestão da vida, de novas práticas de biopolítica, em termos foucaultianos.

E, é sobre esse cenário, no qual as sociedades contemporâneas experimentam uma nova pandemia – agora no ambiente tecnológico – que se debruça este estudo, pontualmente, sem desconhecer tantos outros que vêm sendo postos ao debate e à crítica acadêmica.

Para isso é preciso considerar que a mudança de um cenário analógico para um digital reflete diretamente na construção do ambiente informacional que dá base à sensibilização da população quanto ao tema e potencializa a capacidade de resposta face ao evento epidêmico atual: as novas mídias digitais – como nova fonte de informação e comunicação da sociedade contemporânea – apresentam-se como modernas ferramentas que possibilitam aos

órgãos internacionais de saúde, como também a outras importantes entidades privadas e à própria sociedade civil, divulgar informações técnicas sobre a crise sanitária em decorrência da Covid-19, com intuito de conter o agravamento das consequências da sua propagação desenfreada (Morais, Festugatto, 2020).

Porém, ao mesmo tempo se observou que esses mecanismos passaram a sofrer o mesmo fenômeno que impactou recentes disputas eleitorais, bem como outras consultas populares mundo afora – caso das eleições norte-americanas e brasileiras e do *Brexit* inglês, por exemplo.

As *fake news* começaram a circular nos meios digitais, provocando, na já crítica situação social, um conjunto de desinformações que deixavam as pessoas sem saber no que acreditar ou, às vezes, levavam-nas a buscar por tratamentos “milagrosos” anunciados em perfis sociais de pessoas inescrupulosas ou crédulas demais a ponto de não conseguirem diferenciar entre desinformação e orientação científica adequada – criando verdadeiros efeitos do tipo “bolha social” (Serrano, 2013)¹¹. No Brasil, inclusive o Presidente da República passou a fazer uso de suas mídias sociais com o intuito de propagar notícias contraditórias, incluindo as políticas adotadas por seus sucessivos titulares da pasta do Ministério da Saúde, chegando-se à remoção – pelas próprias plataformas digitais – de conteúdos por ele postados em absoluto desacordo com as orientações das autoridades sanitárias mundiais.

Como se sabe, a informação é considerada um elemento qualificador do cidadão para a tomada de decisão, pois é a partir do exercício de influência mútua e da troca de opiniões e fatos que se possibilita a autodeterminação dos indivíduos e, a partir disso, o exercício de uma cidadania cognitivamente crítica – tanto que prevista como um direito humano nas principais Cartas de Direitos Fundamentais (a exemplo do disposto no artigo XIX, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do artigo 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos).

11 Segundo Pariser (2011), a teoria do “filtro bolha” envolve a ação de algoritmos que atuam como filtros no ambiente virtual. A partir desses filtros, as características e dados selecionados alimentam motores de busca para direcionarem o acesso de conteúdo tomando como referência o perfil e os hábitos de consumo do usuário. Trata-se de um mecanismo utilizado, por exemplo, pelo *Facebook*, e que acaba por restringir o alcance às diferentes fontes de informação, que, eventualmente, poderiam contradizer ou até esclarecer os fatos sob discussão.

Com a revolução digital (Sadin, 2018a, p. 59) e a abertura da *web*, a circulação da informação passou a contar com velocidade e ausência de fronteiras e, a partir das tecnologias cognitivas, que operam sobretudo com o tratamento dos dados nela constantes, a proeminência o direito “à” e “de” informação fica ainda mais saliente, diante do fato de que a desinformação deliberada, ou seja, a disseminação intencional do “falso”, com o intuito de ludibriar, agora goza de uma escala jamais vista, tornando-a potencialmente ainda mais lesiva. Por outro lado, paralelamente à disseminação deliberada do falso, as novas mídias podem promover um “desvio de foco” das questões realmente importantes em um dado contexto sócio-político, fazendo com que poucos percebam, por exemplo, que “quando um meio de comunicação propõe a pergunta ou enquête do dia, na verdade está a introduzir sua própria pauta, procurando nos convencer de que esse assunto é o mais importante”, de modo que “no dia de um Golpe de Estado em Honduras, podem nos perguntar qual é o melhor disco de Michael Jackson” (Serrano, 2013, p. 177).

Além disso, o fascínio provocado pelas mídias sociais pode conduzir a uma verdadeira “paralisia de nossos outros âmbitos de organização e compromisso”, e “o modelo dominante já tomou ciência disso e está sempre desenvolvendo estilos de vida virtuais para desviar nossas ambições, nossas reivindicações e nossas lutas.” É comum, por exemplo, em redes como o *Facebook* e em campanhas de coletas de assinatura pela *internet*, a criação de “círculos fechados de informantes e informados virtuais sem nenhuma incidência social” (Serrano, 2013, p. 176).

Esse cenário conduz à configuração do que Eco (2004, p. 261) denominou de “homem heterodirigido”, ou seja, um sujeito que

vive numa comunidade de alto nível tecnológico e particular estrutura social e econômica (nesse caso baseado numa economia de consumo), e a quem constantemente se sugere (através da publicidade, das transmissões de TV, das campanhas de persuasão que agem sobre todos os aspectos da vida cotidiana) o que deve desejar e como obtê-lo segundo certos canais pré-fabricados que o isentam de projetar perigosamente e responsabilmente. Numa sociedade desse tipo a própria opção ideológica é “imposta” através de um cauteloso controle das possibilidades emotivas do eleitor, e

não promovida através de um estímulo à reflexão e à avaliação racional.

Tais constatações, assim como a postura adotada pelas redes sociais diante do contexto pandêmico da Covid-19, ao remover compartilhamento e marcar com “alerta de *fake news*” postagens do perfil do Presidente da República brasileiro que, em tese, incitavam a quebra do isolamento social, bem como desconsideravam a gravidade da situação sanitária mundialmente enfrentada, evidencia a importância do debate em torno da regulação e autorregulação das plataformas digitais (Abboud, Campos, 2018, p. 19-36; Ladeur, 2018, p. 45-56), frente à necessária proteção às liberdades comunicacionais enquanto valores iminentes aos Estados Democráticos de Direito, qualificadas pela direito à informação em um ambiente digital. É com este tema que se ocupa o tópico subsequente.

4 Mídias digitais, desinformação e (auto)regulação

O mundo, como já anunciado reiteradamente, certamente será fingida entre o “antes” e o “depois” da pandemia causada pelo novo coronavírus, com o surgimento do que se tem nomeado como o “novo normal”.

Como refere Pérez Tapias (2020), a suposta “ordem econômica internacional” vem sendo colocada “de cabeça para baixo por um microscópico vírus protagonista de outra face da globalização”, evidenciando que não há controle tecnológico, tampouco econômico: “daí a tremenda cura de humildade que a pandemia desencadeada nos inflige.”

A batalha comunicacional travada em torno do tema ultrapassou em muito os limites da disputa ideológica entre economia e saúde (vida), pondo, na formação desse cenário informacional caótico, diante da já crítica situação social, em cena o papel das plataformas intermediárias, como *Google*, *Twitter*, *Facebook* e *Instagram* etc, enquanto fontes frequentemente utilizadas na busca por (mais) “informações”.

Já é reconhecido que a *internet* não se configura apenas como uma ferramenta de comunicação. Todo o multimodal de interações que passaram a ser possíveis pela *web* acarretam profundos reflexos

na forma de sentir, pensar e agir dos indivíduos, e definitivamente influenciam na subjetividade e na própria capacidade de autodeterminação, enquanto faculdade de decidir por si mesmo (mais uma vez, remete-se ao “homem heterodirigido” de Umberto Eco). Tem-se, portanto, uma rede que tem alto poder de influência na autodeterminação dos cidadãos e na formação da opinião pública, sendo inclusive apontada, por alguns, como a ágora virtual¹². Uma ágora com características peculiares e cada vez mais posta em interrogação.

E, conforme amplamente noticiado nas cenas nacional e internacional, percebe-se uma mudança abrupta de postura dessas plataformas, o que decorre, em boa medida, das críticas em relação à inação frente à viralização, no espaço virtual, de fatos manipulados e/ou distorcidos relativos aos processos político-eleitorais. Em face da pandemia da Covid-19, o que se observa, em várias situações, é o oposto: uma ação proativa das novas mídias na remoção de conteúdo e utilização de *tags* de alerta a respeito de publicações que denotam comportamentos contrários aos indicados pelas fontes oficiais ligadas à saúde pública, notadamente no que diz respeito aos protocolos de distanciamento social, tratamentos farmacológicos e, mais recentemente, às vacinas desenvolvidas para fazer frente à nova doença.

Essas constatações conduzem à reflexão sobre se tratar de uma mudança de paradigma regulatório e decisório pautado na autocensura das plataformas de mídia social. É esta uma solução conjuntural de crise, decorrente da excepcionalidade da questão sanitária, ou um protocolo que continuará a valer mesmo superada a pandemia da Covid-19, como tem alertado Agamben, de modo mais geral, quanto às demais medidas excepcionais gestadas para o enfrentamento do contexto pandêmico? Em caso de manutenção deste modelo, torna-se importante refletir sobre qual o papel das redes sociais quanto ao controle do fluxo de comunicações, os seus limites de atuação neste sentido e os mecanismos de *accountability* necessários e toleráveis.¹³

¹² Há estudos indicando que cada usuário dá, em média, 2.617 toques na tela do celular por dia (Empoli, 2019, p. 864), o que evidencia a inerência de dito instrumento e da rede mundial de computadores no cotidiano da sociedade contemporânea, e como tal dispositivo tecnológico assume o papel de nova janela para o mundo – na era da informação –, bem como, reversamente, de um olhar digital para o espaço privado e o cotidiano dos usuários – na era da quantificação (Sadin, 2015).

¹³ Para compreender a realidade informacional do século XXI, é necessário, primeiramente, levar em consideração que quase metade da população mundial está conectada à *web* através de um *Smartphone* ou de algum outro meio de acesso à rede e seus instrumentos.

No cenário ora descortinado, emerge a fabricação desenfreada de conteúdo digital que expressa, em boa medida, a hipervisibilidade de uma sociedade voltada à transparência e, porque não, à vaidade e à exposição. De acordo com Han (2017, p. 103), “o vento digital da comunicação e da informação” não está submetido ao imperativo da moral, e o que se tem é uma massa de informações postas em circulação que não necessariamente carrega ou gera verossimilhança ou correspondência com o real – gerando o já mencionado efeito denunciado por Serrano (2013) de “confusão” entre o plano virtual e o real. Com efeito, evidencia-se que, não raramente, o contexto de hiperinformação e hipercomunicação contribui para gerar desordem e poluição do ambiente que envolve a formação da vontade individual e coletiva.

E esse desvio é ainda mais exacerbado quando, no modelo de capitalismo cognitivo do Vale do Silício (Sadin, 2018b), a produção de informação é o insumo de negócio das plataformas digitais, que visam, em verdade, ao consumo massivo – ainda que esse fim não se diferencie daquilo que o velho capitalismo sustentava no mundo analógico –, baseada na coleta e tratamento de dados oportunizados pelos mecanismos de Inteligência Artificial e pelo *Big Data*. Por isso mesmo se diz, ainda que em tom de anedota, que o *Facebook* tem o maior “poço de petróleo” do mundo contemporâneo, assentado no domínio de dados incalculáveis e detentor de um modelo de negócio conectado a uma psicologia comportamental nunca antes experimentada.

Não se trata de reduzir o espaço da internet a uma responsabilização única do meio digital pela guerra híbrida que se assiste diariamente no palco das plataformas digitais de mídias sociais. Trata-se, pelo contrário, de se reconhecer que as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) possibilitam ao modelo democrático de governo – no bojo da denominada *e-Democracia*, *democracia.com* ou ciberdemocracia, dentre outras nomenclaturas utilizadas –, a criação de novos espaços de deliberação social em rede, inclusive uma maior participação social, mesmo que, de tempos para cá – sobretudo após a exposição do caso *Cambridge Analytica* – os reflexos negativos tenham ganhado maior expressão, gerando perplexidade e dúvidas acerca dos efeitos positivos da tecnologia para as práticas democráticas (Morais, Lôbo, 2019).

Assim, faz-se necessário investigar os riscos dos desvios no funcionamento desses instrumentos, principalmente com a aceleração

imposta pela arquitetura e governança da rede, naquilo que Lessig (2020) formulou como “*code is law*”, e que vem a se configurar numa política ainda “sem rosto”, questionando-se acerca do papel destas empresas de tecnologia e do próprio Estado perante a guerra informacional da atualidade.

Nessa corrida de admoestação, o *Twitter* deu a largada na remoção de publicações que, segundo critérios próprios, estimulavam a propagação do novo Coronavírus, em 18 de março do corrente ano (O Estado de São Paulo, 2020a), sendo seguido pelo *Facebook* e *Instagram* (O Estado de São Paulo, 2020b), estampando algo que já se desenvolvia no “submundo” das TICs, no tocante à forma de atuação destas plataformas e a afetação de liberdades e garantias constitucionais, presentes no conjunto das Cartas Constitucionais atuais, em particular no que respeita à liberdade de expressão.

Embora as mídias digitais tenham influenciado cada vez mais o comportamento dos indivíduos, ainda não se torna passível de constatação empírica o impacto desses esforços para alcançar os propósitos explicitamente sugeridos por seus proprietários e gestores. O fato é que essas práticas tornaram ainda mais evidente a tensão projetada sobre as liberdades de expressão e informação entre os atores envolvidos, incluídos os responsáveis pela produção de conteúdo, os provedores intermediários que armazenam essa informação e, ainda, os próprios usuários-destinatários das mensagens.

Assim é que ganha importância o questionamento em torno dos limites e referências para a atuação destas empresas, para além do reconhecimento da presença de previsões em seus “Termos e condições de uso”. Há que se interrogar se o espaço digital é de propriedade do ente privado, e, portanto, a sua atividade engloba a gestão desse ambiente, ou se trata de um espaço público, por abranger interesse social? Qual a forma, conteúdo e âmbito de regulação deste novo ambiente?

Inclusive pelo fato de que seria deveras oneroso – e aqui não se está a referir apenas aos recursos materiais, mas humanos, ainda que o próprio *Facebook* já tenha declarado que passou a fazer uso de Inteligência Artificial para esse fim¹⁴ – fiscalizar o conteúdo publicado por todo seu domínio eletrônico. Esse fator torna-se ainda mais difícil no bojo de uma “sociedade líquida” (Bauman, 2001), marcada pela volatilidade das mudanças ocorridas na esteira das

14 Sobre o tema, é possível encontrar mais informações em Meta (2020).

transformações do espaço digital, formando bibliotecas de fragmentos que não possuem consistência suficiente para reuni-los e transformá-los em conhecimento. Neste cenário, as “verdades” – muitas vezes “pós-verdades” – e opiniões transformam-se na “velocidade da luz”.

Todavia, ao passo que predita rede social judicialmente contestou a sua obrigação em zelar pela fidedignidade dos conteúdos publicados em sua plataforma¹⁵, parece tomar-se direção contrária nas situações de autorregulação apontadas, visto que atua – agora de ofício – de maneira diversa, com exclusão unilateral de conteúdo dirigida principalmente aos atores políticos. E mais, instituiu um conselho de supervisão de conteúdo – *Oversight Board* – como uma espécie de Corte independente para tratar os casos que envolvam decisões que impactem a liberdade de expressão¹⁶. Ou seja, frente à pandemia, o *Facebook* parece ter abandonado a posição sustentada em juízo.

Decorrente de obrigação legal ou de “fiscalização” voluntária, não se pode perder de vista a possibilidade de censura que a retirada de informações da internet, em especial das plataformas de mídia social, sob a alegação de inadequação mediante juízo próprio, pode configurar, situação expressamente proibida pela Constituição Federal de 1988 (artigo 5º, incisos IX e artigo 220, §2º), considerando-se, inclusive, a ausência de justificativa ou previsão legal para tais práticas, ainda mais levando-se em consideração o duplo viés da informação – como liberdade e como direito à.

Central, portanto, discutir o papel dos provedores intermediários e dos Estados nessa nova configuração das comunicações e das trocas informativas viabilizadas pelas novas mídias sociais, sob pena de, negligenciando este debate, ver-se concretizada, também no campo digital, a previsão agambeniana acerca da transformação da exceção em regra.

15 No Recurso Extraordinário n. 1037396/SP, apresentado perante o Supremo Tribunal Federal, que tem como relator o Ministro Dias Toffoli, questiona-se a constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da *Internet*, que condiciona a retirada de conteúdo pelo provedor de aplicação somente após determinação judicial e, por consequência, afasta a responsabilidade dos provedores intermediários, bem como sua legitimidade, quanto ao controle prévio ou mesmo posterior.

16 Sobre o ver Clegg (2020).

5 Considerações finais

A partir da análise empreendida ao longo do presente estudo, pode-se, a título de síntese conclusiva, assentar alguns indicadores para o tema:

- 1) Inicialmente, há que se ter em mente que o desenvolvimento dos direitos humanos – seja na perspectiva local, nas Cartas Constitucionais, seja na perspectiva internacional, com o alargamento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como de suas interações, a exemplo daquela ancorada no art. 5º, § 2º da CRFB/88, mesmo considerando-se a inclusão feita pela EC nº 45/2004 – desenhou um cenário de proteção nunca antes construído, malgrado o déficit de realização que se escancaram a cada relatório apresentado pela ONU ou por outros organismos dedicados ao tema; (Organização das Nações Unidas, 1948)
- 2) Nesse quadro tem-se uma proteção exacerbada de direitos reconhecidos, bem como uma complexificação de seus conteúdos, incorporando dimensões protetivas e promocionais conjuntamente;
- 3) Há que se ter presente que a “rede” se inaugura com o objetivo de ser um espaço desregulado e de liberdade ampla. Porém, não se pode desconhecer que o próprio desenvolvimento e usos destas tecnologias tem produzido uma subversão deste ambiente “Woodstock” originário, seja como decorrência dos modelos e práticas presentes nas ditas redes sociais, seja pela potência disruptiva que a desconstrução da geografia física põe em prática, relativamente a tudo aquilo que é postado e circula na *web*, além da dificuldade de “esquecimento” ou “apagamento” daquilo que ingressa na rede;
- 4) Por outro lado, ainda há que se criar referenciais ético-jurídicos para o disciplinamento e a atuação nas e das plataformas digitais, não só compatibilizando o controle das publicações como, também, de responsabilização dos atores – usuários e empresas. Nesse sentido, o escândalo da *Cambridge Analytica* pôs em evidência o uso de dados minerados e construídos a partir das redes sociais como mercadorias de consumo e de *microtargeting* político e mercadológico. E, com isso, se expôs o uso das ditas *fake news* nas redes;

- 5) A partir do cenário descortinado pela pandemia da Covid-19, a questão transcendeu do âmbito de gestão das democracias representativas e semi-diretas para o tema da saúde pública. Se, no campo político-eleitoral a desinformação induz à “morte das democracias”, no campo sanitário (pode) importar a “morte” física dos indivíduos ou, no mínimo, a sua exposição a situações de risco, seja pessoal, seja em escala social.

Como tratar um fenômeno que parece fazer parte da genética das redes? A quem incumbe esta tarefa em um ambiente de desformalização institucional, uma vez que Estados atuam em um âmbito analógica, enquanto as *Big Five* ou *MAFIA*, entre outros, operam digitalmente?

Aqui e agora parecem decompor-se os modelos clássicos de heterorregulação, dando espaço para uma retomada de fórmulas autorregulatórias, como que um retorno à tradição do direito social, assim como em termos de uso e agências de *fact-checking*, sem qualquer regulamentação pública e mecanismos de *accountability*.

Porém, tudo está em aberto e, assim como o cenário pandêmico, a desafiar nossa capacidade de compreensão.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer**: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

AGAMBEN, Giorgio. O estado de exceção provocado por uma emergência imotivada. Tradução de Luisa Rabolini. **Instituto Humanitas UNISINOS**, 26 fev. 2020a. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/596584-o-estado-de-excecao-provocado-por-uma-emergencia-imotivada>. Acesso em: 18 set. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. Contagio. **Quodlibet**, 11 mar. 2020b. Disponível em: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-contagio>. Acesso em: 18 set. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. Chiarimenti. **Quodlibet**, 17 mar. 2020c. Disponível em: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-chiarimenti>. Acesso em: 18 set. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. Riflessioni sull'epidemia. **Quodlibet**, 27 mar. 2020d. Disponível em: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-riflessioni-sulla-epidemia>. Acesso em: 28 set. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. Distanziamento sociale. **Quodlibet**, 6 abr. 2020e. Disponível em: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-distanziamento-sociale>. Acesso em: 28 set. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. Una domanda. **Quodlibet**, 14 abr. 2020f. Disponível em: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-una-domanda>. Acesso em: 28 set. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. Il volto e la maschera. **Quodlibet**, 8 out. 2020g. Disponível em: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-un-paese-senza-volto>. Acesso em: 24 fev. 2021.

AGAMBEN, Giorgio. Si è abolito l'amore. **Quodlibet**, 6 nov. 2020h. Disponível em: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-si-bolito-l-amore>. Acesso em: 24 fev. 2021.

AGAMBEN, Giorgio. L'arbitrio e la necessità. **Quodlibet**, 12 fev. 2021. Disponível em: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-si-bolito-l-amore>. Acesso em: 24 fev. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar 2001.

CLEGG, Nick. **Welcoming the oversight board**. Meta, 6 maio 2020. Disponível em: <https://about.fb.com/news/2020/05/welcoming-the-oversight-board/>. Acesso: 28 set. 2020.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

D'ARCAIS, Paolo **Flores Filosofia e vírus: le farneticazioni di Giorgio Agamben**. Micromega. 2020. Disponível em: <http://temi.repubblica.it/micromega-online/filosofia-e-virus-le-farneticazioni-di-giorgio-agamben/>. Acesso em : 28 set. 2020.

ECO, Umberto. **Apocalípticos e integrados**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

EMPOLI, Giuliano Da. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Vestigio, 2019. Versão Kindle.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade da transparência**. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

LADEUR, Karl-Heinz. Por um novo direito das redes digitais: digitalização como objeto contratual, uso contratual de “meios sociais”, proteção de terceiros contra violações a direitos da personalidade por meio de Cyber Courts. In: ABOUD, Georges; NERY JR, Nelson; CAMPOS, Ricardo. (coord.) **Fake news e regulação**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 41-58.

LAZZARATO, Maurizio. **É o capitalismo, estúpido?**. 2020. Disponível em: <https://n-1edicoes.org/016>. Acesso em: 9 jun. 2020.

LESSIG, Lawrence. **Code is law: on liberty in Cyberspace**. In: Harvard Magazine. Jan. 2000. Disponível em: <https://perma.cc/9QL7-NNMS>. Acesso em: 28 jul. 2020.

META. **Usando inteligência artificial para detectar desinformação e conteúdo abusivo sobre COVID-19**. 12 maio 2020. Disponível em: <https://about.fb.com/br/news/2020/05/usando-inteligencia-artificial-para-detectar-desinformacao-e-conteudo-abusivo-sobre-covid-19/>. Acesso em : 28 set. 2020.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de; LÔBO, Edilene. A democracia corrompida pela *surveillance* ou uma *fakedemocracy* distópica. In: MORAIS, Jose Luis Bolzan de (org.). **A democracia sequestrada**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 27-42.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de; FESTUGATTO, Adriana Martins Ferreira. Controle às avessas: a atuação das redes sociais nos casos de (des) informação publicada pelo perfil de Jair Bolsonaro durante a pandemia do novo coronavírus. In: UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direitos, Instituições e Negócios (PPGDIN). (org.). **Crise pandêmica & direitos humanos fundamentais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2020, p. 23-27. v. 1.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Twitter vai adicionar etiquetas contra desinformação sobre coronavírus**. 12 maio 2020a. Disponível em: <https://link.estadao.com.br/noticias/empresas,twitter-vai-adicionar-etiquetas-contra-desinformacao-sobre-coronavirus,70003299613>. Acesso em: 28 set. 2020.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Instagram coloca 'alerta de fake news' em postagem compartilhada por Bolsonaro**, 12 maio 2020b. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,instagram-apaga-fake-news-compartilhada-por-bolsonaro-sobre-coronavirus-no-ceara,70003299954>. Acesso em: 28 set. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Resolução da Assembleia Geral da ONU 217 A (III), 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 23 set. 2020.

PÉREZ TAPIAS, José Antonio. Entre o risco e o medo, a biopolítica em alta. **Instituto Humanitas UNISINOS**, 17 mar. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597147-entre-o-risco-e-o-medo-a-biopolitica-em-alta>. Acesso em: 19 set. 2020.

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

SADIN, Éric. **La vie algorithmique**: critique de la raison numérique. Paris: Échappée, 2015.

SADIN, Éric. **La humanidad aumentada**: la administración digital del mundo. Buenos Aires: Caja Negra, 2018a.

SADIN, Éric. **La silicolonización del mundo**: la irresistible expansión del liberalismo digital. Buenos Aires: Caja Negra Editora, 2018b.

SERRANO, Pascual. Outro jornalismo possível na internet. In: MORAES, Dênis de; RAMONET, Ignacio; SERRANO, Pascual. **Mídia, poder e contrapoder**: da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo; FAPERJ, 2013. p. 145-182,

SINDACATO ITALIANO LAVORATORI POLIZIA. **Testo coordinato del Decreto-Legge 23 febbraio 2020**, n. 6 recante: «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.». 10 mar. 2020.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Daniela Hanna. A emergência do novo coronavírus e a “Lei de Quarentena” no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 102-138, 2020.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Da exceção agambeniana à constituição planetária de Ferrajoli: desafios impostos pela pandemia do novo coronavírus às categorias jurídico-políticas tradicionais. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**. v. 15. n. 1. 2020.

ABUSO DO PODER ECONÔMICO E POLÍTICO E CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS NAS ELEIÇÕES

Jamilson Haddad Campos¹

RESUMO

O artigo aborda o tema do abuso de poder econômico e político e as condutas vedadas aos agentes públicos nas eleições. O abuso de poder econômico refere-se à utilização indevida de recursos financeiros para influenciar o processo eleitoral em benefício próprio. O abuso de poder político ocorre quando agentes públicos usam sua autoridade para obter vantagens eleitorais. Ambas as práticas comprometem a igualdade e a lisura nas eleições. Além disso, são analisadas as condutas vedadas, como o uso da máquina administrativa em favor de candidatos e o uso de recursos públicos para beneficiar determinadas campanhas. O estudo visa promover a transparência, integridade e igualdade nas eleições, fortalecendo a democracia.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Direito Eleitoral
2. Abuso de poder político e econômico
3. Agentes públicos
4. Condutas vedadas

1 Introdução

Inicialmente, necessário se faz uma breve introdução sobre a democracia e o estado democrático de direito, tendo em vista que ambos são conceitos fundamentais na governança de uma sociedade, pois buscam estabelecer um sistema político e jurídico que proteja os

¹ Juiz de Direito; Juiz Eleitoral (biênio 2023-2024); Mestre pela UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro; Mediador Judicial; Curso de extensão na Itália pela UNIFCRI das Nações Unidas em Human Rights and Correctional Systems (direitos humanos e sistema correicional); Pós-graduado em MBA – Poder Judiciário – Fundação Getúlio Vargas; Coautor de várias obras e artigos científicos publicados.

direitos e liberdades dos cidadãos, garantindo a participação popular e a igualdade perante a lei.

A democracia e o estado de direito estão interconectados e se complementam. A democracia depende do estado de direito para garantir que as decisões políticas sejam tomadas de acordo com as leis estabelecidas. O estado de direito, por sua vez, é fortalecido pela democracia, uma vez que a participação popular e a responsabilização dos governantes são essenciais para garantir o cumprimento da lei e prevenir abusos de poder.

Ambos os conceitos são fundamentais para o funcionamento saudável de uma sociedade, assegurando a proteção dos direitos individuais e coletivos, a igualdade perante a lei e a participação cidadã na tomada de decisões políticas. A democracia e o estado de direito são valores essenciais para a promoção da liberdade, da justiça e do desenvolvimento de uma sociedade mais inclusiva e democrática.

O Brasil está vivendo um período em que exercício da democracia está sendo de fundamental importância, e a Justiça Eleitoral, no Estado democrático de direito, tem buscado mecanismos cada vez mais eficientes para coibir os abusos de poder. Superada a breve conceituação, temática propriamente dita do referido artigo.

Considerando o largo passado de abusos de poder nas disputas eleitorais no Brasil, vem o legislador constantemente criando mecanismos que buscam coibi-los, como forma de salvaguardar a legitimidade do pleito democrático.

Sendo assim, com o intuito de proteger a legitimidade do pleito democrático, foi aprovada e sancionada a Lei Complementar nº 64/90, que definiu os casos de inelegibilidade, entre os quais merece destaque o art. 1º, inciso I, alínea “d”, que afastava da disputa os que “tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político” da respectiva eleição e das realizadas nos três anos subsequentes.

Com a evolução do Direito Eleitoral no Brasil, o legislador a fim de efetivar cada vez mais essas garantias constitucionais, criou a “Lei da Ficha Limpa”, Lei Complementar nº 135/2010, dando uma nova redação ao dispositivo citado anteriormente, ampliando sua incidência também aos casos julgados por órgão colegiado, mesmo antes da manifestação da coisa julgada material, bem como expandiu o prazo de inelegibilidade para oito anos.

Contudo, apesar de o legislador trazer nessas leis as garantias constitucionais para que haja uma efetiva proteção ao pleito democrático, não traz a definição do que seria abuso de poder econômico ou político, ficando a cargo tão somente da doutrina e jurisprudência, que cuidam dessas figuras de forma ampla, aberta e sem tipicidade.

2 Abuso de poder

Antes de adentrar nos conceitos de abuso de poder econômico e político propriamente dito, se faz necessário definir o próprio Direito Eleitoral e o abuso de poder em sentido amplo.

O Direito Eleitoral pode ser definido como um ramo do Direito Público que tem como objeto de estudo os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito ao sufrágio com a finalidade de concretizar a soberania popular, dar validade à ocupação de cargos políticos e legitimar o exercício do poder estatal.

Nesse mesmo sentido, assim proclama Rodrigo López Zilio:

O Direito Eleitoral constitui-se em ramo do direito público, cujo desiderato primordial é proporcionar e assegurar que a conquista do poder pelos grupos sociais seja efetuada dentro de parâmetros legais preestabelecidos, sem o uso da força ou de quaisquer subterfúgios que interfiram na soberana manifestação da vontade popular (Zilio, 2016, p.19).

Na sociedade contemporânea, a noção de “poder” liga-se intimamente ao Direito. Conforme ensina Felipe Ferreira Lima Lins Caldas, enquanto o Direito legitima o poder, este é a fonte de validade daquele (Caldas, 2016).

Em nosso ordenamento jurídico, o abuso de direito é definido no art. 187 do Código Civil: “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”. O citado autor afirma: “Dentro desta perspectiva, podemos dizer que a noção de ‘abuso de direito’ quando aplicada no âmbito público caracteriza o que chamamos de ‘abuso de poder’” (Caldas, 2016, p. 102).

No âmbito da esfera eleitoral, todavia, a análise do abuso de poder deve abordar, inicialmente, os ilícitos civis eleitorais.

3 Abuso de poder econômico

O conceito de abuso, popularmente falado, é o uso exagerado de alguma coisa, que ultrapassa a normalidade. Logo, em campanhas políticas, o abuso de poder econômico, nada mais é do que o uso exagerado de recursos financeiros com a finalidade de conquistar votos e desequilibrar o resultado das eleições. É o que conceitua Oliver Coneglian:

“Por abuso de poder econômico entende-se, pois, qualquer atitude em que haja uso de dinheiro em quantidade evidentemente excessiva e que venha em detrimento da liberdade de voto, com potencialidade para perturbar o resultado das eleições” (Coneglian, 2022, p. 211).

Para Oliver Coneglian (2022), existem várias nuances do abuso de poder econômico, as quais não devem ser medidas com uma régua única a conduta de determinado candidato, pois deve ser observado cada tipo de eleição e cada universo eleitoral onde se localiza. A exemplo disso, Coneglian (2022) traz em sua obra:

“uma conduta que, realizada em um município de dois mil eleitores, pode ser entendida como abuso de poder econômico, ao passo que, poderá não caracterizar esse abuso se realizada no centro de São Paulo. Uma conduta realizada por um candidato a vereador pode caracterizar um abuso, mas a mesma conduta realizada por um candidato a deputado pode não caracterizar, em face de que a zona de atuação de um deputado é muito mais abrangente que a de um vereador.”

Sendo assim, após a elucidação trazida por Coneglian (2022), verifica-se que de fato uma conduta de determinado candidato não pode ser medida com a mesma régua sempre, devendo-se observar as especificações de cada caso para que de fato possa ser enquadrado o abuso de poder econômico.

Antes da Lei da Ficha Limpa, o conceito eleitoral de abuso de poder econômico continha em si o elemento “potencialidade”, ou seja, para que fosse caracterizado o abuso de poder econômico, era necessário que houvesse a potencialidade de modificar um previsível ou possível resultado das eleições.

No entanto, com o advento da Lei Complementar nº 135/2010, mais conhecida como Lei da Ficha Limpa, desprezou-se o elemento “potencialidade”, para que se verifique a gravidade. O inciso XVI do art. 22 da LC 64/1990, com redação inserida pela LC 135/2010, diz que “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral traz que para caracterização do abuso de poder:

[...] ‘é necessária a comprovação da gravidade dos fatos, e não sua potencialidade para alterar o resultado da eleição, isto é, deve-se levar em conta o critério qualitativo – a aptidão da conduta para influenciar a vontade livre do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos –, e não o quantitativo, qual seja a eventual diferença de votos entre o candidato eleito para determinado cargo e os não eleitos’ Precedentes. [...] (Ac. de 3.9.2019 no AgR-AI nº 18805, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

O abuso de poder econômico apesar de estar intimamente ligada à palavra “dinheiro”, não há necessidade de que o dinheiro beneficie de forma direta o eleitor. Existem outras atitudes que não implicam oferta de dinheiro ou de bens, e que, mesmo assim, podem tipificar a infração, como por exemplo: o uso de propagandas massivas, pagamento de ajudas a pessoas ou entidades, oferecimento de transporte gratuito para os eleitores no dia das eleições e etc.

Enquadram-se como abuso de poder econômico as ações típicas previstas no art. 299, art. 302 e art. 344 do Código Eleitoral:

Art. 299. 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, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

Art. 302. Promover, no dia da eleição, com o fim de impedir, embaraçar ou fraudar o exercício do voto a concentração de eleitores, sob qualquer forma, inclusive o fornecimento gratuito de alimento e transporte coletivo:

Pena – reclusão de quatro (4) a seis (6) anos e pagamento de 200 a 300 dias-multa.

Art. 334. Utilizar organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para propaganda ou aliciamento de eleitores:

Pena - detenção de seis meses a um ano e cassação do registro se o responsável for candidato.

A ultrapassagem dos custos ou das despesas utilizadas em campanhas eleitorais em relação ao limite de gastos estabelecidos e declarados à Justiça Eleitoral também pode caracterizar abuso de poder econômico.

Como se pode ver, o abuso de poder econômico deve ser estudado em cada caso concreto, observando-se em primeiro lugar o objetivo eleitoral do abuso, e, comprovado este, analisando-se a peculiaridade do doador, do beneficiário, as condições econômicas do lugar.

4 Abuso de poder político

O Abuso do Poder Político está diretamente ligado ao detentor do poder, o agente público, seja detentor de cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, que se vale de sua posição para agir de modo a influenciar o voto do eleitor, atingindo principalmente a sua liberdade de escolha.

O abuso de poder político pode assumir diversas formas, por isso ao escrever sobre o assunto, o legislador preferiu não constituir o abuso de poder em um rol taxativo.

O instituto da Conduta Vedada tem previsão entre os artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), nos quais consta um rol extenso de condutas que são vedadas aos agentes públicos no

período eleitoral, que se descumpridas podem caracterizar abuso ou desvio de poder político.

No entanto, outras atitudes ou condutas, além daquelas explicitadas, podem configurar o tipo, e merecer investigação judicial, desde que se constituam em abuso do exercício de função, cargo ou emprego público, na administração direta ou indireta.

Para Coneglian (2022), o abuso de poder político tem a mesma função do abuso do poder econômico, qual seja influenciar o eleitor a agir em detrimento da liberdade de voto. O abuso de poder político é gesto típico de pessoa que exerce o poder, caracterizando-se por ato de autoridade em detrimento do voto.

Rodrigo López Zilio separa o abuso de poder de autoridade do abuso de poder político. Para o autor, o abuso de poder de autoridade é o ato ilícito, seja por exceder os limites da legalidade, seja por incompetência, emanado de agente público *latu sensu*, para obtenção de vantagem, para si ou para outrem, no pleito democrático. Quando o agente é detentor de mandato eletivo, configura-se o abuso de poder político. Já para Gomes (2022) :

“o abuso de poder político pode ser considerado uma forma de abuso de poder de autoridade, pois ocorre na esfera público-estatal sendo praticado por autoridade pública. Consubstancia-se no desvirtuamento de ações ou atividades desenvolvidas por agentes públicos no exercício de suas funções. A função pública ou a atividade da Administração estatal é desviada de seu fim jurídico-constitucional com vistas a condicionar o sentido do voto e influenciar o comportamento eleitoral de cidadãos”.

Nesse mesmo trilha, continua José Jairo Gomes:

"No Brasil, é público e notório que agentes públicos se valem de suas posições para beneficiar candidaturas. Desde sua fundação, sempre houve intenso uso da máquina administrativa estatal: ora são incessantes (e por vezes inúteis) propagandas institucionais (cujo real sentido é, quase sempre, promover o agente político), ora são as obras públicas sempre intensificadas em

anos eleitorais e suas monótonas cerimônias de inauguração, ora são os acordos e as trocas de favores impublicáveis, mas sempre envolvendo o apoio da Administração Pública, ora é o aparelho do Estado desviado de sua finalidade precípua e posto a serviço de um fim pessoal, ora são oportunísticas transferências de recursos de um a outros entes federados" (Gomes, 2018).

Segundo assentou o TSE:

(i) “10. O abuso do poder político, de que trata o art. 22, caput, da LC 64/90, configura-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros. Precedentes. [...]” (TSE – RO no 172365/DF – DJe, t. 40, 27-2-2018, p. 126/127);

(ii) o abuso de poder político é “condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República” (TSE – ARO no 718/DF – DJ 17-6-2005);

(iii) “Caracteriza-se o abuso de poder quando demonstrado que o ato da Administração, aparentemente regular e benéfico à população, teve como objetivo imediato o favorecimento de algum candidato” (TSE – REspe no 25.074/RS – DJ 28-10-2005).

Nesse sentido, não se pode dizer que toda e qualquer conduta praticada por agente público é caracterizada como abuso, pois, muitas vezes, é uma conduta permitida e prevista, contudo o desvio de conduta é o que caracteriza o abuso de poder político.

Dito isso, extrai-se que o abuso de poder político somente se faz presente quando a máquina pública é utilizada como a clara finalidade de corromper o equilíbrio na disputa eleitoral, não se podendo

dizer que toda a ação que beneficie uma pluralidade de eleitores, ainda que em ano eleitoral, configura ato ilícito.

Por fim, se o abuso de poder econômico ou político, ocorrer durante campanha eleitoral, será necessária uma investigação judicial eleitoral, cuja procedência implicará a declaração de inelegibilidade para a eleição em curso e para aquelas que se realizarem nos próximos oito anos, e cassará o registro de candidatura ou o diploma, se este já tiver sido entregue, conforme preconiza o art.1º, inciso I, alínea “h”, da LC 135/2010, vejamos:

Art. 1º. São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

5 Condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais

Antes de se adentrar nas condutas vedadas, é necessária a definição de agentes públicos para fins eleitorais.

De acordo com o §1º do art.73 da Lei nº 9.504/1997:

“Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional”.

Observa-se que a definição de agentes públicos trazida pela referida lei é o gênero, de modo que existem as espécies, que são compreendidos em: - Agentes políticos; - Servidores titulares de cargos públicos, efetivos ou em comissão, em órgão ou entidade pública (autarquias e fundações); - Empregados públicos, sujeitos ao regime estatutário ou celetista, permanentes ou temporários, contratados por prazo determinado ou indeterminado, de órgão ou entidade pública, empresa pública ou sociedade de economia mista; - Requisitados para prestação de atividade pública; - Gestores de negócios públicos; - Estagiários; - Os que se vinculam contratualmente com o poder público (sejam eles prestadores terceirizados de serviço, concessionários ou permissionários de serviços públicos, bem como os delegados de função ou ofício público).

O artigo 73 da Lei 9.504/97 traz em seu *caput* o princípio básico norteador das condutas dos agentes públicos no período das eleições, ou seja, são vedadas as “[...] condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”.

O Tribunal Superior Eleitoral entende que:

“a configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas, porque tais condutas, por presunção legal, são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar-lhes a potencialidade lesiva.” (REsp nº 45.060, Acórdão de 26/09/2013, relatora Ministra Laurita Hilário Vaz.”

“[...] A aferição do abuso do poder econômico, político ou do uso indevido dos meios de comunicação social independe do resultado do pleito, devendo ser aferida de acordo com a gravidade da situação revelada pela prova dos autos. [...]” (Ac. De 7.2.2017 no RO nº 138069, rel. Min. Henrique Neves da Silva).

Sobre a matéria, o Tribunal Superior Eleitoral fixou a tese de que as condutas vedadas aos agentes públicos não dependem de dolo ou

culpa, bem como dispensam a análise da potencialidade de influenciar no pleito. Para configurar conduta vedada, basta que o agente público movimente a máquina pública buscando o favorecimento de determinada candidatura com o intuito de violar o princípio da igualdade de oportunidade entre os candidatos.

Algumas das condutas vedadas aos agentes públicos durante as campanhas eleitorais incluem:

- 1- Realizar propaganda de qualquer natureza em favor de candidatos, partidos políticos ou coligações, utilizando bens públicos (como prédios, veículos oficiais, equipamentos) ou recursos públicos (como verbas de publicidade).
- 2- Usar materiais ou serviços custeados pela administração pública para beneficiar candidatos, partidos políticos ou coligações. Isso inclui o uso de pessoal, veículos, telefones, computadores, impressoras, entre outros recursos.
- 3- Fazer pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito, a não ser em casos de urgência autorizados pela Justiça Eleitoral.
- 4- Realizar transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, exceto nos casos de verbas destinadas a cumprir obrigações preexistentes ou em situações de calamidade pública.
- 5- Nomear, contratar ou demitir servidores públicos durante a campanha eleitoral, exceto em casos de necessidade excepcional e autorização prévia da Justiça Eleitoral.
- 6- Alterar a remuneração dos servidores públicos, exceto nos casos de revisão geral anual prevista na Constituição, ou conceder vantagens, aumentos ou reajustes salariais durante a campanha eleitoral.
- 7- Realizar despesas públicas em benefício de candidatos, como inaugurações, contratação de shows artísticos, distribuição gratuita de bens e serviços.

É importante destacar que as condutas vedadas podem variar de acordo com a legislação eleitoral de cada país e as normas específicas estabelecidas pela Justiça Eleitoral. Recomenda-se sempre consultar as leis eleitorais e as orientações dos órgãos competentes para obter informações atualizadas e precisas sobre as condutas vedadas durante as campanhas eleitorais em sua jurisdição.

6 Conclusão

Em suma, o abuso de poder econômico e político durante as campanhas eleitorais é uma preocupação importante para preservar a igualdade e a lisura do processo eleitoral. Para evitar esses abusos, existem diversas condutas vedadas aos agentes públicos durante as campanhas eleitorais.

Essas condutas vedadas têm como objetivo impedir que os agentes públicos utilizem sua posição e recursos públicos para beneficiar determinados candidatos, partidos políticos ou coligações. Essas restrições incluem a proibição de utilizar bens e recursos públicos para fazer propaganda em favor de candidatos, bem como a restrição no uso de materiais e serviços custeados pela administração pública.

Além disso, a legislação eleitoral estabelece restrições à realização de pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito, a transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, nomeações e contratações de servidores públicos, alterações na remuneração desses servidores e despesas públicas em benefício de candidatos.

Essas medidas visam garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos, evitar a utilização indevida do aparato estatal em benefício de determinadas candidaturas e preservar a integridade do processo democrático. É fundamental que os agentes públicos ajam de acordo com essas restrições e sigam as normas estabelecidas pela Justiça Eleitoral, assegurando a lisura e transparência das eleições.

Em síntese, a conscientização sobre o abuso de poder econômico e político, juntamente com o cumprimento rigoroso das condutas vedadas aos agentes públicos, é fundamental para garantir eleições justas e democráticas, em que todos os candidatos possam competir em igualdade de condições e o interesse público seja preservado.

REFERÊNCIAS

CALDAS, Felipe Ferreira Lima Lins. **Abuso de poder, igualdade e eleição**: o direito eleitoral em perspectiva. Belo Horizonte: Del-Rey, 2016.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**. 15. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

AS IDAS E VINDAS DOS ÍNDIOS GIGANTES DO NORTE DE MATO GROSSO NO SÉCULO XX

*Rodrigo Rodrigues Del Papa*¹

RESUMO

Este artigo pretende narrar a história da remoção e realocação dos povos tradicionais indígenas que habitavam a área de influência da Rodovia Federal denominada BR-163, mais especificamente a região norte do estado do Mato Grosso na divisa com o estado do Pará, sob o ponto de vista narrativo dos próprios indígenas. Os indígenas sobreviventes, após a abertura e construção da estrada, foram removidos oficialmente pelas autoridades responsáveis na década de setenta do século passado para o Parque Indígena do Xingu. Posteriormente, nos anos noventa foram removidos do Parque Indígena do Xingu e realocados em seu suposto território tradicional pelas autoridades responsáveis pela política indígena. O presente artigo tenta reconstruir este fato histórico, fundamentado em pesquisa bibliográfica, bem como por meio da narrativa feita pelos próprios indígenas que presenciaram ou vivenciaram a saga.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Panará
2. Kren-A-Karore
3. História
4. Índios Gigantes
5. BR-163

¹ Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, e professor no curso de Direito da União das Faculdades de Mato Grosso – UNIFAMA em Guarantã do Norte/MT. / Bacharel em Direito, pela UNIVALE – Universidade Vale do Rio Doce/MG, Pós-graduado em Ciências Criminais pela UNIBH – Universidade de Belo Horizonte, Pós-graduado em Direito Eleitoral pelo IDP – Instituto Brasiliense de Direito Público, Aluno do programa de Doutorado intensivo em Direito Constitucional da “Facultad de Derecho” na “UBA – Universidad de Buenos Aires”

1 Introdução

Em fase introdutória é importante salientar que o presente trabalho é fruto de pesquisa bibliográfica, bem como de conversas e entrevistas informais com pessoas que vivenciaram o fato ora narrado, tentando, conforme nos preleciona o professor Ricardo Rabinovich, dar fidelidade à reconstrução histórica ideal dos fatos acontecidos na época (Rabinovich-Berkman, 2018, p. 36).

O fato ora analisado se refere à remoção da população indígena de suas terras tradicionais e, posteriormente, a tentativa de realocação em parte desse território.

A grande dificuldade desta pesquisa se prende ao fato de que a literatura científica e mais aprofundada sobre o assunto sob a perspectiva de narrativa histórica é quase inexistente ou parcial romantizada, nos moldes de uma crônica literária.

Ademais, ainda que exista uma boa abordagem científica sobre indígenas brasileiros, o estudo se prende mais ao condão antropológico, cultural e não histórico, como bem diz a professora Alcida Rita Ramos, ou temos algo especializado demais ou geral demais (Ramos, 1994, p. 7-8).

Todavia, trata-se de fato recente na história da região, dos quais existem muitos registros a serem analisados sob a ótica científica histórica, fontes primárias que podem tentar reconstruir idealmente os fatos, nos moldes acima citados pelo grande professor Dr. Rabinovich, entre os quais se pode citar testemunhas que participaram e vivenciaram tais fatos, em sua grande maioria os próprios indígenas.

Portanto, se faz necessário que tal história seja devidamente registrada, uma vez que o contato do indígena com o homem civilizado que naquela época era muito limitado, ou mesmo inexistente, vem se intensificando nas últimas décadas devido ao incremento e facilidade de acesso às aldeias que antes eram quase inacessíveis, o que pode por si só exterminar importantes fontes históricas.

O presente trabalho, portanto, tem a pretensão de narrar historicamente essa remoção forçada de certos agrupamentos indígenas que viviam tradicionalmente nas terras próximas às áreas de influência da estrada denominada BR-163, os quais foram transferidos para o Parque do Xingu nos anos setenta, retornando às suas terras tradicionais na década de noventa. Uma experiência

que quase leva à extinção de toda uma nação indígena que em pleno Século XX ainda se mantinha à margem da civilização, seguindo sua caminhada evolutiva natural.

2 Contexto histórico da região

2.1 Histórico do Estado de Mato Grosso

Considerando o fato ora analisado como fato extremamente recente, faz-se necessário delimitar o período histórico a ser tratado entre o início da década de setenta ao final da década de noventa.

Portanto, não ignorando a beleza e a complexidade da história do grande estado de Mato Grosso, mas, muito pelo contrário em respeito a esta bela história, para o presente, considerar-se-á somente o período acima delimitado.

Porém, para entender um pouco melhor o contexto histórico-social do período delimitado acima, faz-se necessário retroceder, ainda que bem sucintamente, um pouco mais em alguns pontos.

Primeiramente, o fato de que todo o território que atualmente é considerado estado de Mato Grosso fazia parte de uma grande extensão de terra que era ocupada por povos pré-colombianos primitivos, considerando o conceito de ocupação dessas culturas, que pressupõe se fixar em um lugar e explorar um território no entorno para coletar e caçar.

Os povos indígenas que ocupavam esse território provavelmente tinham características de caçadores coletores em fase de transição para a agricultura de subsistência, não existindo muita informação sobre a história desses povos, pois, os primeiros contatos com exploradores europeus quase sempre eram fulminantes, causando o extermínio ou fuga desses agrupamentos.

Como bem salienta o historiador João Carlos Vicente Ferreira, sabe-se muito pouco ou quase nada da história tribal dos povos que dominavam todo o território do atual estado de Mato Grosso (Ferreira, 1997. p. 17).

A área territorial do atual estado de Mato Grosso é o remanescente do desmembramento ocorrido pela Lei Complementar n. 31/1977, que retirou parte do Estado para criação do atual estado de Mato Grosso do Sul.

A história do Brasil registra tentativas de ocupação territorial dessa área desde a época do império, porém desconheciam a real extensão das terras. As expedições se limitavam às regiões do

entorno do Rio Paraguai/Rio Cuiabá e ou nos arredores da bacia do Rio Araguaia.

No período compreendido entre as décadas de quarenta e cinquenta do século XX, existem alguns registros pontuais de incursões para o oeste saindo da região do Rio Araguaia em direção ao Rio Xingu, conforme professor João Carlos Vicente Ferreirano livro Mato Grosso e seus Municípios (Ferreira, 1997. p. 71-80).

Na década de cinquenta, durante o governo do Presidente Getúlio Vargas, foi instalado um destacamento da Força Aérea Brasileira na região da Serra do Cachimbo (HISTÓRIAS [...], 2015)².

Entretanto a chegada mesmo da civilização, para exploração econômica, na região delimitada para este estudo, somente ocorre na década de setenta do século XX, com a criação do PIN – Projeto de Integração Nacional, que tinha como lema na época “Integrar para não entregar”.

A ocupação começa realmente a se efetivar a partir da edição do Decreto-Lei nº 1.106 de 11 de junho de 1970, editado pelo então presidente Emílio Garrastazu Médici, que Cria o citado “Programa de Integração Nacional – PIN” e determina a execução de projetos para construção imediata da rodovia que ligaria a capital do estado de Mato Grosso, Cuiabá a Santarém no estado do Pará, onde Rio Tapajós encontra-se com o Rio Amazonas.

2.2 A região de influência da BR-163 no norte do Mato Grosso

A região da BR-163 (rodovia que liga capital do estado de Mato Grosso, Cuiabá, a Santarém no estado do Pará), a qual seria habitada pelos povos denominados “Índios Gigantes” hoje engloba os municípios de Guarantã do Norte, Novo Mundo, Matupá e Peixoto de Azevedo.

Todavia, tais municípios somente foram criados na década de oitenta no século passado, período portanto de hiato da presença indígena na região considerando que os remanescentes habitantes tradicionais foram removidos entre 1973 e 1976. Ou seja, a criação dos municípios se deu em área então supostamente desocupada.

2 Nota do autor: Este “E-book” foi produzido para registro histórico pela Força Aérea Brasileira, e faz parte do acervo interno de sua biblioteca digital, os arquivos digitais nos foi enviado gentilmente pelo Sr. Joelson Vanderlei Nery Sub-Oficial da Força Aérea Brasileira, Encarregado da Seção de Comunicação Social da Base Aérea do Cachimbo

Segundo o Decreto-Lei nº 1.106 de 17 de junho de 1970, § 1º do art. 2º, que criou o Programa de Integração Nacional, em sua redação original, determinou a faixa de terra de dez quilômetros de cada lado da rodovia para fins de colonização e reforma agrária.

Toda a área ocupada por esses municípios referida no decreto se tratava agora de uma vasta faixa de floresta pronta para ser explorada, uma vez que houve a remoção forçada dos ocupantes tradicionais. Assim, cumpre salientar que toda essa região foi ocupada mediante projetos de assentamento para colonização e reforma agrária, executados diretamente pelo governo federal e em alguns casos por meio de parcerias entre os governos estadual e federal e empresas privadas de colonização.

Esse, portanto, é o nosso espaço territorial a ser verificado, no período em questão, ou seja, aos olhos do “homem branco”, dito civilizado, um grande e vasto e rico campo de solo virgem a ser devidamente explorado.

Em diversos relatos da época era propagado como um verdadeiro milagre essa Amazônia mato-grossense, como ficou registrado posteriormente na obra da professora Cleonice Nobre de Miranda, que traça um belo relato da colonização da região ora abordada, nesse breve período de duas décadas entre o início dos anos setenta e meados dos anos noventa que marcam o início da colonização oficial dessa região ora analisada (Miranda, 2016).

3 Os “Índios Gigantes”

Quem são os “Índios Gigantes” que foram protagonistas da história desse traslado forçado, que foi tão registrado pela imprensa que se encontra narrado nas entrelinhas da história recente do Brasil? Segundo a obra do professor Júlio Cesar Melatti, essa talvez seja uma das maiores dificuldades do trabalho científico visando ao estudo dos povos que viviam nas Américas antes da chegada do europeu (Melatti, 1997).

Segundo o autor acima citado, a generalização do conceito da palavra “indígena” para designar todas as civilizações pré-colombianas nas Américas pode ser uma das principais causas da confusão de conceitos até o presente, uma vez que as civilizações apresentavam estruturas sociais tão diferentes que não poderiam ser generalizadas dessa forma (Melatti, 1997, p. 19-20).

Portanto, antes de abordar essa história é importante salientar que quando a história desse traslado acontece, o conceito de povo “PANARA” “KREN-AKARORE” ou “KRENAKRORE”³ ainda é uma tentativa de adaptação de conceitos entre os significados da cultura brasileira herdada da colonização europeia e o conceito indígena de povo.

Os relatos da imprensa na década de setenta no século passado são pontuados na obra PANARÁ, escrita por meio relatos e fotografias, do fotógrafo Pedro Martinelli, com texto de Ricardo Arnt, Lúcio Flávio Pinto e Raimundo Pinto (Arnt *et al.* 1998).

Importante registrar que a obra acima citada narra às fls. 70 sobre a possível origem desses povos, bem como sobre a tentativa de descobrir se realmente se tratava de uma raça de gigantes, até então não conhecida pela ciência.

4 A ida para o Parque do Xingu

A remoção desses povos, ou dos remanescentes deles para o Parque Indígena do Xingu na década de setenta não foi uma tarefa fácil, e nem mesmo foi uma decisão simples. Para o momento, ao que pôde ser constatado após a pesquisa realizada, foi que tal decisão foi encarada como a última tentativa de salvaguardar aquela população que se via quase dizimada após o contato com a civilização.

O registro de contato com povos indígenas na região onde atualmente se situa a divisa entre os estados do Pará e Mato Grosso, na área de abrangência e influência da rodovia BR-163, data de meados da década de 50 através de sobrevoos de aeronaves da força aérea para reconhecimento, até meados da década de 60 quando Cláudio Villas Bôas, famoso indigenista brasileiro, começou a organizar uma expedição na esperança de constatar a existência de tais tribos (Arnt *et al.*, 1998, p. 73).

Houve várias tentativas frustradas de contato com esses povos, entre as décadas de cinquenta e setenta, principalmente depois de estabelecido o destacamento da Força Aérea Brasileira na Serra do Cachimbo. Algumas tentativas frustradas são narradas na obra citada

3 Nota do autor – estes são os nomes mais conhecidos dos supostos “Índios Gigantes” transliterados para o idioma português que habitavam a região ora analisada

“PANARÁ – A volta dos índios gigantes”(Arnt *et al.*, 1998).

Portanto foram duas décadas de tentativas, e negociações desde a vislumbre da possibilidade de vida humana nessa vastidão de floresta, até o primeiro contato oficial em 1973, quando Cláudio Villas-Bôas encontrou-se oficialmente com “SUMAKRIDE”. Na obra citada acima consta a imagem da fotografia tirada na época do encontro (Arnt *et al.*, 1998, p. 90).

O senhor “KRETON PANARÁ”, um dos indígenas que presenciou e viveu toda essa história, que no auge de sua juventude foi levado para o Parque Indígena do Xingu e agora está de volta à sua terra. Entrevistado para a redação deste artigo, relatou que o governo brasileiro havia mandado os “Villas-Bôas” para “amansar” os PANARÁS⁴ (em suas palavras “Os Villas boas vieram amansar nós, porque os PANARÁ era muito brabo, aí eles amansou nós e levou pro Xingu pra casa de parente”).

Consta na literatura consultada que o contato oficial com as tribos foi no início do ano de 1973, e a remoção para o Parque Indígena do Xingu foi realizada em janeiro do ano de 1975 (Arnt *et al.*, 1998, p. 73).

Os relatos constantes nas obras pesquisadas, bem como narrados pelos indígenas dão conta que já nos primeiros contatos com a civilização houve surtos de doenças que assolaram a tribo e mataram centenas de indígenas.

A abertura da rodovia, o contato com a civilização e com o homem branco trouxeram problemas que aquele povo até então desconhecia. Um povo que viveu escondido durante tanto tempo se rendeu aos encantos trazidos pelo movimento da construção da estrada, porém, desconhecia que esse contato seria devastador.

Em trecho de um relatório citado no livro “A volta dos índios gigantes”, uma das obras fundamentais para o presente trabalho, o documento chega a apontar que os indígenas eram verdadeiros objetos de curiosidade, explorados até mesmo pelas autoridades que deveriam protegê-los (Arnt *et al.*, 1998, p. 93).

Tais relatos fartos são encontrados em toda literatura consultada, bem como nas narrativas constantes dos indígenas, nos documentários e inclusive em um artigo de autoria do antropólogo norte-americano Stephan Schwartzman, um dos maiores estudiosos

⁴ Nota do autor – a entrevista foi gravada, com autorização, em mídia eletrônica e está arquivada em arquivo pessoal.

sobre a etnia PANARÁ, no qual ele afirma que os PANARÁS foram vítimas do chamado “Milagre econômico do Brasil” (Schwartzman, 1997)⁵.

Ainda no ano de 1972, os irmãos Villas-Bôas, apresentaram por intermédio da FUNAI – Fundação Nacional do Índio, o projeto de ampliação de área para ser interditada com finalidade de concentrar os indígenas aqui denominados PANARÁS, citados no documento oficial como: “[...] grupo indígena Kreen-Akarore (Macro-Jê).” O então presidente Emílio Garrastazu Médici Declarou interditada a área por meio da edição do Decreto Federal de nº 71.904 de 14 de março de 1973. Porém ao que consta, tal interdição não foi suficiente para impedir o quase extermínio dessa etnia, pois, a área ficava muito aquém da área original ocupada por eles, ademais, deixava de fora cinco aldeamentos que foram desconsiderados.

E como bem acentua o professor Melatti, em sua obra “Índios do Brasil”, a organização social dos povos indígenas americanos é de uma peculiaridade ímpar. Ao deixar de fora essas aldeias seria como obrigar que eles se submetessem a uma nova realidade, imposta de forma radical, sem que lhes fosse oportunizado nenhum período de adaptação à nova situação de organização social (Melatti, 1997).

Assim, nesse curto espaço de tempo entre os anos de 1973 e 1975, o contato entre os povos indígenas aqui considerados e a civilização foi causa de um desastre histórico, que por muito pouco não causou sua total extinção, porém, com certeza interferiu sobre maneira em sua realidade evolutiva.

Uma população original calculada de mais de 600 indivíduos se viu reduzida a pouco mais de algumas dezenas de sobreviventes de doenças, desavenças múltiplas, decisões políticas desacertadas que não consideraram as peculiaridades dos indivíduos diretamente afetados, enfim inúmeras mazelas que quase chegaram a causar um genocídio, causando a extinção da etnia PANARÁ. Assim, a decisão da remoção dos remanescentes dessas tribos se mostrou como a única alternativa para tentar salvaguardá-los da total extinção naquele momento.

Na data de 11 de janeiro de 1975, duas aeronaves da FAB – Força Aérea Brasileira fizeram o transporte dos PANARÁS para a reserva do Xingu. Os relatos dos livros pesquisados, em especial o e-book “Histórias de Cachimbo” e o livro “A volta dos índios

5 No texto original: “[...] victims of the so-called miracle of Brazil’s military [...]”).

gigantes”, bem como os relatos do indígena entrevistado narram que aproximadamente 70 a 80 pessoas restantes, entre homens, mulheres e crianças da etnia, foram transferidas para o Parque, de forma forçada. Na verdade, elas não sabiam que estavam sendo levadas para o parque de forma definitiva, acreditavam que iriam fazer um pequeno passeio como lhes foi informado (Arnt *et al.*, 1998; HISTÓRIAS [...], 2015).

Em 4 de fevereiro de 1975, o então presidente da FUNAI (Fundação Nacional do Índio)⁶, General Ismarth de Araújo Oliveira desinterditou a área que havia anteriormente sido interditada, alegando a desnecessidade de manter a interdição uma vez que os habitantes originais haviam sido transferidos. Em documento oficial citado na obra “A volta dos índios gigantes”, o oficial descreve que a transferência foi necessária devido à: “inconveniência da manutenção daqueles índios em seu *habitat* original sob a influência da estrada BR-163, Cuiabá-Santarém, cuja curiosidade por ela acarretou a perda de preciosas vidas, uma vez que a Funai não pôde controlar as dissimuladas visitas deles. Daí a Funai ter optado pela transferência dos Kren-Akarore para área do Parque do Xingu, mantido íntegro, com isso, o equilíbrio biológico daquela gente” (Arnt, *et al.*, 1998. p. 94.).

5 O retorno dos “PANARÁS”

O grupo de indígenas transferido compulsoriamente para a reserva no Parque do Xingu enfrentou inúmeras dificuldades. Os povos que já habitavam aquelas terras eram considerados seus inimigos históricos, além disso, a maioria dos indígenas que foram levados para o parque estavam muito debilitados e sequer sabiam que se tratava de uma mudança definitiva além de estarem muito abatidos e atordoados pelas perdas que haviam sofrido nos últimos anos, pois, em menos de cinco anos, viram sua tribo definhar e ser reduzida a míseros sobreviventes refugiados.

Deslocados e, na verdade, sem entender bem o que estava acontecendo, saíram das aldeias sem levar nada consigo, recebidos como visitas num exílio imposto com a intenção de salvaguardá-los.

⁶ Nota do autor: Fundação pública mantida pelo governo federal brasileiro para gerenciar políticas indígenas.

Por vinte anos se viram como visitas indesejadas de um lugar que não reconhecem como lar, verdadeiros mendigos no Parque, como pontua a literatura consultada.

Segundo relato do líder PANARÁ, Kreton, as terras do Xingu eram fracas, ruins, e não era terra PANARÁ, era “casa/aldeia de parente” (em suas palavras).

Dentro do território do parque do Xingu, os sobreviventes do povo PANARÁ receberam tratamento médico e foram transferidos para uma área melhor para se fixarem, numa antiga aldeia dos Kayabi, entre os rios Suyá-Missu e Xingu, mas ainda não se sentiam “em casa”, pois, de acordo com sua visão de cosmologia aquela terra não era a terra que deu origem ao povo PANARÁ.

Em 1991, com apoio de algumas organizações, considerando que não houve uma real adaptação desses povos no Parque do Xingu, devido às suas características de formação cultural que não foram consideradas para a realização de tal remoção, seis PANARÁS deixaram de ônibus o Parque Xingu para visitar as terras originais dos PANARÁS e tentar vislumbrar uma possibilidade de uma recolocação em algum ponto ou parte de suas terras tradicionais.

Nessa época, encontrava-se no auge a exploração aurífera no Vale do Rio Peixoto, e os municípios de Matupá e Guarantã do Norte já demonstravam uma certa urbanização e todas as terras entre os vales do Peixoto e o Rio Braço Norte já haviam sido destinadas aos programas de colonização e reforma agrária, todos realizados no hiato da presença indígena na região, ou seja entre os anos de 1975 e 1991 (Arnt *et al.*, 1998. p. 121).

A obra “A volta dos índios gigantes” narra que, em junho de 1992, os representantes do povo PANARÁ, Akè, Kreton⁷ e o antropólogo Davi Schwartzman fizeram um sobrevoo para tentar localizar algum vestígio ou remanescente das aldeias que existiram antes da remoção forçada. Tal viagem foi relatada na entrevista com o Sr. Kreton PANARÁ, que disse ter sobrevoado toda a região e visto que tudo tinha virado terra de branco, lavoura, pasto e garimpo, porém conseguiram identificar uma boa área próxima ao Rio Iriri (chamado de Nasepoti pelos indígenas) onde supostamente ficaria anteriormente a aldeia chamada de Sonkènasan.

Várias incursões terrestres foram realizadas entre os anos de

⁷ Nota do autor: este foi o indígena que foi entrevistado para a realização do presente trabalho.

1992 e 1993, porém os relatos informam que devido ao período chuvoso que nessa região de matas densas e os pequenos igarapés se transformaram em imensas lagoas e um labirinto de vias fluviais.

Somente em março do ano de 1993 foi apresentada uma proposta formal definindo os limites pretendidos para a nova tentativa de readaptação dos PANARÁS, porém agora em terras que esses reconheciam como suas, não mais terras estrangeiras, ou terras emprestadas de “parentes”, como narra o velho Kreton em sua entrevista.

Em fevereiro de 1994 saiu a expedição que pretendia definir a localização onde possivelmente poderia ser construída a nova aldeia. Doze homens chegaram finalmente às margens do Rio Iriri (para eles Nasepoti) e ergueram algumas malocas. Começa a renascer a aldeia *Nacypotire* (Arnt *et al.*, 1998, p. 123).

Em dezembro de 1994, a Funai concluiu o “Relatório de identificação e delimitação da terra indígena PANARÁ e publicou no Diário Oficial da União o Parecer nº 179 da Funai, que visava propor a delimitação das terras tradicionalmente ocupadas pelos PANARÁS.

O parecer acima citado narra sucintamente toda a trajetória da história desses povos e afirma em seu item VII os problemas enfrentados pelos indígenas na reserva do Xingu. No mesmo item ainda informa sobre as condições da terra pleiteada e estima a quantidade da população a ser realocada em 154 indivíduos.

Segundo constatado na pesquisa bibliográfica, com a aprovação do parecer, começou-se então o transporte desse grupo remanescente da etnia PANARÁ, ao longo dos anos de 1995 e 1996. Em 1996 a aldeia renascida já possuía setenta e cinco pessoas, onze casas, um posto da Funai e uma pista de aterrissagem (Arnt *et al.*, 1998, p. 125).

Finalmente, no dia 1º de novembro de 1996, por meio da Portaria 167, o Ministro da Justiça, Nelson Jobim, em atendimento à demanda administrativa provocada pela Funai assina a portaria que cria por definitivo o Território Indígena PANARÁ e declara de posse permanente a terra ali delimitada e descrita.

No fim do primeiro trimestre do ano de 1997, os PANARÁS retornam definitivamente para tomar posse de suas terras tradicionais, ou pelo menos de uma pequena porção das imensas terras que antes eram exploradas por eles.

Todavia, apesar de não ser exatamente no mesmo local, nem ter a mesma área antes ocupada, agora sim estavam de volta a uma terra à qual eles sentiam pertencer. Como nas fortes palavras ditas com o olhar firme do velho Kreton PANARA durante sua entrevista,

“aqui é terra PANARÁ, aqui nasceu e morreu meu pai...” enquanto aponta para o chão da sala onde ocorreu o bate papo informal entre o indígena e este autor, sentimento que a frieza do papel não deixa transparecer.

6 As últimas vinte décadas de renascimento

Desde seu retorno, entre as idas e vindas desse povo guerreiro chamado de PANARÁ ou KREN A KARORE, eles vêm reconstruindo sua vida, sua estrutura, retomando seu patrimônio cultural tentando absorver as modernidades sem perder as raízes.

O crescimento populacional dos PANARAS, o estabelecimento de suas comunidades ganhando representatividade social e se fazendo presente na região demonstram o renascimento dessa gente guerreira, digna do nome de “ÍNDIOS GIGANTES”. Ocupando hoje terras férteis, as quais eles reconhecem como um lar, a terra de seus ancestrais, é uma oportunidade para novos tempos que pode fazer surgir uma nova realidade buscando a evolução da sociedade que pode aprender com as experiências do passado, aliando a tecnologia dos dias atuais sem se esquecer da cultura dos antigos.

Atualmente considerando a integração dos indígenas e as facilidades de acesso até as aldeias devido à pavimentação asfáltica da BR-163, a população indígena tem crescido e se estruturado. Segundo dados levantados perante o cartório eleitoral da 44ª ZE/MT, localizado em Guarantã do Norte, atualmente a seção eleitoral localizada na aldeia SANKORASSAN da etnia PANARA possui mais de 140 (cento e quarenta) eleitores aptos, o que comprova a retomada do crescimento populacional da etnia.

O desafio agora é buscar o desenvolvimento da região, que se mostra como uma das fronteiras de expansão do agronegócio, lembrando que neste processo evolutivo se faz necessário a integração de todas as comunidades que convivem neste espaço, respeitando as diferenças e as peculiaridades de cada grupo aliando a pesquisa, a sabedoria e a realidade para poder realmente integrar os povos rumo a uma nova realidade social, em que todos sejam realmente reconhecidos como humanos e não só como raça, etnia ou povos de nações separadas, mas uma humanidade unida em busca de um futuro melhor.

REFERÊNCIAS

ARNT, Ricardo *et al.* **Panará: a volta dos índios gigantes**. São Paulo: Instituto Socioambiental ISA, 1998.

FERREIRA, João Carlos Vicente. **Mato Grosso e seus municípios**. Cuiabá: Secretaria de Estado Educação e Cultura de Mato Grosso, 1997.

HISTÓRIAS de Cachimbo. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <http://www.reservaer.com.br/biblioteca/e-books/2068/introducao.htm>. Acesso em: 30 maio 2015.

MELATTI, Julio Cezar. **Índios do Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

MIRANDA, Cleonice Nobrede. **Um milagre: Amazônia Matogrossense**. Cuiabá: WorkMídia, 2016.

RABINOVICH-BERKMAN, Ricardo Davi. **Manual de historia del derecho**. Buenos Aires: Astrea, 2018. 491 p., v. 1. ISBN 978-987-706-130-7.

RAMOS, Alcida Rita. **Sociedades indígenas**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1994. 96 p. ISBN 9788508011742.

SCHWARTZMAN, Stephan. The Panará: indigenous territory and environmental protection in the Amazon. In: Dicum, Greg (ed.). **Local heritage in the changing tropics: innovativ strategies for natural resource management and control**. New Haven, Connecticut: Yale University, School of Forestry and Environmental Studies, 1995. p. 66-82 (Bulletin Series, 102). Acesso em: 29 abr. 2019.

ATIVISMO JUDICIAL E POLÍTICO

Valéria Rafael das Mercês Aires Chrystal Gil¹

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo uma reflexão sobre a evolução histórica do ativismo judicial e seus impactos na sociedade brasileira. Para fins de contextualizar ao tópico principal, foram abordados temas inerentes ao objeto do trabalho, como o desenvolvimento dos três poderes, o movimento neoconstitucional e seus impactos no direito moderno, os diferentes modelos de constituição, bem como a amplitude de sua interpretação e os impactos causados com a prática excessiva de ativismo judicial, que culmina na insegurança jurídica vivida no Brasil. Os métodos de procedimento do trabalho foram o dedutivo, histórico, bibliográfico e documental, a abordagem será qualitativa, com intuito de mapear os movimentos sociais e jurídicos que levaram a prática do ativismo no ocidente, com foco especial no Brasil e na amplitude da jurisdição constitucional gerada com o advento da Constituição Federal de 1988. Nota-se que o tema ativismo jurídico tem tomado proporções enormes durante a última década, e cada vez mais vem sendo comentado não só no meio acadêmico e político, mas também nos ambientes sociais. Entretanto, os debates em geral são superficiais e enviesados, sem preocupação com o motivo gerador de tal ativismo pelo judiciário. A conclusão do presente trabalho mostra não só a dimensão do impacto gerado pela multiplicidade de decisões controversas e ativistas, mas também a necessidade de mudança que se enfrenta no momento.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Ativismo judicial
2. Neoconstitucionalismo
3. Impacto do ativismo judicial

¹ Mestranda em Direito Processual e Cidadania, pela UNIPAR/PR. Especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto de Direito Público do Distrito Federal do Distrito Federal. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. E-mail: vrafael@tre-mt.jus.br.

1 Introdução

O espírito renascentista do ser humano e sua procura ávida por novidades em uma sociedade moderna que vive em constante mudança. E neste processo cognitivo, entre os avanços e retrocessos, pode-se extrair uma verdade, que a curiosidade humana não nos permitirá cair em um comodismo.

Estas atividades inovadoras capazes de criar novas formas de se viver serão fonte geradoras de mudanças estruturais na sociedade, e isto inclui os impactos perceptíveis na relação entre o cidadão e o Poder Público, no caso entre o jurisdicionado e os órgãos judicantes.

O Poder Judiciário que inicialmente, diante da simplicidade social, reservava-se a resolução de conflitos individuais por intermédio da aplicação de uma regra preexistente, universal e clara, depara-se agora com uma complexidade social que resultará em conflitos inimagináveis e sem uma lei pré-fabricada e aplicável ao conflito.

É cediço que a atuação jurisdicional do Estado precisa acompanhar este avanço social e adaptar-se às constantes mudanças, alterando, se necessário, sua forma de abordagem e atuação, sob pena de tornar-se obsoleta e destoada da realidade no qual é desenvolvida.

Diante disso, admite-se a busca pela justiça como um valor mutável de acordo com os contextos sociais e históricos. As mudanças no *modus operandi* dos Tribunais, na busca pela entrega de uma tutela jurisdicional realmente efetiva, ensejarão adjetivações que embora muito discutidas, mal compreendidas, como é o caso do ativismo judicial e da judicialização da política, termos empregados constantemente como sinônimos, mas que possuem diferenças lacônicas.

Pensando nisso, o presente artigo tem como objetivo realizar reflexão sobre a evolução histórica do ativismo judicial e seus impactos na sociedade brasileira, bem como a judicialização política.

2 Teoria Geral do Estado e separação de poderes

Para que um Estado democrático possa ser governado é necessário que existam órgãos responsáveis por determinadas funções e que estes sejam capazes de o governarem de modo pacífico e organizado, sem que existam interferências entre si, utilizando-se de métodos que beneficiem as pessoas que estão sendo governadas por tais órgãos.

As primeiras ideias para a tripartição dos poderes surgiram na Grécia antiga. Aristóteles em sua obra política delineou que o poder soberano possuía três funções distintas cabendo a ele o papel de editar e aplicar estas funções nos casos, além de julgar os conflitos entre as pessoas daquela época. Na opinião de Lenza existia um problema na teoria de Aristóteles:

Acontece que Aristóteles, em decorrência do momento histórico de sua teorização, descrevia a concentração do exercício de tais funções na figura de uma única pessoa, o soberano, que detinha um poder “incontrastável de mando”, uma vez que era ele quem editava o ato geral, aplicava-o ao caso concreto e, unilateralmente, também resolvia os litígios eventualmente decorrentes da aplicação da lei (Lenza, 2012, p. 481).

Também a respeito do nascimento da “teoria da separação dos poderes”, Moraes (2007, p. 385) discorre:

A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “Política”, detalhada posteriormente, por John Locke, no Segundo Tratado de Governo Civil, que também reconheceu três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federativa, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu O Espírito das Leis, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º de nossa Constituição Federal.

Conforme se aprofunda no tema, observa-se que entre todos os pensadores e filósofos quem se destacou nesta questão foi Montesquieu, quando escreveu o livro *O Espírito das Leis*. Na obra, Montesquieu criou a teoria da separação dos poderes ou teoria da tripartição dos poderes, em que vislumbrou que o poder do Estado seja dividido e que os poderes necessitam ser autônomos e independentes para que possam usufruir de suas prerrogativas, sem que sejam interrompidos ou censurados por outros órgãos, de forma que possuam uma liberdade maior, deste modo se expressa Montesquieu:

Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém, seja obrigado a fazer as coisas, a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite (Montesquieu, 2000, p. 166).

Carvalho (2017, p. 173-175) defende que Montesquieu vislumbrou três poderes existentes em um Estado: o Poder legislativo que era o responsável por criar e administrar as leis existentes de modo a poder até mesmo cancelá-las; o Poder Executivo que possui a prerrogativa de aplicar as leis, sendo a ele incumbido também importantes funções como receber outros chefes de Estado, decidir sobre guerras, prevenir invasões e manter a segurança do povo, e por último o Poder Judiciário capaz de julgar de acordo com as normas vigentes, como punir aqueles que cometem crimes e julgar as questões entre os particulares da época.

Com esta teoria, Montesquieu esboçou um sistema denominado “freios e contrapesos” (*checks and balances*), um método de os poderes entre si conseguirem de uma forma legal efetuar um controle sobre as ações um do outro, evitando o domínio do estado por parte de apenas um poder, Lenza (2012, p. 481-482) afirma que:

Por meio desta teoria, cada poder exercia uma função típica, inerente à sua natureza, atuando independente e autonomamente. Assim, cada órgão exercia somente a função que fosse típica, não mais sendo permitido a um único órgão legislar, aplicar a lei e julgar, de modo unilateral, como se

percebia no absolutismo. Tais atividades passam a ser realizadas, independentemente, por cada órgão, surgindo assim o que se denominou teoria dos freios e contrapesos.

Sobre a invasão de competência de um órgão sobre outro Hugo Kalil, leciona sobre o ponto em que o Estado deve intervir na função específica de um dos poderes,

Assim, a doutrina da separação das funções do Poder (ou, simplesmente, de separação dos Poderes constituídos) torna impositivo o respeito a certos lindes relacionados às atividades típicas dos órgãos estatais de soberania – limites que não dizem respeito a uma completa impermeabilidade à atuação do outro, mas a uma conduta de mínima intervenção, admissível apenas quando estritamente necessária para a preservação dos valores constitucionais (Kalil, 2013).

O correto então é evitar ultrapassar os limites postos a cada poder, mas quando se trata de preservar o texto presente na Constituição é totalmente cabível a intervenção. No Brasil, vigora o Bicameralismo Federativo na esfera federal, ou seja, o poder legislativo no âmbito federal é composto por duas casas: a câmara dos deputados e o senado federal. O primeiro representando os interesses da população e o segundo o do Estado, José Afonso da Silva de forma clara e objetiva escreve:

A função legislativa de competência da União é exercida pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos deputados e o Senado Federal, integrados respectivamente por Deputados e Senadores. É da tradição constitucional brasileira a organização do Poder legislativo em dois ramos, sistema denominado bicameralismo [...] (Silva, 2009, p. 509).

Eles possuem como regra a função de assegurar uma Constituição que conduza por meio de normas, o Estado brasileiro, de modo que o que está escrito nela não seja violado por uma lei inferior.

Em âmbito estadual, são os deputados estaduais quem criam as normas que pertencem à Constituição de tal estado, sem ir contra a Constituição Federal. Nos municípios, tal função fica a cargo da câmara de vereadores, que assim como os deputados estaduais visam à criação de leis para o benefício da população, não podendo esta ferir a constituição estadual e federal. Tais funções são de suma importância, já que o Brasil possui uma área de proporções continentais, e as necessidades de uma parte da população podem ser diferentes da outra, beneficiando assim a parte que necessita de determinada regra. O poder executivo é o órgão incumbido de conduzir o Estado, na definição de Bulos (2022, p. 1233), “Executivo é o poder responsável pela administração do Estado”.

O poder executivo brasileiro adota o presidencialismo e possui como função atípica legislar por meio de Medidas Provisórias, o qual fica assegurado no art. 62 da Constituição Federal de 1988, além de julgar no contencioso administrativo.

O Chefe do Estado do governo é o Presidente da República, que amparado pelos seus ministros de Estado, exerce a posto de Chefe de Estado e Chefe de governo. A esfera estadual e municipal é exercida pelo governador e prefeito, respectivamente. O Poder Judiciário é o órgão responsável por julgar os problemas inerentes à sociedade, garantindo a cada uma das pessoas, de maneira justa e legal, seus direitos individuais, na concepção de Bulos (2012, p. 1269).

É um poder autônomo, de enorme significado no panorama constitucional das liberdades públicas. Sua independência e imparcialidade, asseguradas constitucionalmente, são uma garantia dos cidadãos, porque ao Judiciário incumbe consolidar princípios supremos e direitos fundamentais, imprescindíveis a certeza e segurança das relações jurídicas.

O Judiciário brasileiro é composto por tribunais e juízes, cada um com sua respectiva competência. O art. 92 da Constituição Federal de 1988 dispõe,

Art.92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - O Supremo Tribunal Federal;

I -A- O Conselho Nacional de Justiça;

II - O Superior Tribunal de Justiça;

III - Os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - Os Tribunais e Juízes do Trabalho

V - Os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - Os Tribunais e Juízes Militares;

VII - Os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (BRASIL,1988) .

O Poder Judiciário possui como uma de suas principais características cada órgão ser independente entre si. Dessa forma, um juiz de primeiro grau não fica subordinado a uma instância superior, sendo ele livre para ter a interpretação que achar necessária, dentro dos limites legais.

O Judiciário possui como instância superior o Supremo Tribunal Federal, o qual irá se manifestar sempre que alguma norma ou lei ferir o que está escrito na constituição, com algumas exceções.

Outro tribunal de extrema importância é o Superior Tribunal de Justiça, que fica responsável por garantir/supervisionar a aplicação das leis de caráter federal. Na opinião de Walter Ceneviva:

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), criado pela carta de 1988, tem a missão de dizer da aplicação da lei federal e dos tratados internacionais. Resulta da Transformação do Tribunal Federal de Recursos, cujos Ministros passaram a integrá-lo (Ceneviva, 2003, p. 268).

Além deles, têm-se os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, cujas competências estão elencadas nos artigos 108 e 109 da Constituição –Tribunais e Juízes do Trabalho, responsáveis por intermediar as relações entre empregador e empregado; Tribunais e Juízes Eleitorais, zelar pelo cumprimento das causas que envolvam conteúdo eleitoral, cuja competência e organização são definidas em lei complementar; Tribunais e Juízes Militares, designados para intermediar causas que envolvam conteúdo de cunho militar e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, cuja organização e princípios estão no art. 125 da Constituição.

3 Estado Democrático de Direito: suas implicações

O Estado Democrático de Direito busca assegurar a liberdade e os direitos dos cidadãos, ou seja, os direitos humanos e garantias fundamentais dos indivíduos. A Constituição de 1988 elenca no seu art.1º o Estado Democrático de Direito e os fundamentos os quais a embasam.

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

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

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

V - o pluralismo político.

Parágrafo único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...].

O conceito de liberdade na visão de Bobbio:

“Liberdade” significa ora a faculdade de cumprir ou não certas ações, sem o impedimento dos outros que comigo convivem, ou da sociedade, como complexo orgânico ou, mais simplesmente, do poder estatal; ora o poder de não obedecer a outras normas além daquelas que eu mesmo me impus” (Bobbio (2000, p. 101).

Por terem elementos comuns entre si, existe uma tendência a confundir o que é um Estado liberal e o que é um Estado democrático. Neste aspecto, Bobbio (2000, p. 101) discorre sobre o assunto e tenta com suas palavras estabelecer ou definir o que é um Estado democrático diferenciando-o de um Estado liberal:

De fato, denomina-se “liberal” aquele que persegue o fim de ampliar cada vez mais a esfera

das ações não-impedidas, enquanto se denomina “democrata” aquele que tende a aumentar o número de ações reguladas mediante processos de autorregulamentação. Donde “Estado Liberal” é aquele no qual a ingerência do poder público é o mais restrita possível; “democrático”, aquele no qual são mais numerosos os órgãos de autogoverno.

O termo democracia, pelos anos que se estuda e da forma como é utilizado sendo amplamente discutido pela sociedade, aparenta ser de fácil definição, porém na obra a Ciência Política, nota-se a dificuldade em conceituar tal termo:

Nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que não se proclamem democráticos. No entanto, se buscarmos debaixo desse termo o seu real significado, arriscamo-nos à mesma decepção angustiante que varou o coração de Bruto, quando o romano percebeu, no desgano das paixões republicanas, quanto valia a virtude. Mas a democracia, que não é mais que um nome também embaixo dos abusos que a infamaram, nem por isso deixou de ser a potente força condutora dos destinos da sociedade contemporânea, não importa a significação que se lhe empreste (Bonavides, 1999, p. 267).

O Estado Democrático de Direito teve início a partir da necessidade de se efetivar garantias mínimas para a sobrevivência das pessoas. A revolução industrial foi o período histórico em que o Estado Democrático mais ganhou força, passando de uma simples teoria para sua efetividade. Na revolução, a grande maioria da população trabalhava para os patrões, recebendo muitas vezes uma miséria e vivendo em condições lastimáveis.

Dallari (1998, p. 54-95) escrevem:

Já se tem conhecimento de que o Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação

dos direitos naturais da pessoa humana. Daí a grande influência dos jusnaturalistas, como Locke e Rousseau [...] É através de três grandes movimentos político-sociais que se transpõem do plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático: o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por Locke e que teve sua expressão mais significativa no Bill of Rights, de 1689. O segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa.

Na continuação, Silva (2005, p. 3-4) apresenta uma breve ideia do surgimento do Estado Democrático moderno:

A ideia moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores. A fixação desse ponto de partida é um dado de fundamental importância, pois as grandes transformações do Estado e os grandes debates sobre ele, nos dois últimos séculos, têm sido determinadas pela crença naqueles postulados, podendo-se concluir que os sistemas políticos do século XIX e da primeira metade do século XX não foram mais do que tentativas de realizar as aspirações do século XVIII. A afirmação desse ponto de partida é indispensável para a compreensão dos conflitos sobre os objetivos do Estado e a participação popular, explicando também, em boa medida, a extrema dificuldade que se tem encontrado para ilustrar a ideia de Estado Democrático às exigências da vida contemporânea.

O Estado Democrático de Direito, como se nota, é de grande valor para a população, já que por meio dele são embasadas grandes partes de conteúdos constitucionais e direitos fundamentais.

4 Constituição Federal de 1988: rigidez e controle de constitucionalidade

A Constituição, mesmo dotada de supremacia, necessita de mecanismos que auxiliem a preservar o conteúdo constitucional que ela carrega, pois uma Carta de tamanha importância sempre sofrerá ataques e tentativas de transgredir seu conteúdo. Uadi Bulos (2022, p. 186) enfatiza:

Controle de constitucionalidade é o instrumento de garantia da supremacia das constituições. Serve para verificar se os atos executivos, legislativos e jurisdicionais são compatíveis com a carta magna. Controlar a constitucionalidade, portanto, é examinar a adequação de dado comportamento ao texto maior, mediante a análise dos requisitos formais e materiais. Enquanto a inconstitucionalidade é a doença que contamina o comportamento desconforme a constituição, o controle é o remédio que visa restabelecer o estado de higidez constitucional.

Dessa maneira, este engenho existe manter um ordenamento de forma organizada e respeitando uma hierarquia, assim estabelecendo alguns limites que devem ser respeitados, Barroso (2019, p. 1) a respeito explica:

O controle de constitucionalidade é um desses mecanismos, provavelmente o mais importante, consistindo na verificação de compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição. Caracterizando o contraste, o sistema provê um conjunto de medidas que visam a sua superação, restaurando a unidade ameaçada. A declaração de inconstitucionalidade consiste no

reconhecimento da invalidade de uma norma e tem por fim paralisar sua eficácia.

Carvalho(2017, p. 361-365) anotaquepormaisquea Constituição seja uma garantia, ela necessita de um instrumento que assegure isso, o que denominamos controle de constitucionalidade. Essa ferramenta protege a Constituição verificando se os aspectos das normas criadas ou estabelecidas estão de acordo com o que está previsto sem ferir os preceitos constitucionais. Caso se constate que houve violação aos preceitos fundamentais, é necessário que o Judiciário se manifeste para que delibere quanto à sua validade e eficácia.

Existem diversas espécies de inconstitucionalidade que se pode alegar tendo como principais, por ação: omissão; material; formal; total; parcial; direta; indireta e originária. Silva (2020, p. 47) traz que a inconstitucionalidade por ação ocorre com a produção de atos legislativos ou administrativos que vão de encontro a leis ou princípios constitucionais. É importante enfatizar que esse fato está relacionado à compatibilidade vertical das normas, na qual a lei inferior tem que propriamente obedecer à lei hierarquicamente superior, para serem válidas. As leis inferiores que não obedecerem a este critério automaticamente, serão consideradas inconstitucionais, em que uma lei de hierarquia superior prepondera sobre uma de hierarquia inferior.

José Afonso da Silva (2020, p. 47) complementa citando mais algumas espécies,

Essa incompatibilidade vertical de normas inferiores (leis, decretos e etc.) com a constituição é o que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidade das leis ou dos atos do Poder Público, e que se manifesta sob dois aspectos: (a) formalmente, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela constituição; (b) materialmente, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da constituição. Essa incompatibilidade não pode perdurar, porque contrasta com o princípio da coerência e harmonia das normas do ordenamento jurídico, entendido, por isso mesmo, como reunião de normas vinculadas entre si por uma fundamentação unitária.

A inconstitucionalidade por omissão é bem diferente da anterior, visto que ela é consequência da demora do poder legislativo em realizar a função que lhe foi conferida. Na concepção de Lenza (2012, p. 250), “inconstitucionalidade por omissão, decorrente da inércia legislativa na regulamentação de normas constitucionais de eficácia limitada.”

A respeito da inconstitucionalidade total e parcial, Carvalho (2017, p. 375) escreve que a total advém quando abrange todo o ato normativo em questão, diferentemente da parcial em que uma fração ou múltiplos dispositivos estão corrompidos, de modo que não é possível que ele fique em harmonia com o texto constitucional.

Bulos (2022, p. 151) dispõe que a direta é aquela que afronta norma explícita da Constituição, enquanto a indireta se opõe à norma da constituição de uma forma reflexiva inserida em outro texto do ordenamento brasileiro.

Sobre a originária Carvalho (2017, p. 372) discorre que é aquela que quando ingressou no ordenamento já era conflitante com a Constituição Federal em vigor. As formas de inconstitucionalidades em um primeiro contato aparentam ter muitos detalhes técnicos que dificultam a criação de uma norma, entretanto são indispensáveis para evitar esse choque entre norma inferior e superior.

Existem alguns modelos de controle de constitucionalidades os quais são divididos por características essenciais ao modo como são classificados, como por exemplo, a natureza do órgão que exerce este controle. José Afonso da Silva registra o seguinte:

O controle político é o que entrega a verificação da inconstitucionalidade a órgãos de natureza política, tais como: o próprio Poder Legislativo, solução predominante na Europa no século passado [...] O controle jurisdicional, generalizado hoje em dia, denominado *judicial review* nos Estados Unidos da América do Norte, é a faculdade de que as constituições outorgam ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder público que contrariem, formal ou materialmente, preceitos ou princípios constitucionais. O controle misto realiza-se quando a constituição submete certas categorias de leis ao controle político e outras

ao controle jurisdicional, como ocorre na Suíça, onde as leis federais ficam sob o controle político da Assembleia Nacional, e as leis locais sob o controle jurisdicional (Silva, 2020, p. 49).

Como visto anteriormente, nota-se que o Brasil adotou o sistema judicial combinado com alguns pontos do modelo americano e europeu. Em relação ao momento que ocorre o exercício do controle, Barroso (2019, p. 45-46), existe o modo preventivo e o repressivo. O primeiro é aquele que busca alegar a inconstitucionalidade enquanto a lei ainda é um projeto, visando assim evitar que um ato inconstitucional entre em vigor; enquanto o segundo a lei já está em vigor e almeja-se cancelar a sua eficácia.

A respeito do órgão judicial que exerce o controle têm-se o modo difuso e o controle concentrado. Sobre eles Cristiane Moraes Queiroz explica:

O controle difuso é exercido no âmbito de casos concretos tendo, portanto, natureza subjetiva, por envolver interesses de autor e réu. Assim, permite a todos os órgãos do Poder Judiciário, desde o juiz singular de primeira instância, até o Tribunal de superior instância que é o Superior Tribunal Federal, guardião da Constituição, apenas apreciar matéria constitucional em situações de violação concreta de direitos constitucionais. Estes não julgam a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, apenas apreciam a questão e deixam de aplicá-la por achar inconstitucional àquele caso específico que está julgando [...]. O controle concentrado surgiu no Brasil através da Emenda Constitucional nº16, que atribuiu ao STF competência para processar e julgar originariamente a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, apresentada pelo procurador-geral da República. Através desse modelo de controle, é feita a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo objetivando alcançar a invalidação da lei para firmar a segurança das relações jurídicas. Não

se discuti nenhum interesse subjetivo, por não haver partes (autor e réu) envolvidas no processo. Logo, ao contrário do sistema difuso, o sistema concentrado possui natureza objetiva, com interesse maior de propor alguma espécie de controle para discutir se uma lei é ou não inconstitucional e na manutenção da supremacia constitucional (Queiroz, 2008).

O último tipo refere-se à forma ou modo de controle judicial que, na concepção de Barroso (2019, p. 49-48), ocorre por via incidental que é aquela fiscalização constitucional exercida por juízes e tribunais perante os casos reais remetidos a sua jurisdição. Já a por ação direta ou via principal é aquela advinda de uma ação que tem por finalidade discutir a validade de uma determinada norma, devendo ser ajuizada por órgãos legitimados diante do STF.

Entre os estudiosos existe uma crítica de que como o controle de constitucionalidade é normalmente feito/julgado pelo poder judiciário. Muitos temem que a Constituição vire um “fantoche” de seu próprio guardião, de modo que este modifique o entendimento de normas em seu benefício. A respeito disso Dimoulis e Lunardi (2011, p. 466) escrevem isto:

Se todos os fiscais da Constituição interpretam a mesma Constituição como se explicam as contínuas divergências de opinião? Do ponto de vista da teoria do direito, essas divergências são devidas a três fatores.

Primeiro, aos interesses políticos conflitantes que influenciam as decisões dos aplicadores. Dando um exemplo simples. O estudante que deve dez reais ao seu colega de sala dificilmente negará a dívida. O empresário que deve dez milhões de reais à Previdência Social encontrará dezenas de argumentos jurídicos para questionar sua dívida.

Segundo, à baixa densidade normativa da maioria dos dispositivos constitucionais que favorece a apresentação de variados argumentos a favor ou contra determinada tese.

Terceiro, à falta de consenso sobre os métodos de interpretação jurídica, sendo possível embasar entendimentos divergentes em métodos diferentes.

Essas discrepâncias estruturais mostram que não seria prudente confiarem em um único fiscal a tarefa de decidir definitivamente sobre a constitucionalidade de normas, isto é, confiar-lhe o direito-dever de acertar ou de errar de maneira definitiva. Parece preferível manter a pluralidade dos fiscais da Constituição em situação de equivalência, seguindo um ensinamento básico da teoria de separação de poderes que recomenda a existência de múltiplos e recíprocos controles.

Nota-se que o mais correto seria que houvesse um revezamento entre os Poderes, no que concerne ao controle de constitucionalidade. Mas, enquanto não houver tanto interesse por parte dos outros poderes no Brasil, é melhor que o judiciário o faça, mesmo que isso signifique certa centralização do poder, afinal, um país não pode ser governado sem uma Constituição e um instrumento que garanta sua segurança e aplicação.

5 Neoconstitucionalismo: o novo perfil da jurisdição

Com o advento do Estado Social, as premissas que sustentavam o Estado Liberal e fundamentavam os direitos às liberdades individuais clássicas foram superadas e reinterpretadas pelas novas ideologias, as quais primavam pela inserção do cidadão na comunidade, provocando um impacto profundo sobre o direito.

A primeira constatação significativa foi a de que a liberdade somente poderia ser usufruída pelos indivíduos que dispusessem de um mínimo de condições materiais que proporcionassem uma vida digna, exurgindo a falácia da liberdade formal garantida pela não intervenção do Estado nas relações privadas.

Ficou superada a antiga concepção de igualdade formal, a partir da consciência de que o Estado necessitava assegurar a igualdade material entre os homens, mediante uma necessária distinção e especificação de papéis, posições e peculiaridades de cada indivíduo na sociedade, abandonando-se a imagem do sujeito de direitos genérico, típico da lógica liberalista (Bobbio, 1992, p. 68).

Revelou-se, assim, a necessidade de o direito apreender a heterogeneidade social, mediante diferentes critérios de diferenciação, como o sexo, a idade, as condições físicas, para, mediante uma seletividade inclusiva, determinar-se as estratégias de atuação estatal para a correção dos desvios sociais causados pelo efeito da economia de mercado (Bobbio, 1992, p. 69).

Como consequência, houve a superação da imagem dos Parlamentos como espaço de expressão homogênea da vontade da maioria, o qual, na realidade, correspondia à uniformidade dos anseios da classe burguesa (Marinoni, 2014).

Grupos de pressão, representativos de setores determinados da sociedade, ganharam espaço na política, atuando em prol da criação de leis que favorecessem as suas demandas, fazendo reverberar nas casas legislativas a expressão das divergências e da complexidade social.

Nesse panorama, a idealização das leis como expressão da vontade geral cai diante da constatação de que os lobbies políticos influenciavam a sua formação, atingindo a ideia de impessoalidade e coerência do ordenamento jurídico, cultuada pelos positivistas (Marinoni, 2014).

A presunção absoluta da legitimidade das leis, dependente simplesmente da autoridade da qual emanava, diante disso, ficou desacreditada, demandando a criação de um sistema de controle de validade de seu conteúdo, para aferir a correspondência dos enunciados legais com critérios de justiça (Barroso, 2012, p. 9).

É o início do movimento teórico denominado neoconstitucionalismo, consistente num amplo conjunto de transformações ocorrido no Estado e no direito, a partir do qual novas funções das constituições são reconhecidas, entre elas a de filtro de controle da produção legislativa (Barroso, 2012, p. 11).

Tal processo chega ao seu auge durante o século XX, por força não só do choque entre capital e trabalho, após a revolução industrial, mas também pela experimentação pela humanidade dos horrores causados pela segunda guerra mundial. As constituições passaram a incorporar explicitamente valores, princípios e direitos fundamentais, tendo o princípio da dignidade da pessoa humana como ponto cardeal do Estado de bem-estar social.

Nesse cenário, ocorreu a reaproximação entre o direito e a ética, bem como a centralização dos direitos fundamentais nos sistemas jurídicos, conduzindo a um novo modelo de interpretação do direito. A atividade do jurista passou da descrição da lei para a

compreensão crítica das normas à luz dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais (Barroso, 2012, p. 12).

Com isso, as tarefas do juiz se alteram significativamente, sepultando a imagem de “boca da lei”, consoante denominação cunhada por Montesquieu. A atividade do magistrado se caracteriza, agora, pela concretização dos preceitos normativos, estes apreendidos como componentes que levam à construção de uma nova norma, vista não como texto legal, mas sim como significado de sua interpretação (Marinoni, 2014).

Sob essa ótica, as próprias características da magistratura se alteraram, demandando a figura do juiz ativo e engajado no contexto político, econômico e social em que judica papel que exige posturas muitas vezes incompatíveis com o rigor formalista. Distante de representar a adoção do sociologismo no Direito, tratava-se de “retomar os conceitos jurídicos num grau de abstração correspondente ao grau de complexidade alcançado pelas funções e prestações do sistema jurídico”(Campilongo; Di Giorgi; Piovesan, 1994, p. 46).

A jurisdição, assim, adequou-se às novas realidades e necessidades sociais, representando uma das garantias da estabilidade e da dinâmica institucionais do Estado, dando respaldo ao um novo modelo jurídico no qual se procura compensar os déficits e desvantagens sociais (Lenza, 2008, p. 30).

Ademais, dentro do paradigma neoconstitucionalista, todos os direitos fundamentais reconhecidos explícita ou implicitamente nas constituições possuem plena eficácia jurídica. Assim, os direitos sociais, que demandam a atuação do Estado para sua implementação, revelam outro desafio do Judiciário, qual seja, conferir eficácia aos programas de ação, isto é, às políticas públicas (Campilongo; Di Giorgi; Piovesan, 1994, p. 46).

Referidas transformações operadas no direito e em relação à concepção do papel do Estado, ao longo da transição entre o Estado Liberal e o Estado Social, influenciaram progressivamente, outrossim, alterações metodológicas no âmbito do direito processual e a redefinição do papel da jurisdição.

6 Ativismo Judicial

Segundo Andrei Koerner, a expressão ativismo judicial foi importada dos Estados Unidos após ter sido utilizada pelo professor

Arthur Schlesinger Jr. em um artigo intitulado *The Supreme Court: 1947*, publicado na *Revista Fortune*, vol. XXXV, nº 1, no mês de janeiro de 1947, no qual ele traçou o perfil dos nove juízes da Suprema Corte, separando-os entre os juízes “ativistas” e os juízes adeptos à “autocontenção” (Koerner, 2013, p. 70).

Ainda, segundo Andrei Koerner, o artigo escrito por Arthur Schlesinger traz pela primeira vez a expressão “ativismo jurídico”, referindo-se à atuação progressista de alguns magistrados da Suprema Corte dos Estados Unidos, frente à implementação de políticas do Líder do Executivo à época, Franklin Delano Roosevelt (Koerner, 2013, p. 70).

A professora e Juíza de Direito Márcia Helena Boschelucida que muito embora o termo ativismo judicial seja empregado apenas em 1947 por Arthur Schlesinger Jr., a Suprema Corte Norte Americana pavimentou tal atuação muitos anos antes, veja-se:

Porém, a história aponta que na verdade as bases do ativismo judicial foram construídas muitos anos antes e por um longo período em que a Corte foi presidida por John Marshall (Corte Marshall, de 1801 a 1835), com destaque para o famoso caso “*Marbury contra Madison*” que foi decidido no ano de 1803 pela Suprema Corte, sendo a principal referência do controle de constitucionalidade difuso exercido pelo Poder Judiciário. Este caso abriu a discussão para a possibilidade do Poder Judiciário rever os atos do Congresso praticados em ofensa à constituição.

Se por um lado, no século XIX uma atuação considerada ativista começava a surgir, por outro, segundo o professor Luiz Roberto Barrosa, esta atividade será perceptível com mais veemência no Poder Judiciário Americano, berço da presente terminologia, alguns anos mais tarde:

Ativismo judicial é uma expressão cunhada nos Estados Unidos e que foi empregada, sobretudo, como rótulo para qualificara atuação da Suprema Corte durante os anos em que foi presidida por Earl Warren, entre 1954 e 1969. Ao longo desse período, ocorreu uma revolução profunda

e silenciosa em relação a inúmeras práticas políticas nos Estados Unidos, conduzida por uma jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais [...]. Todavia, depurada dessa crítica ideológica – até porque pode ser progressista ou conservadora – a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes (Barroso, 2012).

No Brasil, sob perspectiva científica, o tema é bastante recente. Além disso, há uma infinidade de definições, que varia de acordo com o prisma ideológico, interpretativo e metodológico utilizado para enfrentar o tema. Nesse sentido, a professora Vanice Regina Lório do Valle elucida que:

O problema na identificação do ativismo judicial, reside nas dificuldades inerentes ao processo de interpretação constitucional. Afinal, o parâmetro utilizado para caracterizar uma decisão como ativismo ou não reside numa controvertida posição sobre qual é a correta leitura de um determinado dispositivo constitucional. Mais do que isso: não é a mera atividade de controle de constitucionalidade – consequentemente, o repúdio ao ato do poder legislativo – que permite a identificação do ativismo como traço marcante de um órgão jurisdicional, mas a reiteração dessa mesma conduta de desafio aos atos de outro poder, perante casos difíceis. O problema está no caráter sempre controverso de se delimitar o que são casos difíceis (Valle, 2009, p. 21).

Segundo Koerner, “Este modelo de atuação enérgica foi incorporado ao debate brasileiro após 1988, inicialmente como parte da problemática da judicialização da política e mais recentemente nas discussões jurídicas sobre o Supremo Tribunal Federal (STF)”. (Koerner, 2013, p. 70). Ladeando este pensamento, a professora e pesquisadora Maria Aparecida Alkimin assevera que:

No Brasil, a temática relativa ao ativismo judicial só ganhou expressão com a entrada em vigor da Constituição de 1988, pois esta atribuiu uma série de prerrogativas ao magistrado, impulsionando-o, inevitavelmente, a uma atuação mais presente a sociedade e, em consequência, com mais repercussão midiática; veja-se, por exemplo, todos os milhares de casos em que se faz necessário assegurar direitos fundamentais que não encontram previsão legal em condições de lhes dar regulamentação (Alkmin, 2016, p. 303).

Nesse sentido, o ativismo judicial possui uma estreita relação com a promulgação da Constituição cidadã de 1988, pois esta inaugura a passagem de um momento de extremo de autoritarismo e desrespeito às garantias fundamentais para um período em que o Estado, outrora autoritário, é responsável pela promoção da dignidade da pessoa humana e da consagração de garantias e direitos fundamentais.

E isso extrai-se do pensamento do professor e ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, que defende o ativismo judicial como algo relacionado à atuação enérgica do Poder Judiciário na concretização de valores consagrados ou implícitos na Constituição, pois, segundo ele, “a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes” (Barroso, 2012, p. 25). E prossegue ressaltando que, de forma empírica, é possível caracterizar uma atuação ativista quando presentes três elementos essenciais, a saber:

- (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário;
- (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição;
- (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público (Barroso, 2012, p. 25-26).

Para Barroso (2012, p. 26), o ativismo judicial não é algo inconsciente, mas [...] “é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”.

Já Koerner (2013, p. 70) acredita que no Brasil, o ativismo Judicial é caracterizado por uma atuação não convencional por parte do Poder Judiciário – daí o termo ativismo – numa concretização expansiva dos valores Carta Cidadã. Noutras palavras, utiliza-se o termo para referir-se às atuações do Poder Judiciário que extrapolam seus limites de competência originária e que expandiram o alcance e impacto da Constituição.

Ocorre que o autor prossegue e salienta ainda que o termo não se restringe a caracterizar uma atitude proativa do Poder Judiciário, mas também uma atuação na qual este extrapola seus limites de competência originária.

De uma forma simplista, pode-se dizer que a expressão ativismo judicial, nesse contexto, tem servido tanto para enaltecer uma postura ativa do juiz quanto para criticar essa mesma atuação. Para o pesquisador Luiz Werneck Vianna, a duplicidade que acompanha o termo ativismo judicial é uma questão de compreensão do instrumento, e, nesse sentido, aduz que:

O ativismo judicial, quando bem compreendido, estimula a emergência de institucionalidades vigorosas e democráticas e reforça a estabilização da nossa criativa arquitetura constitucional. Quando mal compreendido, entretanto, este ativismo é sempre propício à denúncia de um governo de juízes, de uma justiça de salvação, referida casuisticamente aos aspectos materiais em cada questão a ser julgada. Mal compreendido leva a concepções de uma justiça que abdica da defesa da integridade do Direito, tal como a conceituam, na esteira de Dworkin, Nonet e Selznick, e se torna, mesmo que em nome das melhores intenções, um instrumento do seu derruimento (Vianna, 2008, p. 3).

Assim, faz-se necessário trazer à baila os ensinamentos do eminente professor Elival da Silva Santos, que, diferentemente de Luiz Werneck Vianna, acredita que os desvios encontrados em uma postura ativista por Parte do Poder Judiciário, não são resultantes de uma má compreensão, mas intrínseco ao próprio exercício do fenômeno:

[...] por ativismo judicial deve-se entender o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesse) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos). Há, como visto, uma sinalização claramente negativa no tocante às práticas ativistas, por importarem na desnaturação da atividade típica do Poder Judiciário, em detrimento dos demais Poderes. Não se pode deixar de registrar mais uma vez, contudo, que o fenômeno golpeia mais fortemente o Poder Legislativo, o qual tanto pode ter o produto da legiferação irregularmente invalidado por decisão ativista (em sede de controle de Constitucionalidade), quanto o seu espaço de conformação normativa invadida por decisões excessivamente criativa (Vianna, 2008, p. 3).

Em que pese a pluralidade de definições acerca do ativismo judicial, é unânime que o fenômeno possui a predisposição do julgador como fator essencial para sua caracterização, e além disso, é parâmetro essencial para diferenciá-lo de outro fenômeno decorrente da atividade judicante, a judicialização da política.

7 Judicialização da política

Da mesma forma que o ativismo judicial, a judicialização da política é um fenômeno polêmico e que apresenta uma pluralidade conceitual bem peculiar. Logo, a diferenciação destes fenômenos faz-se extremamente necessária, haja vista que nas palavras do eminente ministro Luís Roberto Barroso (Barroso, 2012, p. 25), “a judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares”, muito embora sejam fenômenos diferentes.

Alguns resquícios de uma possível judicialização foram descritos pelo cientista político francês Alexis de Tocqueville em seu livro intitulado “Democracia na América”, fruto de sua viagem aos Estados Unidos em 1831, com objetivo de observar o

funcionamento das instituições americanas. Após analisar o papel do Poder Judiciário, Tocqueville chega à conclusão de que:

O mais difícil para um estrangeiro compreender nos Estados Unidos é a organização judiciária. Não há, por assim dizer, acontecimento político em que não ouça invocar a autoridade do juiz; e daí conclui naturalmente que nos Estados Unidos o juiz é uma das primeiras forças políticas, quando examina em seguida a constituição dos tribunais, descobre que, à primeira vista, tem apenas atribuições e hábitos judiciários. O magistrado só lhe parece imiscuir-se nos assuntos públicos por acaso; mas esse acaso acontece todos os dias. [...] O juiz americano se parece pois perfeitamente com os magistrados das outras nações. No entanto é dotado, de um imenso poder político. (Tocqueville, 2005, p. 111-113).

Contudo, segundo o professor Amandino Teixeira Nunes Junior, será por meio da obra “A expansão Global do poder Judicial”, produzida coletivamente por C. Neil Tate e Torbjörn Vallinder, fruto de uma análise empírica da atuação do judiciário em vários países, que estes contornos tornam-se menos abstratos, e, por isso, a obra se tornou uma referência para o estudo do aumento das estruturas judicantes e sua legitimidade democrática quando da atuação na política e a esse fenômeno convencionou-se chamar judicialização. Torbjörn Vallinder, ao conceituar judicialização, a define da seguinte maneira:

Assim, a judicialização da política deve normalmente significar: (1) a expansão da jurisdição dos tribunais ou dos juízes a expensas dos políticos e/ou dos administradores, isto é, a transferência de direitos de tomada de decisão da legislatura, do gabinete ou da administração pública para os tribunais, ou, pelo menos, (2) a propagação dos métodos de decisão judiciais fora da jurisdição propriamente dita. Em resumo, podemos dizer que a judicialização envolve essencialmente transformar algo em processo judicial (Nunes Júnior, 2016, p. 13).

O fenômeno encontrado por C. Neil Tate e Torbjörn Vallinder, no trabalho intitulado “a judicialização da política e das relações sociais no Brasil”, de Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Resende de Carvalho, Manuel Palácios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos, será subdividido em dois, a saber, “na judicialização das relações sociais e a judicialização da política” (Vianna *et al.*, 1999, p. 22).

Segundo Vianna *et al.* (1999, p. 22), a judicialização da política pode ser compreendida como um processo de transferência decisória dos Poderes Executivo e Legislativo para os magistrados e tribunais, que passam, entre outros temas controversos, a revisar e implementar políticas públicas e rever as regras do jogo democrático

A doutrina assevera que a judicialização das relações sociais, por sua vez, ressalta o surgimento do Judiciário como uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação da cidadania.

Ainda segundo Vianna *et al.* (1999, p.22), trata-se do mesmo fenômeno, a subdivisão, contudo, demonstra de forma pedagógica os impactos da judicialização em diferentes áreas da sociedade.

De igual forma, ao definir judicialização, Maria Aparecida Alkmin elucida que:

[...] na judicialização há transferência de decisão dos poderes Executivo e Legislativo para o Poder Judiciário o qual passa, normalmente, dentre temas polêmicos e controversos, a estabelecer normas de condutas a serem seguidas pelos demais poderes. Significa que, algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário (Alkmin, 2016, p. 304).

O fenômeno, ainda, é tratado de forma similar, pelo professor e atual ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em

geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais [...] (Barroso, 2012. p. 24).

Com a clareza que lhe é peculiar, o ilustre professor Lênio Streck, define judicialização como:

“um fenômeno que exsurge com base na relação entre os poderes do Estado. Pensemos, no deslocamento do polo de tensão dos Poderes Executivo e Legislativo em direção da justiça constitucional” (Streck, 2004, p. 19).

Como bem pontuda Streck, na judicialização há um deslocamento da arena na qual, em tese, algumas questões deveriam ser decididas pelos Poderes Legislativo e Executivo, e, agora, passam a ser objeto de análise e decisão do Poder Judiciário. Nesse sentido, corrobora os ensinamentos do professor Marcos Faro de Castro, que leciona:

A judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo mostra-se falhos, insuficientes ou insatisfatórios. Sob tais condições, ocorre certa aproximação entre Direito e Política e, em vários casos, torna-se mais difícil distinguir entre um ‘direito’ e um ‘interesse político’, sendo possível se caracterizar o desenvolvimento de uma ‘política de direitos (Castro, 1997).

No Brasil, segundo o professor Luís Roberto Barroso, este será um fenômeno característico do período pós - promulgação da Constituição em 1988, deixando claro que o modelo constitucional adotado no país foi um fator determinante para a judicialização de questões sociais e institucionais. Tanto é verdade que, segundo o autor, é da promulgação da Carta Política de 1988 que emanam os motivadores desse fenômeno. Observa-se que:

A primeira grande causa da judicialização foi a redemocratização do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988.

[...]

A segunda causa foi a constitucionalização abrangente, que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária.

[...]

A terceira e última causa da judicialização, a ser examinada aqui, é o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, um dos mais abrangentes do mundo (Barroso, 2012, p. 24).

Ao tratar sobre o tema, a professora Gisele Cittadino, igualmente, ressalta a influência da Constituição de 1988 e sua contribuição para o crescimento da judicialização e assegura que:

No Brasil, do mesmo modo, também se observa uma ampliação do controle normativo do Poder Judiciário, favorecido pela Constituição de 1988, que, ao incorporar direitos e princípios fundamentais, configurar um Estado Democrático de Direito e estabelecer princípios e fundamentos do Estado, viabiliza uma ação judicial que recorre a procedimentos interpretativos de legitimação de aspirações sociais (Cittadino, 2002, p. 135).

Isso porque, como bem ressalta o professor Rodrigo Albuquerque De Victor, o atual modelo constitucional brasileiro foi construído sob a base de um Estado de bem-estar social, ou seja, tem-se o Estado como o principal responsável por promover a igualdade de condições e amparar os menos favorecidos, garantindo uma série de direitos básicos à população e aumentando a sua participação na economia (De Victor, 2011, p. 142).

Entretanto, o advento do neoliberalismo e sua constante busca por um Estado mínimo no final do século passado resultou em um poder representativo que priorize políticas privatistas e detrimento de políticas públicas que efetivem garantias sociais constitucionalmente previstas. É neste momento que o Poder Judiciário surge como a via segura de efetivação de direitos, e com isso, políticas públicas são constantemente judicializadas.

E mais, segundo Luís Roberto Barroso, ao incorporar um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público à Constituição, ele se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, logo, a Constituição Federal confere ao Judiciário o poder de dirimir conflitos de competência originária dos demais poderes. Como anota Barroso:

Constitucionalizar é tirar uma matéria da política e trazê-la para dentro do Direito. E, portanto, existem prestações que o Judiciário não pode se negar a apreciar – e é muito bom que seja assim. Porém, a judicialização tem uma óbvia faceta negativa. É que, na medida em que uma matéria precise ser resolvida mediante uma demanda judicial, é sinal que ela não pôde ser atendida administrativamente; é sinal que ela não pôde ser atendida pelo modo natural de atendimento das demandas, que é, por via de soluções legislativas, soluções administrativas e soluções negociadas. A faceta positiva é que, quando alguém tem um direito fundamental e esse direito não foi observado, é muito bom poder ir ao Poder Judiciário e merecer esta tutela (Barroso, 2012, p. 24).

Conclui-se, portanto, que apesar de muito próximos, os fenômenos da judicialização e do ativismo judicial não se confundem. O ativismo judicial pode ser descrito como uma atitude, decisão ou comportamento dos magistrados no sentido de revisar temas e questões, à primeira vista, de competência de outras instituições. Por sua vez, a judicialização da política, mais ampla e estrutural, cuidaria de macro condições jurídicas, políticas e institucionais que favorecem a transferência decisória do eixo Poder Legislativo – Poder Executivo para o Poder Judiciário.

8 Conclusão

Observa-se, portanto, que o movimento de judicialização ocorre no mundo político-jurídico brasileiro, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, possuindo base legal para

ser executado sem retirar espaços e delegações de outros poderes de forma ilegítima.

A importância que o tempo influencia sobre o Direito Constitucional, já que ele está presente na formação de costumes, nas modificações das instituições políticas, nos atos do Poder Legislativo, na forma de garantir os direitos humanos fundamentais e ainda na urgência legislativa. Enfatizando que no constitucionalismo somente se justifica o caráter de urgência, se os prazos que foram estabelecidos forem designados para o interesse público.

Visto isso, a importância na velocidade da apreciação de uma norma é nítida, pois muitas vezes a demora estará prejudicando um grupo de pessoas que talvez, futuramente, a norma não venha a exercer a sua função de forma tão completa. Nesse caso é que entra a função do Poder Judiciário em garantir a lei de maneira mais veloz e eficaz.

Observou-se que o ativismo judicial, independente do caso, geralmente é utilizado para decidir sobre temas que extrapolem a Constituição, que não tenham sido abordados por ela, ou ainda, temas que possam gerar mais de uma interpretação.

Nesse sentido, infere-se que o desenvolvimento constante da sociedade moderna incontestavelmente exige uma modernização e adaptação do Poder Judiciário, sob pena de sua prestação jurisdicional tornar-se dissociada da realidade.

Nesse contexto de constante transformação, surgem os fenômenos do Ativismo Judicial e da Judicialização da Política. Tais fenômenos ensejam discussões intermináveis acerca da sua conceituação e de sua constatação.

Em que pese a proximidade existente entre os fenômenos mencionados e a diversidade de opiniões quanto à sua conceituação, após a presente pesquisa, pode-se dizer que o primeiro diz respeito a uma atitude, decisão ou comportamento dos magistrados no sentido de revisar e decidir sobre temas e questões de competência de outros poderes. O segundo fenômeno diz respeito às macrocondições jurídicas, políticas e institucionais resultantes do nosso modelo constitucional, que favorecem a transferência decisória do eixo Poder Legislativo – Poder Executivo para o Poder Judiciário.

Uma atuação ativista por parte de qualquer um dos poderes da República que resulte na usurpação de competência do outro, em uma evidente transgressão ao princípio constitucional da separação

de poderes causará, certamente, uma instabilidade institucional e um descredito ainda maior no Poder Legislativo, prejudicando assim o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, haja vista que não há democracia sólida sem uma atividade política intensa e saudável, nem tampouco sem um congresso atuante e investido de credibilidade.

Mais que isso, a falta de produção legislativa em determinado tema, por mais importante que seja, pode muitas vezes significar uma escolha política, ou seja, o Poder Legislativo não elaborou a lei por faltar-lhe condições políticas ou quórum majoritário. Isto é parte de jogo democrático, isto é, política.

Portanto, constatável é a tese que, sob o argumento de garantir direitos, ignora questões basilares e fundantes do Estado Democrático de Direito como os princípios da legalidade, da separação dos poderes e da segurança jurídica. Uma democracia forte e robusta, é aquela que progride respeitando a lei, as garantias constitucionais e as instituições.

REFERÊNCIAS

ALKMIN, Maria Aparecida. Ativismo Judicial como instrumento de transformação do estado democrático de direito. **Revista Direito & Paz**. Lorena ano 18, n. 34, p. 300-318, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/357/257> Acesso em: 25 jun. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no brasil contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 21, jun. 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/1794/2297>. Acesso em : 7 dez. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 1999.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

CAMPILONGO, Celso Fernandes; DI GIORGI, Beatriz; PIOVESAN, Flávia (colab.). **Direito, cidadania e justiça**: ensaios sobre lógica, interpretação, teoria, sociologia e filosofia jurídicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo. 22. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

CASTRO, Marcos Faro. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 147-156, jun. 1997.

CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva 2003.

CITTADINO, Gisele Guimarães. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DE VICTOR. Rogério Albuquerque. **Judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva. 2011.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Ativismo e autocontenção judicial no controle de constitucionalidade. In: FELLET, André Luiz Fernandes; Paula, Daniel Giotti de, Marcelo Novelin, (org.) Valle, Andre Rufino. **As novas faces do ativismo judicial**. Salvador: Jurispodium, 2011. p. 459-473.

KALIL, Hugo Souto. Ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal: o julgamento da ADPF 132. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (org.). **Jurisprudência do direito constitucional**. Brasília : IDP, 2013. p. 210-239.

KOERNER, A. Ativismo judicial Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos Estudos Cebrap**, n. 96, p. 69-86, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional**. 16. ed. rev. São Paulo : Saraiva, 2012.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo de conhecimento**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 2000.

MORAES, Guilherme Piña de. **Justiça constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

NUNES JÚNIOR, Armandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

QUEIROZ, Cristiane Moraes. Controle difuso e concentrado de constitucionalidade. **Webartigos**, 15 nov. 2008. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/control-e-difuso-e-concentrado-de-constitucionalidade/11295/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

STREK, Lênio Luiz. **Ciência política e teoria geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Forum. 2009.

VIANNA, Luiz Werneck. *et al.* **Ajudicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. O ativismo judicial mal compreendido. **Boletim CEDES**. Rio de Janeiro, jul./ago. 2008, p. 3. Disponível em: <http://www.cedes.iuperj.br>. Acesso em : 25 nov. 2018.

COMO PROMOVER O FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO ENFRENTAMENTO À DESINFORMAÇÃO?

Vitor Paulo Costa Dias¹

RESUMO

A desinformação é uma prática antiga, mas que evidenciou ser um problema com graves implicações para o sistema de justiça, para os demais poderes e consequentemente para a sociedade. Tal situação é corroborada principalmente pela disponibilidade de ferramentas de divulgação generalizadas, como as redes sociais, dado seu alcance por meio da internet. A exemplo dos últimos pleitos eleitorais que foram marcados pela disseminação de conteúdo enganoso. Assim, o presente artigo tem como objetivo, entender sobre a história e desenvolvimento do fenômeno da desinformação, bem como elencar medidas para promover o fortalecimento do sistema de justiça no enfrentamento à desinformação. Como metodologia, foi utilizado o método descritivo e bibliográfico, tendo em vista as produções amplas sobre a temática, as quais podemos dispor para compreender melhor o fenômeno. Como conclusão, temos a percepção das medidas que podem ajudar no fortalecimento do sistema de justiça, tendo como referência a Justiça Eleitoral, pioneira no assunto, para promover o enfrentamento à desinformação enquanto programa a ser desenvolvido no Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Informação
2. Desinformação
3. Censura
4. Liberdade de expressão
5. Eleições
6. Poder Judiciário

¹ Acadêmico de Direito na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Membro do Centro Acadêmico VIII de Abril, da Faculdade de Direito da UFMT, por duas gestões consecutivas. Membro Fundador da Liga Acadêmica de Direitos Humanos e Fundamentais – LADIHF/UFMT.

1 Introdução

1.1 O que é informação?

Antes de compreender um fenômeno, é essencial identificar quais os objetos que integram este artigo. No estudo presente para falar sobre desinformação é necessário entender o que é a informação. Muito embora, não haja um conceito definitivo, pode-se traçar aspectos importantes desse conceito por meio de por meio de diversos autores que já se propuseram a abordar esse termo tão importante.

Etimologicamente, informação vem do latim, *informatio*, e significa conceber ideia. O conceito pode ter diferentes sentidos a depender do contexto. Por exemplo, no âmbito da tecnologia, a informação compreende um conjunto de dados processados a um determinado fim. Todavia, será abordada a informação no contexto da comunicação.

A comunicação é imprescindível para a sociedade atual, bastando dois interlocutores, um código (a linguagem empregada) e uma mensagem (conteúdo a ser transmitido), para que haja comunicação (Volkoff, 2004). Nesse sentido, Jurgen Habermas, filósofo alemão, aluno de Theodor Ludwig Wiesengrund-Adorno, publicou em 1962, a obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigação Sobre Uma Categoria da Sociedade Burguesa”, a qual discute a esfera pública como um espaço em que os cidadãos se reúnem para debater questões políticas e sociais de interesse público. Muito embora a informação não seja o foco da obra, Habermas entende a informação como um componente essencial para que os cidadãos tenham conhecimento dos fatos políticos e sociais que afetam suas vidas.

Outro autor que se dedicou a entender a informação no contexto da comunicação foi Walter Lippmann, um influente jornalista e escritor inglês-americano que abordou a questão da veiculação de notícias em seu livro “Opinião Pública”. Ele argumentou que a notícia é uma construção social que passa por um processo de filtragem e interpretação antes de chegar ao público. Lippmann enfatiza a importância dos meios de comunicação na formação da opinião pública e destaca como a realidade é moldada pela maneira como as notícias são selecionadas e apresentadas (Lippmann, 2010).

Já o sociólogo francês, Pierre Bourdieu, contribuiu com uma perspectiva crítica sobre a veiculação de notícias. Ele argumentou

que a notícia não é apenas um relato imparcial de acontecimentos, mas também reflete os interesses e as perspectivas das elites dominantes na sociedade. Bourdieu modificou o conceito de "campo jornalístico" para descrever as relações de poder e influência que moldam a produção e divulgação de notícias.

“O universo jornalístico é um campo, mas que está sob a pressão do campo econômico por intermédio do índice de audiência. E esse campo muito heterônomo, muito fortemente sujeito às pressões comerciais, exerce, ele próprio, uma pressão sobre todos os outros campos, enquanto estrutura” (Bourdieu, 1997, p. 77).

Além disso, Alberto Dines, jornalista e escritor brasileiro, dedicou-se ao estudo do jornalismo e da informação. Ele enfatizou na obra “O Papel do Jornal” de 1977, a importância da ética e da responsabilidade na veiculação de notícias. Para Dines, a informação deve ser precisa, imparcial e servir ao interesse público (Dines, 1977). Ele também enfatizou o papel fundamental do jornalismo na promoção da democracia e na fiscalização do poder.

Por fim, verifica-se que a informação no contexto de comunicação não possui mero papel descritivo dos fatos, de forma que sua veiculação possui importante função na elucidação e discussão dos problemas sociais e políticos. Todavia, há que se tomar cuidado quanto ao conteúdo, uma vez que essa ferramenta de comunicação é também utilizada com parcialidade para atender a interesses de certos grupos políticos ou econômicos.

1.2 O que é desinformação?

Ao esclarecer o que a informação no contexto da comunicação possui a finalidade de mostrar fatos acerca de uma situação ou realidade social, verificou-se que um dos problemas da veiculação de notícias é a imparcialidade da informação, de modo que a distorção e manipulação desta pode ocorrer para atender a interesses políticos e econômicos. Neste estudo, tratar-se-á então da desinformação.

A desinformação não é um problema recente (Southwell, Thorson e Sheble, 2018). Embora não haja na literatura um conceito rigoroso, ela compreende desde a mentira até a descontextualização de informações. Esse termo popularizou-se recentemente, em decorrência

da propagação massiva de *fake news*, principalmente nas eleições dos Estados Unidos em 2016, quando houve um escândalo da empresa Cambridge Analytica e também nas eleições do Brasil de 2018, períodos em que houve a disseminação massiva de notícias falsas.

Ademais, apesar da popularização do termo *fake news* para tratar do assunto e seus efeitos, o termo "notícia falsa" exprime somente esse problema: a falsificação de notícias, isto é, a elaboração de fatos inverídicos e sua propagação como notícia. Nesse sentido, ao longo dos últimos anos, houve bastante estudo e amadurecimento acerca do fenômeno das *fake news* bem como seus efeitos, todavia identificou-se que tal ocorrência é mais ampla e cunhou-se o termo desinformação, pois ele é mais abrangente ao fenômeno.

Além disso, a desinformação possui algumas características, tais como: desinformação é uma informação; desinformação é uma informação enganosa; desinformação é uma informação enganosa não acidental. Quanto à primeira característica é incontroverso que a desinformação é um tipo de informação, ou seja, possui conteúdo semântico. Já na segunda, o teor enganoso da informação pode gerar falsas crenças, portanto representa ameaça à qualidade da informação. Quanto à última, não se pode considerar que a informação é enganosa por acaso, isso porque não há sentido em produzir e veicular uma informação cujo texto é equivocado sem que haja intenção do emissor em provocar alguma reação do receptor. Assim, a compreensão dessas características nos ajudam a delimitar um padrão para facilmente identificar um tipo de desinformação (Fallis, 2015).

Os estudos recentes sobre isso tornaram-se mais intensos porque os efeitos negativos dessa prática ficaram muito evidentes. Ao estudar alguns deles, verifica-se que a alcunha desinformação é mais adequada, pois o fenômeno não se limita apenas à notícia-falsa, mas manifesta-se também de maneiras diferentes, a saber: *disinformation*; *misinformation*; *malinformation* (Fallis, 2015). A primeira, *disinformation*, diz respeito a informações falsas elaboradas com a intenção de causar prejuízo de algo ou alguém. Por sua vez, a *misinformation* relaciona-se a informações erradas que são divulgadas sem o objetivo de causar dano. Já a *malinformation*, trata de informações corretas, mas divulgadas de forma descontextualizada com a intenção de causar dano.

Assim, tem-se que a desinformação é uma informação enganosa, compreendendo a *disinformation*, a *misinformation* ou a *malinformation*, seja na elaboração de fatos que não são verdadeiros sobre

algo ou alguém, veiculado com o objetivo de causar dano; seja pela propagação de fatos incorretos que acabam sendo veiculadas nos meios de informação; ou seja por meio da descontextualização de um fato verdadeiro, mas prejudicado pela manipulação do seu contexto. Em síntese, pode-se dizer que a desinformação é informação, propositalmente inverídica, errada ou descontextualizada, veiculada com a intenção de enganar.

Nesse sentido, essa prática é muito perigosa para a sociedade. Um exemplo prático que se pode citar é a questão vacinal, atualmente atacada. Nos últimos anos, o Brasil, que havia superado a poliomielite - causadora da paralisia infantil, mas já erradicada pela vacinação, encontrou-se na iminência de novas contaminações, pois entre 2015 e 2022 foi registrado queda no percentual de cobertura vacinal: de 98% em 2015 para 72% em 2022, segundo dados do Ministério da Saúde. Concomitantemente ao período em que registrou o menor percentual de cobertura vacinal, o Brasil enfrentava a Pandemia da COVID19, época que houve propagação massiva de desinformação quanto à segurança das vacinas. Notícias criminosas como “vacinas causam câncer”, precisaram ser esclarecidas e desmentidas, todavia seus efeitos de desinformar são muito difíceis de serem revertidos no curto prazo.

1.3 História da desinformação

Como outrora mencionado, a desinformação não é um fenômeno recente, muito embora esteja sendo compreendido e discutido na última década, inclusive na literatura científica, de modo que nosso amadurecimento quanto ao tema tem sido recente. Todavia, este problema já era presente há muitos séculos, principalmente associado a narrativas políticas, conforme será descrito nos próximos parágrafos.

Ao longo da história, diversos foram os momentos em que se usou da desinformação, principalmente para difamar ou até caluniar alguém, normalmente personalidades políticas, como ocorreu ainda no século I a.C. quando Otávio Augustus (imperador romano que governou de 27 a.C. a 14 a.C.) iniciou ampla difamação para desmoralizar Marco Antônio, por ser amante de Cleópatra (Posetti; Matthews, 2018).

Nem mesmo Jesus Cristo, segundo a história bíblica, escapou à desinformação. Narra a Bíblia que Cristo foi enviado por seu pai como cordeiro, para redimir os pecados na terra. Assim, o Jesus de

Nazaré começou sua jornada de fé aos 30 (trinta) anos, através da peregrinação, realizando milagres e agregando fiéis, ensinando-os sua filosofia por meio de parábolas. Todavia, tal comportamento desagradou os líderes religiosos que compunham o sinédrio. Estes, por sua vez, prenderam Cristo sob acusação caluniosa de blasfêmia, pois este dizia-se Cordeiro de Deus, o que não era aceito pelos fariseus. Posteriormente, foi enviado a Pôncio Pilatos, mas ele “lavou suas mãos” e deixou o julgamento ao povo, que desinformado, condenou Jesus Cristo.

Em seguida, no Império Bizantino, o imperador Justiniano também foi vítima de desinformação. Apesar de grande influência e poder político, ele foi atacado pelo historiador Procópio que redigiu crônicas difamatórias em um livro que denominou “Anékdota”, isto é, elaborou informações mentirosas com a intenção de prejudicar o imperador, e seu livro “Justiniano e Teodora seriam na realidade demônios que teriam ascendido ao trono imperial exclusivamente para disseminar o mal” (Leal, 2021).

Já do outro lado do Império Bizantino, na Roma Renascentista, o poeta Pietro Aretino usou dos seus sonetos para propagar desinformação. No Conclave de 1522 (século XVI), quando os cardeais reuniram-se para eleger o novo papa, Aretino começou a produzir poemas que tentavam desacreditar alguns candidatos ao papado e os publicava em um *Pasquino* - estatua grega.

No século XVIII, um período marcado por profundas transformações na Europa, o palco estava sendo preparado para a iminente Revolução Francesa. Nessa época, a disseminação de boatos prejudiciais, muitos deles expressos por meio de canções e poemas que se assemelhavam em brevidade às postagens de hoje em dia nas redes sociais, desempenhou um papel crucial na queda do ministério liderado pelo Conde de Maurepas, que ocupava a posição de secretário de estado sob o reinado de Luís XVI (Darnton, 2017).

A queda do ministério de Maurepas, ocorrida em 1749, teve repercussões profundas no cenário político francês. Ela representou um divisor de águas, pois enfraqueceu a autoridade real e abalou a confiança no governo monárquico. Esse evento não apenas provocou um desequilíbrio político, mas também exacerbou as tensões sociais que vinham se acumulando ao longo dos anos. Já no contexto histórico do século XIX, o New York Sun publicou uma série de seis artigos sensacionalistas que afirmavam ter descoberto evidências de vida na lua. Esses artigos, que datam de 1835, foram apresentados

como relatos das supostas descobertas feitas por John Herschel, um renomado astrônomo inglês da época.

Posteriormente, no período da Primeira Guerra Mundial, entre 1914 a 1918, a propaganda nacionalista desempenhou papel importante nos países em guerra, para conseguir convencer os jovens de participar da Guerra. Anos depois, na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Alemanha Nazista criou o Ministério de Esclarecimento Público e Propaganda do Reich – do alemão *Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda* – RMVP, para disseminar seu discurso de ódio e incitação à violência (Darnton, 2017).

Com o fim da Segunda Guerra e o início da Guerra Fria, houve um conflito ideológico (Hobsbawm, 1995). Se antes existia a pólvora, agora existe a propaganda ou melhor, a desinformação. Os Estados Unidos investiram massivamente em sua indústria cultural (cartazes, folhetos, cartilhas, desenhos, filmes e personagens), para subverter a ideia de comunismo e associar às mazelas sociais da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS, que à época enfrentava o pós-guerra, exemplo fugaz é o livro “A Revolução dos Bichos” de George Orwell, de 1945, bastante divulgado e difundido na cultura ocidental como uma sátira do regime da URSS.

Já no Brasil, paga-se um alto custo pela desinformação. O “Plano Cohen”, que foi uma notícia falsa de que havia um plano comunista para tomar o país veiculada em 30 de setembro de 1937, na rádio Hora do Brasil, pelo general Góes Monteiro, então chefe do Estado-Maior do exército brasileiro. Posteriormente, segundo o historiador Hélio Silva, Mourão Filho (chefe do serviço secreto da Ação Integralista Brasileira) teria sido encarregado da tarefa de elaborar um texto que conteria um plano do que seria uma subversão comunista no Brasil. Essa mentira institucional ganhou imensa repercussão e foi usada para justificar a Ditadura do Estado Novo (Silva, 1980). Além disso, 1964 foi usada como uma das justificativas para implantação de outra ditadura, que perdurou até 1985, retirou direitos e vitimou muitas pessoas.

Outra guerra marcada por desordem informacional foi a Guerra do Iraque (2003-2011). Logo após o triste evento que destruiu as Torres Gêmeas no fatídico 11 de setembro de 2001, o renomado jornal *The New York Times* veiculou notícias que denunciaram um campo, onde, supostamente, eram produzidas armas biológicas. A Casa Branca, à época sob administração de George Bush, alegou

este como um dos motivos que levou os Estados Unidos a guerrear contra o Iraque (Miller, 2001).

Contudo, nos últimos anos, mais evidentemente, a desinformação vem sendo bastante difundida, principalmente em períodos eleitorais. Nesse sentido, temos como exemplo, as eleições estadunidenses de 2016 cujo disparo de *fake news* gerou imensa polarização política e acirramento dos ânimos sociais (Remnick, 2016). A candidata Hillary Clinton foi caluniada de comandar um esquema de abuso infantil que supostamente funcionava em uma pizzeria popular conhecida como *Comet Ping Pong*, conforme notícia veiculada no jornal *The York Times* (Kang, 2016). Na esteira das eleições, o mesmo jornal e a empresa FireEye investigaram e descobriram que diversos perfis de pessoas que se passavam por cidadãos norte-americanos foram criados por russos (Shane, 2017). Nesses perfis divulgavam apoio a Donald Trump e disseminavam notícias falsas.

Nesse mesmo período, houve ainda a descoberta de “fazendas de trolls”, na cidade de Veles na Macedônia, onde trabalhavam com a criação de notícias e perfis falsos, que atuavam com a fabricação e veiculação massiva de *fake news*, pelo *Google AdSense* (Subramanian, 2017). No período, registrou-se ao final da campanha gastos que, à época, ultrapassaram os R\$50.000,00. Perceba que a elaboração de desinformação e conteúdo mentiroso foi monetizado, de forma que se tornou um negócio lucrativo.

Outro escândalo que foi polêmico ocorreu em 2018, quando o jornal *The New York Times* noticiou que a empresa *Cambridge Analytica*, utilizava dados dos usuários do *Facebook* para mapear o perfil psicológico dos eleitores e veicular notícias falsas a um grupo seletivo de pessoas. Para isso, analisaram as postagens e o conteúdo que esses eleitores consumiam para identificar os mais propensos a acreditar em notícias falsas ou descontextualizadas sem checar a veracidade da informação. Dessa maneira, inegavelmente, manipularam parte do eleitorado.

No Brasil, o pleito eleitoral de 2022 foi marcado pela propagação de desinformação, principalmente nas redes sociais, desde o período pré-campanha. É o que mostrou o Inquérito Policial nº 20210052061 (INQ STF nº 4874-DF), responsável por mapear a atuação do “Gabinete do Ódio”, organização criminosa que possuía um esquema de desinformação, cujo *modus operandi* foi descrito no relatório:

a) a eleição, que é a indicação ou a deliberação

sobre qual pessoa será alvo das ações; b) a preparação, consistente na elaboração do conteúdo e na separação de tarefas entre os envolvidos, englobando também os múltiplos canais que serão empregados para promover a amplificação do discurso; c) o ataque em si, consistente nas diversas postagens com conteúdo ofensivo, inverídico e/ou deturpado, formulado por várias fontes, por diversos canais e intensificado pela transmissão/retransmissão a integrantes do grupo que possuem muitos seguidores/apoiadores nas redes sociais, potencializando a difusão da notícia; d) a reverberação, que nada mais é que a multiplicação cruzada das postagens por novas retransmissões, complementadas ou não com novos elementos agregados, inclusive realizada por autoridades públicas e/ou pelos meios de comunicação tradicionais. (Brasil, 2021b)

Logo, tem-se aqui o registro da existência de um grupo criminoso e muito bem organizado que utilizou de recursos tecnológicos, principalmente as redes sociais, para produzir e disseminar desinformação com a finalidade de prejudicar concorrentes políticos.

Assim, sobre a longa história da desinformação no decorrer dos séculos, destacam-se exemplos históricos de seu uso, desde as táticas de difamação política na Roma antiga até o uso da propaganda durante as guerras mundiais e a disseminação de *fake news* nas eleições contemporâneas. Há que se ressaltar, ainda, como a desinformação evoluiu com o tempo, tornando-se um negócio lucrativo e até mesmo um instrumento político, de produção de conteúdo falso ou descontextualizado, como evidenciado pelo caso do "Gabinete do Ódio" no Brasil em 2022. Tais fatos ressaltam a importância de entender e combater esse fenômeno em constante evolução e que atualmente possui recursos tecnológicos muito poderosos que elevam seu alcance e, conseqüentemente, seu resultado destrutivo.

2 Acesso à informação

O direito de acesso à informação é um elemento fundamental em qualquer sociedade democrática e desempenha um papel crucial

na promoção da transparência, na responsabilização governamental e no empoderamento dos cidadãos. No contexto brasileiro, esse direito é respaldado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Essas normativas estabelecem um conjunto de regras e princípios que visam garantir que os cidadãos tenham acesso a informações públicas de maneira ampla e eficaz.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XIV, reconhece o direito de acesso à informação como um dos pilares da democracia, ao afirmar que "é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional". Esse reconhecimento estabelece a base para a construção de uma sociedade mais transparente e participativa, na qual os cidadãos têm o direito de buscar informações perante os órgãos públicos.

Quanto ao Poder Público, a Lei de Acesso à Informação, por sua vez, regulamenta esse direito e estabelece procedimentos para solicitação e obtenção de informações perante os órgãos governamentais. Ela prevê, por exemplo, prazos para resposta às solicitações e a possibilidade de recurso em caso de negativa de acesso. Além disso, a lei estabelece a divulgação proativa de informações de interesse público, tornando obrigatória a publicação dos atos da administração pública. Portanto, é inegável que existe o compromisso do Estado com a informação de qualidade.

Na sequência, no âmbito privado algumas empresas também exercem a importante função de informar. A mídia desempenha um papel essencial na sociedade ao comunicar as pessoas sobre eventos importantes, questões políticas, sociais e culturais. No entanto, a relação entre os grandes veículos de comunicação e o acesso à informação pode ser complexa e variar de acordo com o contexto e as motivações dos diferentes meios de comunicação.

Assim, os veículos de comunicação afirmam ter um compromisso com o acesso à informação. Eles veem seu papel como jornalistas e organizações de notícias como sendo vital para a democracia, pois ajudam a manter o público informado sobre questões importantes. Isso é muitas vezes refletido em códigos de ética jornalística que enfatizam a precisão, a imparcialidade e a responsabilidade.

No entanto, precisamos considerar que estão sujeitos a pressões comerciais e políticas, o que pode afetar sua capacidade de fornecer

informações imparciais. Logo, embora desempenhem a nobre atividade de informar, nem sempre estão comprometidos com a qualidade da informação, pois as preocupações com lucro, audiência e relações com anunciantes podem levar à sensacionalização, ao viés ou à omissão de informações importantes.

3

Democracia, liberdade e censura

Com o fim do absolutismo e surgimento do Estado Moderno, no século XV, há a consolidação do Estado de Direito. Nesse sentido, o conceito de democracia como é entendido, começa a ser delineado quando a sociedade passa a discutir sobre as fontes legítimas do poder e a representação política (Barroso, 2019), que atualmente tem como expoente a Justiça Eleitoral.

O Sufrágio Universal, como forma de captar as preferências de uma população é legítimo instrumento democrático de escolha das prioridades das pautas e necessidades sociais, respeitadas as limitações materiais impostas pela Constituição. Assim, sendo este seu propósito, é primordial o acesso à informação de modo que informe o eleitor as condições de sua realidade para que este, munido da informação, escolha um representante que efetivamente se adeque a suas necessidades no sentido real e não meramente formal.

3.1 O que é liberdade de expressão?

Nesse sentido, a liberdade de expressão tem um importante papel, pois esteve associada ao surgimento da Ágora, no período no século XV a.C., que era um lugar público destinado ao diálogo entre os cidadãos sobre os problemas e situações de interesse público, portanto era onde os cidadãos realizavam política.

Assim, a liberdade de expressão sempre possuiu a conotação da manifestação pública do pensamento, ou seja, a liberdade de expressão das próprias ideias, o que efetivamente faz parte do exercício democrático. Todavia, cumpre esclarecer que, muito embora a liberdade de expressão seja um direito Constitucional, ela não é absoluta, pois limita-se à garantia de outros direitos Constitucionais, como o da dignidade da pessoa humana.

3.2 O que é censura?

O termo censura compreende o cerceamento da manifestação do pensamento. Sempre esteve presente em diversos momentos históricos, porque possui estreita relação com a política e o regime de governo adotado por um Estado. Em diversos momentos históricos houve a institucionalização da censura, como por exemplo no período da Idade Medieval, em que a Igreja proibia qualquer publicação ou obra que apresentasse pensamentos divergentes de suas ideias.

Mais recentemente, houve a censura como instrumento de manipulação da opinião pública durante a Ditadura. Todavia cabe distinguir que a limitação à liberdade de expressão em detrimento de outro direito constitucional não configura censura, na medida da proporcionalidade e razoabilidade, pois o sentido da limitação visa assegurar a não violação da dignidade e da liberdade de outrem.

Por exemplo, os casos de incitação de intolerância religiosa contra religiões de matriz africana por preconceito representa clara violação ao direito de crença, o que não é contemplado pela liberdade de expressão, em atenção à garantia da liberdade religiosa.

3.3 Liberdade de Expressão *versus* Censura

Enquanto emprega-se o termo “liberdade de expressão” para justificar a discriminação, usa-se o termo “censura” para tentar refutar qualquer medida adotada pelo Estado para impedir essa violência.

A exemplo da questão citada, quando o Estado impede que alguém viole a liberdade de crença de outra pessoa, esses grupos violentos atacam o Estado dizendo que ele está “censurando” a “liberdade de expressão” de quem comete a discriminação. Todavia confunde-se liberdade de expressão com discriminação, e isso o Estado não pode permitir, por força normativa da própria Constituição.

Conclui-se, portanto, que a liberdade de expressão não é absoluta, pois o Estado Democrático de Direito impõe restrições quando a expressão é discriminatória, já que é um dos objetivos da República Federativa do Brasil promover o bem de todos sem qualquer forma de discriminação (art. 3º, inciso IV, CF). Logo, não há que se falar aqui em censura, porque o Estado não está a cercear ninguém de suas ideias e sim de garantir um dos objetivos da República.

4 Desinformação nas eleições

Na Democracia Representativa, nossa atual forma de governo, a relação entre sociedade e política é indissociável. Ainda que a representação ocorra indiretamente por meio dos parlamentares eleitos, os acontecimentos na sociedade repercutem politicamente, e vice-versa, afinal é este seu objetivo (Bodart, 2022). Assim, por meio do voto, o povo delega sua soberania a um cidadão ou cidadã que utilizarão dos recursos disponíveis para assegurar que a vontade do povo que o eleger se concretizada.

Nesse sentido, para que alguém consiga eleger-se, é preciso expressar seu projeto político, ou seja, suas ideias. É o que ocorre no período eleitoral quando os candidatos começam suas campanhas. Porém no país, conforme indicou a pesquisa do “Panorama Político 2022: opiniões sobre a sociedade e democracia”, elaborado pelo Instituto DataSenado, com colaboração da Universidade de Brasília (UnB), apenas 53% dos brasileiros interessam-se por política e o desinteresse ocorre em razão do desconhecimento do funcionamento do sistema político (Brasil, 2022d).

Assim, quem vota raramente preocupa-se em estudar o projeto político de seus candidatos, e sim optam por um ou outro candidato que aparece mais vezes nos meios de comunicação. Assim, no jogo eleitoral, a estratégia adotada não é a de ter propriamente um projeto bom, mas de sobressair-se sobre o oponente que esteja bem nas pesquisas e o meio mais rápido é desqualificar a pessoa, por isso a desinformação tornou-se um instrumento muito utilizado na política, principalmente em período eleitoral, conforme indicado no relatório do Inquérito Policial do “Gabinete do Ódio” (Brasil, 2021b).

Desse modo, parte dos recursos destinados à propaganda eleitoral passaram a ser empregados nesse sistema de fabricação e veiculação de conteúdo desinformativo. Surge, então, agências de gestão de conteúdo especializadas em desinformação, mascaradas como agências de consultoria política ou *marketing* (a exemplo da *Cambridge Analytica* fundada em 2013), bem como a procura por serviços de veiculação de informação por meio de veículos sensacionalistas e figuras públicas, que, devido ao seu conteúdo instantâneo, possuem um alto engajamento, tais como *podcasts* e *influencers* digitais. Assim, a desinformação tornou-se um negócio.

Contudo, a exploração da desinformação como atividade econômica é extremamente preocupante, pois sua veiculação como notícia tem o potencial de instigar comportamentos de ódio. No âmbito

científico, os sociólogos Theodor Adorno e Max Horkheimer, ambos da Escola de Frankfurt, desenvolveram um conceito denominado “Indústria Cultural”, o qual, por analogia, pode ajudar a entender o potencial lesivo da desinformação como um modelo de negócio. Segundo Adorno e Horkheimer, na obra “Dialética do Esclarecimento” de 1944, no período posterior à Segunda Revolução Industrial, metade do século XIX, as grandes empresas utilizaram da cultura e promoveram por meio da publicidade, com a finalidade de criar uma estética ou percepção comum, um comportamento consumista (Adorno, 2006). Como exemplo, temos o *American Way of Life*, que é um ideal de liberdade e felicidade nacionalista baseado na *Bill of Rights*, proposto pelos norte-americanos (Domingues, 2018), que consiste num padrão socioeconômico e cultural cujo aspecto mais importante assenta-se na posse de bens de modo que o comportamento de consumo é também um paradigma social.

Portanto, para propagar a ideia de um padrão de vida norte-americano, usou-se da propaganda e publicidade a fim de instigar o comportamento de consumo, dado o poder de convencimento que esses instrumentos possuem, eram utilizados pelo nazismo para promover suas ideias. De igual modo, a exploração da desinformação como um modelo de negócio, já que atualmente a produção e veiculação de desinformação tornou-se fonte de renda para alguns jornais e influenciadores, é extremamente preocupante, principalmente em período eleitoral quando o dinheiro público é empregado na propaganda partidária, porque algumas dessas falsas notícias carregam o potencial de instigar comportamentos lesivos como a violência, o ódio o preconceito, bem como subversão da realidade, o que não coaduna com os objetivos da República.

5 Dificuldade no combate à desinformação

A dificuldade em combater a desinformação ainda é um grande problema, dada a subjetividade do seu conteúdo e seu potencial lesivo. Isso porque, quando uma notícia enganosa é veiculada não significa que haverá uma comoção ou reação da população, com algum objetivo, de modo que seja capaz de ser tão prejudicial às instituições ou a alguém, pois o sucesso ou não depende: (a) do teor da informação, (b) da escrita, (c) do veículo utilizado para sua propagação, (d) do contexto em que é veiculada e do (e) alcance da informação.

Por exemplo, uma notícia com uma manchete sensacionalista que sugere que (a) alguma personalidade pública já falecida possa estar viva, por supostamente ter sido substituída por outra pessoa, (b) com texto mal escrito e muitos erros gramaticais, (c) veiculado em um perfil de *Instagram* recente, (d) num contexto atual (e) com poucos seguidores é bastante improvável que vá gerar alguma comoção de modo que prejudique alguém, embora a família ou interessado possa requerer em juízo as medidas cabíveis para remoção, que deve ser utilizada em último caso.

Por outro lado, é muito problemático quando uma notícia enganosa atinge as instituições públicas e estas, por sua vez, tomem inclusive medidas. Foi o que ocorreu em 2016, na operação “Lava-Jato”, quando após o compartilhamento de uma notícia falsa de um blog, em um grupo de *Whatsapp*, entre procuradores e delegados, iniciou-se uma operação em busca de um crucifixo de valor inestimado que supostamente havia sido levado, em outras palavras, furtado, pelo então ex-presidente.

Na ocasião, diligenciaram então uma busca e apreensão, no dia 9 de março de 2016 em um cofre do Banco do Brasil no centro de São Paulo. No Banco, o crucifixo foi encontrado e o mandado de prisão em flagrante já estava sendo elaborado, até que, no mesmo dia, um dos participantes do grupo compartilhou outra informação que desmentiu o suposto furto. Assim, agentes do Estado já haviam então usado tempo e recursos financeiros públicos para investigar um fato, cuja rápida busca na internet já seria suficiente para ser desmentido (Martins; Neves; Demori, 2021).

Nesse sentido, percebe-se que a desinformação nem sempre é capaz, por si, de causar grande prejuízo. Logo, sua veiculação não necessariamente garante um resultado útil. Daí decorre a dificuldade do combate, isso porque a difusão de notícias falsas é massiva, principalmente com a proporção do alcance que as redes sociais possuem, de forma que torna-se excessivamente oneroso mover um processo para remoção de toda e qualquer notícia falsa, já que poderia ser facilmente esclarecida por meio de uma ferramenta de checagem. Nesse sentido, há que se observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Portanto, o combate à desinformação não pode seguir a orientação de remoção de todo tipo de desinformação, mas sim toda desinformação danosa que efetivamente gera prejuízo a alguém, às instituições dos Três Poderes ou ao debate de algum assunto relevante

à sociedade. E deve ser observado sempre à luz dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, pois não é razoável nem proporcional remover, indiscriminadamente, todo tipo de conteúdo, já que isso tornaria o combate excessivamente oneroso e ineficiente.

6 Como fortalecer o sistema de justiça no enfrentamento à desinformação?

A promoção do fortalecimento do Sistema de Justiça no enfrentamento à desinformação denota um importante compromisso para garantir a integridade das informações e a proteção dos direitos individuais. Nesse sentido, a Justiça Eleitoral vem sendo pioneira no combate à desinformação, principalmente no que diz respeito à lisura do processo eleitoral. Logo, sua atuação ultrapassa a atividade jurisdicional do controle do sistema eleitoral e contempla a adesão de medidas e programas que visem combater essas fraudes.

Ademais, a exemplo da Justiça Eleitoral, no bojo do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação, instituído pela Portaria TSE nº 510 de 4 de agosto de 2021, algumas medidas podem ser adotadas por outras instituições públicas para fortalecer o Sistema de Justiça, como: educação e sensibilização; regulação eficaz; promoção de transparência; fortalecimento das instituições judiciais; colaboração entre setores; proteção dos direitos humanos; investimento em tecnologia; incentivo à investigação jornalística; monitoramento e avaliação.

Quanto à educação e sensibilização, diz respeito à educação pública sobre desinformação, alfabetização digital e habilidades de verificação de fatos para capacitar as pessoas a discernir informações confiáveis das falsas. Nesse sentido, a Justiça Eleitoral vem mantendo a publicação de conteúdo informativo sobre o tema, como por exemplo o “Guia Básico de Enfrentamento à Desinformação”, publicado em 2022 pelo TSE com orientações principalmente de checagem de informação.

Outra medida importante que, embora seja um papel do legislador, é a regulação eficaz no sentido de revisar e atualizar leis relacionadas à desinformação, garantindo que elas sejam claras, eficazes e proporcionais, como estabelecer mecanismos de regulamentação que permitam a responsabilização de plataformas on-line que disseminam desinformação.

Tem-se ainda a promoção da transparência, que deve orientar o combate, mediante parceria com as redes sociais para que as plataformas de mídia social divulguem informações sobre a disseminação de desinformação, incluindo origens e alcance. A exemplo da parceria entre o TSE e o *Facebook* para as eleições de 2022 (Brasil, 2022a).

Ademais, o fortalecimento das instituições judiciais é outra medida importante. Para isso há que se capacitar juízes, promotores e outros servidores da Justiça com conhecimentos especializados em questões de desinformação e tecnologia e também criar varas especializadas para lidar com casos relacionados à desinformação. Dessa maneira a Justiça Eleitoral criou a Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação (AEED), para tratar especificamente do problema da desinformação (Brasil, 2022c).

Assim, há que se promover ainda a colaboração entre setores por meio de cooperação entre o setor público, privado e a sociedade civil para enfrentar a desinformação de maneira eficaz. Nesse sentido, o TSE também tem realizado diversas parcerias com empresas privadas de plataformas digitais como *Twitter*, *TikTok*, *Facebook*, *Kwai*, *WhatsApp* e *Google* para garantir que esses veículos assumam a responsabilidade no compromisso com a informação de qualidade (Brasil, 2022b).

Na esteira do combate, cabe o incentivo à proteção dos direitos humanos, de forma a garantir que todas as ações tomadas para combater a desinformação estejam em conformidade com os direitos humanos, incluindo a liberdade de expressão e a privacidade. Por isso é importante que a Justiça esteja aberta a ouvir e atuar em conjunto com as instituições que trabalham em prol da garantia dos direitos humanos para tratar de ações conjuntas em defesa da democracia e da realização de eleições livres e seguras.

Dessa forma, o investimento em tecnologia (Brasil, 2021a) é um fator muito importante para o combate, principalmente no desenvolvimento de sistemas de checagem da informação e *chatbots* que possam esclarecer dúvidas sobre o sistema eleitoral que utilizam tecnologias avançadas, como inteligência artificial, para identificar e combater a desinformação de maneira eficaz (Brasil, 2022e).

O que corrobora ainda com o incentivo à investigação jornalística para apoiar o jornalismo de qualidade e investigativo bem como mecanismos privados de checagem de informação, que desempenham um papel fundamental na exposição da desinformação. A exemplo do “Guia das Eleições 2022 para jornalistas” (Brasil,

2022f), um compilado de informações orientativas para jornalistas no sentido de alertar quanto a possíveis mentiras sobre o processo eleitoral.

Assim, quando se trata de mecanismos que orientam o combate à desinformação é essencial adotar o monitoramento e avaliação, a fim de estabelecer sistemas de monitoramento e avaliação para avaliar a eficácia das medidas adotadas e fazer ajustes conforme necessário.

Por fim conclui-se que o fortalecimento do Sistema de Justiça no enfrentamento à desinformação é um desafio em constante evolução para a Justiça Eleitoral e uma política adotada pelos Tribunais Superiores, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Estaduais, com incentivo do Conselho Nacional de Justiça por meio de resoluções para institucionalizar, regulamentar e estabelecer diretrizes do enfrentamento à desinformação. Além disso, o combate deve ser orientado pelas mudanças tecnológicas e no comportamento humano, sempre com respeito e proteção da dignidade da pessoa humana, das liberdades individuais e de expressão.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

BODART, Bruno. *Fakenews e democracia*. **Justiça Eleitoral e Debate**. Rio de Janeiro. v.12, n. 1, p. 169-175, jan./jun., 2022. Disponível em: https://www.tre-rj.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tre-rj.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/revista-judicial-em-debate/arquivos-revista-judicial-em-debate/revista-justica-eleitoral-em-debate-volume-12-numero-1-janeiro-a-julho-de-2022/@@download/file/RJED_1semestre2022_montagem_final_reduzido.pdf. Acesso em: 29 out. 2023.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**: seguido de a influência do jornalismo e os jogos olímpicos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRASIL. Polícia Federal, Superintendência Regional no Distrito Federal. **Inquérito Policial nº 20210052061**: (INQ STF nº 4874-DF). 2021b. Disponível em: <https://cdn.brasildefato.com.br/documents/92b-f0173de34cd67df81379626a3c5b8.pdf>. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Retrospectiva 2021**: investimento em tecnologia integrou ações da Corte. 31 dez. 2021a. Disponível

em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/retrospectiva-2021-investimento-em-acoes-de-tecnologia-integrou-acoes-da-corte-no-ano>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2022: TSE firma parceria com Facebook para combate à desinformação**. 15 fev. 2022a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Fevereiro/eleicoes-2022-tse-firma-parceria-com-facebook-para-combate-a-desinformacao>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Veja as novidades nos acordos de parceria do TSE com as plataformas digitais**. 18 fev. 2022b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Fevereiro/veja-as-novidades-nos-acordos-de-parceria-do-tse-com-as-plataformas-digitais>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE cria nova Assessoria com foco no combate à desinformação**. 04 mar. 2022c. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Marco/tse-cria-nova-assessoria-com-foco-no-combate-a-desinformacao>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL, Senado Federal. **Falta conhecimento do eleitor sobre o sistema político, aponta DataSenado**. 17 mar. 2022d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/17/falta-conhecimento-do-eleitor-sobre-o-sistema-politico-aponta-datasenado>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Chatbot: tira-dúvidas do TSE no WhatsApp traz novidades para as Eleições 04 abr, 2022e** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Abril/chatbot-tira-duvidas-do-tse-no-whatsapp-traz-novidades-para-as-eleicoes-2022>. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acesse o Guia das Eleições 2022 para jornalistas**. 30 set. 2022f. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/acesse-o-guia-das-eleicoes-2022-para-jornalistas>. Acesso em: 29 out. 2023.

DARNTON, Robert. The true history of fake news. **The New York Review**. New York, 13 fev. 2017. Disponível em: <https://www.nybooks.com/online/2017/02/13/the-true-history-of-fake-news/>. Acesso em: 27 out, 2023.

DINES, Alberto. **O papel do jornal e a profissão de jornalista**. São Paulo: Summus, 2009.

DOMINGUES, Joelza Ester. A propaganda ideológica da Guerra Fria em 14 cartazes da época. **Blog: Ensinar História - Joelza Ester Domingues**. 2018. Disponível em: <https://ensinarhistoria.com.br/propaganda-ideologica-da-guerra-fria>. Acesso em: 23 out. 2023.

FALLIS, D. What is disinformation? **Library Trends**, v., n. 3, p. 401-423, 2015. Disponível em: <https://www.ideals.illinois.edu/items/92058>. Acesso em: 28 out. 2023.

FONSECA, Joel Pinheiro da. Uma breve história da censura. **Revista Exame**, 10 jun. 2016. Disponível em: <https://exame.com/economia/uma-breve-historia-da-censura/>. Acesso em: 29 out. 2023.

HOBBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX, 1941-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KANG, C. Fake newsonslaught targets pizzeria as nest of child-trafficking, **The New York Times**, 21 nov. 2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/11/21/technology/fact-check-this-pizzeria-is-not-a-child-trafficking-site.html>. Acesso em: 24 out 2023.

LEAL, Bruno. **Fake-news: do passado ao presente. novos combates pela história: desafios do ensino**. São Paulo, Contexto. 2021.

LIPPMANN, Walter. **Opinião pública**. São Paulo. Vozes. 2010.

MARTINS, Rafael Moro; Neves, Rafael e DEMORI, Leandro. **As mensagens secretas da Lava Jato: Parte 42**. Rio de Janeiro: The Intercept Brasil, 11 mar. 2021. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2021/03/11/lava-jato-mentira-de-internet-prender-lula-em-flagrante/>. Acesso em: 28 out. 2023.

MILLER, J. A nation challenged: secret sites; Iraqitellsofrenovationsat sites for chemicaland nuclear arms, **The New York Times**, 20 Dec. 2001. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2001/12/20/world/nation-challenged-secret-sites-iraqi-tells-renovations-sites-for-chemical.html>. Acesso em: 23 mar. 2018.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **Novos combates pela história: desafios ensino**. São Paulo, Contexto. 2021.

POSETTI, Julie; MATTHEWS, Alice. **A short guide to the history of “fake news” and disinformation.** International Center for Journalists. 2018. Disponível em: https://www.icfj.org/sites/default/files/201807/A%20Short%20Guide%20to%20History%20of%20Fake%20News%20and%20Disinformation_ICFJ%20Final.pdf. Acesso em: 29 out. 2023.

REMICK, D. Obama reckons with a Trump presidency. **The New Yorker**. 18 nov. 2016. Disponível em: <https://www.newyorker.com/magazine/2016/11/28/obama-reckons-with-a-trump-presidency>. Acesso em: 29 out. 2023.

SHANE, S. The fake americans: Russia created to influence the election, **The New York Times**, 07 sept. 2017 Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/09/07/us/politics/russia-facebook-twitter-election.html?mtrref=www.google.com.au>. Acesso em: 25 out. 2023.

SILVA, Hélio. O Plano Cohen: o anticomunismo como chave para golpes de estado. In: **Encontros com a civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. v. 27. p. 25.

SOUTHWELL, B. G.; THORSON, E. A.; SHEBLE, L. **Misinformation and mass audiences**. Austin, TX: University of Texas Press, 2018.

SUBRAMANIAN, S. **Inside the Macedonian fake news complex, wired**. 2017. Disponível em: <https://www.wired.com/2017/02/veles-macedonia-fake-news/>. Acesso em: 26 out. 2023.

VOLKOFF, V. **Pequena história da desinformação**: do Cavalo de Tróia à Internet. Curitiba: Vila do Príncipe, 2004.

DISCURSO DE ÓDIO DIGITAL CONTRA MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA: UM REFLEXO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO

Shirley de Jesus Oliveira Pereira¹

RESUMO

Este artigo trata do estudo do discurso de ódio digital contra mulheres na política brasileira. O discurso de ódio transcendeu o mundo real e ganhou contornos bem maiores, alcançando a realidade virtual. Em geral, os grupos minorizados são os alvos desse tipo de discurso, como é o caso das mulheres. E ainda as atinge em um ambiente em que são sub-representadas e onde quase não ocupam espaço de poder: o mundo da política. Será analisado neste artigo como o ato de violência digital contra as mulheres na política brasileira é um reflexo da desigualdade de gênero da vida cotidiana, apesar de a mulher já ter alcançado algum espaço de poder em nossa sociedade. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo e a técnica de pesquisa essencialmente bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Discurso de ódio
2. Internet
3. Mulheres
4. Política

1 Introdução

O discurso de ódio (*hate speech*) é prática constante em nosso dia a dia contra as mulheres. Gestos de violência, assédio, insulto contra as mulheres, que são um grupo vulnerável da sociedade, já que não fazem parte do grupo hegemônico societário, sempre

1 Graduada em Relações Internacionais pela PUC/GO. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela FMP – Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Componente do grupo de pesquisa Sociedade da informação e “Fake Democracy”: os riscos à liberdade de expressão e à democracia constitucional da FMP. Técnica Judiciária no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. E-mail: shi_olive@hotmail.com.

existiram. Ocorre que, com a popularização do uso da *Internet*, essa estratégia de inferiorização ganhou o mundo por meio das redes sociais.

Saiu de um ambiente da vida real, restrito a um ambiente físico, para se tornar uma ofensa pública, a que milhões podem ter acesso em questão de segundos, podendo impactar fortemente a vida da vítima, gerando sofrimento e até, algumas vezes, podendo levar ao suicídio.

Em geral, os grupos alvos do discurso de ódio são aqueles que não fazem parte do mundo do homem estereótipo padrão (o homem branco), integrando minorias, em situação de vulnerabilidade, social ou econômica, como negros, mulheres, homossexuais, indígenas.

Este artigo pretende demonstrar que as mulheres são alvos desses discursos também na rede (*Internet*) em relação à política. Tal prática é um reflexo da desigualdade de gênero já existente em nossa vida cotidiana. E certamente pretende diminuir ainda mais a representatividade feminina na política.

2 Discurso de ódio digital contra mulheres na política

O discurso de ódio (*hate speech*) infelizmente faz parte de nosso cotidiano. Esses discursos, cuja estratégia é humilhar, inferiorizar, segregar, reter direitos do outro, sempre existiram com a intenção de legitimar o poder dos mais fortes, assegurando-lhes o direito de usufruir de direitos e vantagens:

De um modo geral, em nossa sociedade, há a promoção de um único padrão, eleito como o normal, o bom, o belo, o correto e, em torno deste padrão único são planejadas todas as coisas, dos espaços arquitetônicos aos benefícios oferecidos aos empregados, da comunicação aos produtos, serviços e atendimento oferecidos aos clientes. Por várias razões, em nosso país, esse padrão de normalidade tem sido masculino, heterossexual, branco, sem deficiência, adulto, magro, católico, entre outros atributos que se confundem com os de Normalidade, moralidade, beleza e capacidade para decidir e liderar as organizações. Com base nesse padrão

único se formam os estereótipos, surgem preconceitos e práticas de discriminação que nem mesmo são reconhecidas como tais, uma vez que o correto é ter o perfil deste padrão (Abrahão, 2014).

Como a mulher não possui os atributos de grandeza e aptidão atribuídos por convenção ao homem branco, heterossexual, magro, sem deficiência, entre outros, ela faz parte de um grupo vulnerável, minorizado, inclusive, é considerada incapaz de adentrar no espaço público de forma mais ativa.

A mulher sempre foi considerada a dona do lar, a cuidadora dos filhos por excelência. No século XX, a extensão do direito ao voto à mulher no Brasil poderia significar a dissolução da família:

Daí a mulher as funções políticas; e quando o homem, procurando refazer-se das lutas da vida externa, buscar o remanso do lar, já não encontrará aí o conselho nos momentos de hesitação, o aplauso e a congratulação nos dias de triunfo, mas sim uma nova luta, muito mais penosa, muito mais cruel, pois será então a metade de si mesmo que se voltará contra a outra metade (Lacerda Coutinho, [19_?] *apud* Limongi, Oliveira, Schmitt, 2019).

Nesse contexto, é notável como a mulher ainda no século XX não tinha o direito de adentrar o espaço público, sendo considerado um espaço naturalmente preponderantemente masculino. Apenas na Quarta República Brasileira (1945-1964), somente três mulheres ocuparam cadeiras na Câmara dos Deputados: Ivette Vargas PTB-SP; Nita Costa PTB-BA e Necy Novaes PTB-BA.

A ideia de que a mulher é inferior ao homem e deve estar adstrita ao espaço privado ainda é forte em nossa sociedade. Nas relações entre homem e mulher, a violência física contra a mulher expõe essa convicção. O número de feminicídios no Brasil já era grande no país e aumentou ainda mais no período mais forte da pandemia do Covid-19, já que as mulheres tiveram que passar mais tempo dentro de casa com seu agressor.

A mulher é vítima também quando a violência é verbalizada. Assim, o discurso de ódio contra a mulher:

[...] é aquele que ofende o grupo feminino como um todo, diminuindo as mulheres por sua condição física, intelectual, cultural, etc. Trata-se, portanto, de uma forma de violência de gênero contra a mulher, que juntamente com a violência física, psicológica, entre outras, coloca a mulher em posição de submissão e inferioridade (Fagundes, Dinarte, 2017).

Essa violência verbal, às vezes, considerada apenas uma brincadeira, perpetua a discriminação de gênero e normaliza a superioridade masculina em relação à mulher. Ou seja, em regra, a violência é tão comum e normalizada no nosso cotidiano que nem sabemos reconhecer que tal discurso é uma violência.

Segundo um levantamento feito pelo Projeto Monitora, observatório de violência política contra candidatas nas redes, as principais ofensas contra candidatas que disputaram as eleições municipais de 2020 no *Twitter* foram: “hipócrita, mentirosa, dissimulada, comunista (de merda, safada, etc.), lixo, mentirosa, velha, caduca, defunta viva, bandida, política suja, sanguessuga, louca, devia tá num asilo” (Santana, 2022).

A *Internet* facilitou a reprodução dos discursos odientos. A sensação de que não se pode ser identificado na rede parece ter dado uma maior liberdade para se dizer o que se pensa sem passar por qualquer filtro de respeito ao outro.

Assim, vários podem ser os motivos de se utilizar a *Internet* para se disseminar o discurso de ódio, como: “a anonimidade, a invisibilidade, a criação de comunidades por afinidade (inclusive de ódio) sem barreiras geográficas, baixo custo de tempo e dinheiro para veiculação desse tipo de discurso e a instantaneidade que os meios digitais possibilitam” (Brown, 2018 *apud* Ruediger, Grassi, 2021).

O que é dito pelo usuário pode impactar relações, processos e organizações em um contexto global. Castells (1998) nos mostra como a *Internet* já impactava processos e organizações desde século passado:

A terceira característica (da Sociedade da Informação) refere-se à lógica de redes em qualquer sistema ou conjunto de relações, usando essas novas tecnologias da informação... Essa configuração topológica, a rede, agora pode ser

implementada materialmente em todos os tipos de processos e organizações graças a recentes tecnologias de informação (Castells, 1998).

Assim, um discurso odioso postado no perfil de uma mulher pode ocasionar grande constrangimento e sofrimento à vítima, podendo gerar até suicídio devido ao grande sofrimento causado pela exposição.

Para Mercuri, 2016 *apud* Macedo (2018), o discurso de ódio trata-se de um verdadeiro linchamento, assemelhado ao físico. A expressão linchamento virtual descreve uma humilhação pública, um julgamento por meio de uma justiça popular, e que resulta em consequências na vida real da pessoa.

O discurso de ódio que ocorre nas redes pode ser considerado uma forma de linchamento virtual. A Organização das Nações Unidas assim o define:

Qualquer tipo de comunicação por discurso, texto ou comportamento que ataque ou use linguagem pejorativa ou discriminatória referente a uma pessoa ou grupo baseado em quem eles são ou, em outras palavras, baseado na sua religião, etnia, nacionalidade, raça, cor, descendência, gênero ou outro fator identitário. Isso geralmente está enraizado e gera intolerância e ódio e, em certos contextos, pode ser humilhante e excludente (United Nations, 2019).²

Desse modo, ofender, insultar uma mulher nas redes sociais com palavras de baixo calão e/ou discriminatórias é uma maneira de humilhar publicamente. E quando muitos aderem a essa violência (compartilhando essas mensagens ofensivas, retuitando ou postando) passa a ser uma condenação coletiva:

[...] é possível dividir duas consequências do discurso de ódio: o insulto e a instigação. O

2 Tradução livre de: [...] any kind of communication in speech, writing or behaviour, that attacks or uses pejorative or discriminatory language with reference to a person or a group on the basis of who they are, in other words, based on their religion, ethnicity, nationality, race, colour, descent, gender or other identity factor. This is often rooted in, and generates intolerance and hatred and, in certain contexts, can be demeaning and divisive.

primeiro diz respeito à pessoa da vítima, o destinatário inicial da agressão, que de alguma forma pertence a algum grupo e teve sua dignidade violada. O segundo ato, a instigação, é efeito decorrente do discurso de ódio e é voltado a possíveis “outros” leitores da manifestação e não identificados como suas vítimas (dissimulação), que são chamados a participar desse discurso discriminatório, ampliando sua propagação com palavras ou ações (Brugger [19_?] *apud* Barreto Junior, 2020).

Pior do que ofender uma mulher nas redes ou fora dela, é instigar outras pessoas a fazerem a mesma coisa. Assim, muitas pessoas, que sozinhas não teriam coragem de humilhar uma mulher, no frenesi da coletividade, em que entende que não pode ser identificado, deixa transparecer o ódio, a raiva e o preconceito contra esse grupo vulnerável, em regra dependente economicamente e emocionalmente do agressor.

3 Desigualdade de gênero na política no Brasil

Há uma grande sub-representatividade feminina na política brasileira. No ano de 2022, no Senado Federal, elas representavam apenas 17% e na Câmara de Deputados, apenas 15%, apesar de serem 52,5% do eleitorado do país.

Existe um quadro diferente em relação à filiação partidária. Elas quase chegam à maioria em relação ao total de filiados aos partidos políticos tanto no ano de 2014 (eleição geral) quanto no ano de 2020 (eleição municipal). Na tabela abaixo, pode-se ver que o número de filiadas a partidos políticos, em geral, aumentou.

Quadro 1 – Quantidade de homens e mulheres filiados(as) a partido político em 2014 e 2020 por regiões do Brasil.

Regiões do Brasil	% de homens e mulheres (e não informados) filiados a partido em outubro no ano de 2014	% de mulheres filiadas a partido em outubro no ano de 2014	% de homens e mulheres (e não informados) filiados a partido em outubro no ano de 2020	% de mulheres filiadas a partido em outubro no ano de 2020
Centro - Oeste	9 %	4 %	9,4%	4,3 %
Sul	20,2 %	8,5 %	19,58%	8,6 %
Sudeste	39 %	17 %	37,8 %	17%
Nordeste	23,8 %	10,8%	24,2 %	11,2%
Norte	7,7 %	3,4 %	8%	4%

Fonte: Brasil (2022a)

No entanto, em relação ao quantitativo de mulheres candidatas tanto em 2014 como em 2020, não passou dos 35%, conforme se vê na tabela abaixo:

Quadro 2 - Quantidade de homens e mulheres candidatos(as) a partido político em 2014 e 2020 por regiões do Brasil.

Regiões do Brasil	% de homens candidatos em 2014	% de mulheres candidatas em 2014	% de homens candidatos em 2020	% de mulheres candidatas em 2020
Centro - Oeste	69 %	31 %	65,9 %	34,1 %
Sul	68,7 %	31,3 %	66 %	34 %
Sudeste	69,2 %	30,8 %	66,6 %	33,4 %
Nordeste	68,6 %	31,4 %	66,8 %	33,2 %
Norte	68,9 %	31,1 %	66 %	34 %

Fonte: Brasil (2022b)

É bem verdade que a quantidade de mulheres que se candidataram aumentou desde 2014, mas não chega a representar de forma expressiva o quantitativo de mulheres eleitoras no país. O limite de 30% de candidaturas de um mesmo sexo referente à cota de gênero de candidatura estabelecido pelo art. 10, § 3º da Lei 9.504/1997 foi respeitado tanto em 2014 quanto em 2020. Observa-se que na última eleição, ultrapassou o teto mínimo.

A ampliação de candidaturas implica uma tendência de ampliação das eleitas: “Isto tende a ocorrer porque existem maiores opções de escolha e, com isso, as candidatas se tornam mais visíveis. Sem

dúvida, há uma diferença entre o eleitor ter a chance de escolher entre duas ou entre 10 mulheres” (Araújo, Alves, 2007).

No entanto, mesmo com o aumento de 3 a 4% de candidaturas femininas no Brasil, ainda permanece pequena a quantidade de mulheres eleitas no Brasil. Conforme se vê na tabela abaixo, nas eleições de 2020 para o cargo de prefeito, no Centro-Oeste, Sul e Sudeste a quantidade de mulheres eleitas não alcançou o quantitativo de 12%. No Norte, foram eleitas 14% e o Nordeste alcançou a maior quantidade de mulheres eleitas (17%):

Quadro 3 - Quantidade de homens e mulheres eleitos(as) a partido político em 2014 e 2020 por regiões do Brasil.

Regiões do Brasil	% de homens eleitos em 2020 (prefeito)	% de mulheres eleitas em 2020 (prefeito)	% de homens eleitos em 2020 (vereador)	% de mulheres eleitas em 2020 (vereador)
Centro - Oeste	89,8 %	10,2 %	79,6 %	20,4 %
Sul	88,3 %	11,7 %	77,4 %	22,6 %
Sudeste	88,3 %	11,7 %	80,3 %	19,7 %
Nordeste	82,7 %	17,3 %	80,6 %	19,4 %
Norte	85,9 %	14,1 %	79,1 %	20,9 %

Fonte: Brasil (2022b)

Nas eleições de 2020 para o cargo de vereador, a porcentagem de eleitas é bem maior do que para o cargo de prefeito, ficando em torno de 20% o quantitativo de eleitas em todas as regiões do país, obtendo destaque a região Sul onde se alcançou a quantidade de 22% de mulheres eleitas.

No entanto, esses números são muito baixos em comparação com outros países da América. Segundo relatório da União Parlamentar (IPU) do ano de 2021 sobre representatividade feminina nos parlamentos, as Américas seguem sendo a região com maior representação de mulheres, que eram 39,1% dos membros eleitos para 15 Câmaras nos 11 países em que se realizaram eleições parlamentares em 2021. O estudo indica que em janeiro de 2022, as mulheres representavam 33,8% de todos os parlamentares dos países da região das Américas (Unión Interparlamentaria, 2022).

Tanto na Nicarágua e no México, alcançou-se a paridade de gênero, onde as mulheres obtiveram 50,6% e 50% de dos assentos da Câmara baixa ou única, respectivamente.

Mesmo aplicando a cota de gênero para candidaturas, o Brasil elege praticamente a mesma quantidade de mulheres que os outros países que não utilizam cotas de gênero:

En 2021, las cuotas siguieron desempeñando un papel fundamental para garantizar una mayor representación femenina. En los países con algún tipo de cuotas, el promedio de mujeres elegidas para la cámara baja o única fue del 31,9%, mientras que en los países que no aplicaban cuotas, el porcentaje general de mujeres que resultaron elegidas fue solamente del 19,5% (Unión Interparlamentaria, 2022).

Assim, observando-se a primeira tabela sobre quantidade de filiadas nos partidos políticos, em que são maioria em relação ao total de filiados aos partidos políticos tanto no ano de 2014 (eleição geral) quanto no ano de 2020 (eleição municipal), o problema parece estar no pouco recrutamento dessas filiadas pelos partidos para a candidatura.

Os partidos são os entes que possibilitam que candidatos sejam eleitos por meio do oferecimento do cargo, auxílio na propaganda eleitoral, etc., no entanto não oferecem esses auxílios às mulheres na mesma proporção em que oferecem para os homens. Os partidos políticos, por serem os que possibilitam a entrada das pessoas na vida política, deveriam ser os mais preocupados em aumentar a participação feminina na política além do número mínimo estabelecido nas cotas, oferecendo melhores condições para que mais candidatas participem da campanha eleitoral, mas não o fazem.

Em pesquisa sobre gênero e partidos políticos na América Latina, Vivían Roza, Beatriz Llanos e Gisela Garzón De La Roza verificaram a existência de inúmeras barreiras à representação de mulheres, como: a inexistência de referência à equidade de gênero em documentos de metade dos partidos investigados; a pequena oferta de capacitações e cursos de formação de lideranças para mulheres; a inexistência de princípios de paridade como critérios para o financiamento de campanhas e a ausência de reserva de vagas para mulheres em órgãos decisórios dos partidos (Roza, Llanos, Garzón De La Roza, 2010 *apud* Rezende, 2017).

Assim, percebe-se que os partidos políticos devem ser os principais alvos da sensibilização para o aumento das candidaturas

femininas, bem como para o aumento da participação de mulheres em decisões importantes do partido, do envolvimento das mulheres em questões políticas:

Os partidos têm um peso central para a promoção política das mulheres. Considerando-se sua importância no processo de recrutamento e seleção de candidatos, como fonte de recursos financeiros e sua influência sobre a agenda política, uma inclusão efetiva das mulheres em espaços de tomada de decisão política implica uma ação consciente dos partidos para promover mudanças em suas estruturas e práticas internas, bem como nas políticas e ações do governo (Sacchet, 2011).

Além de serem importantes no recrutamento de mulheres para participação efetiva na política, os partidos políticos podem exercer também importante papel no combate ao discurso de ódio contra mulheres na política, já que esse percalço certamente é levado em conta por mulheres na decisão de participarem ou não da política: “Elas antecipam os obstáculos que encontrarão no processo eleitoral (relativos às regras do jogo político) e à obtenção de recursos, sentindo-se desestimuladas a competir em terreno tão desnivelado” (Sacchet, 2011).

4 Luta por igualdade de representação efetiva de gênero

O discurso de ódio digital contra mulheres na política reflete a desigualdade de gênero brasileira existente em outros campos da vida. Apesar de as mulheres serem mais da metade do eleitorado brasileiro, a luta por conseguir espaço de poder na política e em outros campos da vida social é difícil. Os homens não querem renunciar seu espaço de poder para elas.

Segundo Spohr (2016), a cultura político-partidária brasileira possui uma prevalência de um modelo masculino de exercício de poder. Poucas são as mulheres que são eleitas no Brasil e menor ainda é a quantidade de mulheres que conseguem exercer um papel protagonista dentro dos partidos ou das instituições legislativas.

As regras formais e informais dentro das instituições legislativas reproduzem a desigualdade de gênero da vida social. Em geral,

nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, há mais mulheres se ocupando de temas relativos ao cuidado (Seguridade Social e Família, Educação e Cultura, Direitos Humanos e Minoras foram as comissões mais presididas por mulheres no período de 1995 a 2010 na Câmara dos Deputados) do que de outros temas. No período de 1995-2010, as seguintes comissões permanentes na Câmara dos Deputados nunca foram presididas por mulheres: Agricultura, Constituição e Justiça, Desenvolvimento Econômico, Fiscalização Financeira e Controle, Meio Ambiente, Minas e Energia, Trabalho, Administração e Serviço Público e Viação e Transportes (Rezende, 2017).

Assim, além de enfrentarem percalços para entrar na política, as mulheres sofrem barreiras quando entram na arena política, já que não necessariamente conseguem pôr em pauta as discussões que poderiam ter afinidade, como Economia, Finanças ou Administração. A elas em geral são atribuídas Comissões relativas ao cuidado, reforçando a divisão sexual do trabalho³ e os estereótipos de gênero das mulheres: “Papéis atribuídos a elas, como a dedicação prioritária à vida doméstica e aos familiares, colaboraram para que a domesticidade feminina fosse vista como um traço natural e distintivo” (Biroli, 2014).

Portanto, dentro do mundo da política brasileira, a mulher consegue trabalhar mais facilmente em questões relativas ao cuidado assim como em sua vida cotidiana, como se soubesse assumir apenas este papel. Então, já na infância e fase adulta, são excluídas da política e quando conseguem adentrar nesse campo, não tem quase nenhum protagonismo, além de serem mais facilmente alvos do discurso de ódio do que os homens:

Na fase infantil (anos de socialização na família e nas escolas) e na fase adulta, a experiência de exclusão política e de modelos e/ou imagens pouco desviantes do padrão aprendido contribuem para que as mulheres se interessem menos pela

3 Segundo Kergoat (2009), “a divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo; esta forma é adaptada historicamente e a cada sociedade. [...] Esta forma de divisão social do trabalho tem dois princípios organizadores: o princípio de separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o princípio de hierarquização (um trabalho de homem “vale” mais do que um trabalho de mulher).”

política formal e, também, sintam-se inseguras e despreparadas para a execução da função pública. Na disputa eleitoral, elas são foco de críticas morais e têm sua vida privada mais abertamente exposta que a dos homens, questões que tendem a impactar de forma diferente sua vida. Ou seja, fatores culturais influenciam a visão das mulheres e o seu interesse pela política (Sacchet, 2011).

Se a mulher quer permanecer no campo político, certamente terá que investir tempo e recurso para conseguir alcançar capital político. No entanto, os afazeres domésticos e o cuidado com as crianças e idosos na família podem não propiciar esse tempo para mulher⁴, a não ser que tenha uma rede de apoio sólida para poder se dedicar à vida política:

Com exceção de alguns perfis particulares (os “famosos” e os que herdaram um capital político), em geral, a construção das trajetórias políticas implica um acúmulo de capital político que requer algum grau de dedicação, disponibilidade de tempo e recursos, que podem ser financeiros, mas também expressos em redes de apoio e difusão ou reconhecimento por segmentos da população. Ser casada, ter filhos e/ou ter a atribuição dos “cuidados familiares” têm impactos sobre a vida das mulheres na esfera pública, inclusive na política (Araújo; Alves, 2007).

A mulher casada e com filhos tem que se esforçar muito mais do que uma mulher solteira e mais ainda do que um homem para conseguir capital político. Essas desigualdades certamente influenciam no acesso e permanência na vida política: “As desigualdades cruzam-se e todas as desigualdades sociais que existem (classe, gênero, raça,

4 “Ao examinar a divisão familiar do trabalho na amostra do *Citizen Political Ambition Study* [pesquisa de *survey* realizada nos EUA], verifica-se que as mulheres que moram com maridos ou parceiros têm probabilidade aproximadamente **sete vezes maior** do que os homens de ser responsáveis por uma parcela maior das tarefas domésticas; os números são semelhantes em relação aos arranjos para o cuidado com os filhos. Esses resultados podem explicar a menor tendência das mulheres a cogitar uma candidatura.” (FOX e LAWLESS, 2012).

orientação sexual etc.) influenciam umas nas outras, refletindo na assimetria no acesso e no exercício do poder político” (Miguel 2014 *apud* Almeida, Machado, 2021).

Então, a decisão de participar e permanecer na política não é apenas uma decisão pessoal da mulher que está pensando sobre isso, trata-se da existência de uma estrutura social que deixa a ela um pequeno espaço para tomar uma decisão de dedicação à política, além de já ter que trabalhar fora, cuidar dos filhos e idosos e do trabalho doméstico:

Desigualdade, na perspectiva apresentada, não é apenas diferença, mas, sobretudo, “assimetria no controle de determinados recursos”, que, segundo Miguel, Biroli (2014), (1) impactam as trajetórias possíveis de indivíduos e grupos, (2) refletem os padrões estruturais e não são apenas efeitos do acaso ou de escolhas livres e pessoais (Almeida, Machado, 2021).

Desse modo, o custo para a mulher adentrar e permanecer na política é muito maior do que para o homem. Uma melhor divisão do trabalho doméstico e de tarefas como o cuidado com os filhos dão à mulher que deseja entrar no mundo da política e em outros âmbitos públicos a oportunidade de crescimento profissional, político e muito mais:

Relações mais justas na vida doméstica permitiriam ampliar o horizonte de possibilidades das mulheres, com impacto em suas trajetórias pessoais e suas formas de participação na sociedade. O âmbito das relações familiares e íntimas pode ser também o da distribuição desigual das responsabilidades sobre a vida doméstica e sobre as crianças, dos estímulos diferenciados que favorecem um maior exercício da autonomia, no caso dos homens, e a obediência ou o engajamento em relações que cultivam uma posição de dependência e subordinação para as mulheres (Biroli, 2014).

Assim, o papel do companheiro dessa mulher, bem como o papel dos partidos políticos, é de suma importância para que a mulher consiga entrar no mundo da política. A implantação de uma política de oportunidades para as mulheres depende do apoio também dos

partidos que podem se expressar na ajuda de custo para ajudar a mãe a cuidar do filho e dos trabalhos domésticos, além de apoio com a campanha e oferecimento de treinamentos em relação ao mundo da política, bem como o recrutamento de mulheres como candidatas, para além do percentual mínimo da cota de gênero estabelecido por lei (Norris, 2013).

5

Conclusão

O ato de violência digital contra as mulheres na política brasileira é um reflexo da desigualdade de gênero da vida cotidiana. O xingamento de mulheres saiu das relações domésticas para se inserir no ambiente político, justamente porque as mulheres começaram a adentrar esse campo (ainda que de forma tímida no Brasil), sendo uma extensão, portanto, do que já acontece nos âmbitos familiar e societário.

A supremacia do poder masculino é fato dentro das instituições legislativas e é um empecilho tanto para a entrada como para a permanência da mulher no mundo da política, além da existência de pouca oportunidade para que a mulher tenha um papel de destaque dentro das instituições.

O mundo da política, portanto, reproduz e reforça as desigualdades de gênero já vividas na vida social. Para a mulher o custo para o acesso e permanência no mundo da política é bem maior do que para o homem e o ataque à honra feminina no mundo digital na política é bem mais agressivo do que em relação ao parlamentar masculino.

Apesar de todos os problemas, importam que mulheres sejam eleitas, já que elas podem levar ao debate político agenda de assuntos que importam para as mulheres. Depois de eleitas, candidatas mulheres podem lutar para implantar políticas públicas contra a violência doméstica, a favor de apoio à mulher no cuidado dos filhos e idosos, a favor de igualdade de oportunidades para mulheres no mundo público e mais.

É importante que as mulheres já eleitas se unam para efetivamente criar essas condições para que outras mulheres adentrem esse espaço público. O papel dos companheiros das mulheres e dos partidos políticos também são fundamentais para que mais mulheres na política seja possível, bem como no enfrentamento do discurso de ódio digital nesse meio. Quanto mais diversidade nas instituições, mais direitos de grupos minorizados podem ser alcançados.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge. **Um avanço nos direitos LGBT** : direção de shopping na capital baiana garante direito de funcionária travesti usar banheiro feminino, mesmo após pedido de outras funcionárias. São Paulo. Instituto ETHOS, 2014. Disponível em: <http://www3.ethos.org.br/cedoc/um-avanco-nos-direitos-lgbt/#.UyC7vD9dWgQ>. Acesso em: 18 jan. 2022.

ALMEIDA, Jéssica Teles de; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Gênero, raça e participação política da mulher negra: da visibilização à inclusão. **Rev. Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 98, jul. p. 397-421, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5324>. Acesso em: 18 jan. 2022.

ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. **Dados** : Revista de Ciência Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 535-577, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/b7x7pwPWdRPsXd7hPmTghB/?lang=pt#>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. **Fake News e discurso do ódio**: estratégia de guerra permanente em grupos de *Whatsapp* in *fake news*: a conexão entre a desinformação e o direito. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BIROLI, Flávia. O público e o privado. In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (org.). **Feminismo e política**: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 31-43.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado** : eleitores filiados por sexo e faixa etária. Fev. 2022a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitores-filiados-por-sexo-e-faixa-etaria>. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Fev. 2022b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 23 fev. 2022.

BROWN, A. What is so special about online (as compared to offline) hate speech? **Ethnicities**, v. 18, n. 3, p. 297-326, 2018.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

FAGUNDES, Valéria Barth; DINARTE, Priscila Valduga. O discurso de ódio contra as mulheres na sociedade em rede. In: **Anais [...]. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE: MÍDIAS E DIREITOS DA SOCIEDADE EM REDE DA UFSM**, 4, 2017. Santa Maria : Universidade Federal de Santa Maria, 2017.

FOX, Richard L.; LAWLESS, Jennifer L. Entrando na arena? gênero e a decisão de concorrer a um cargo eletivo. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 8., p 129-163, ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/bdy7TFhh58fBqnkKcTqnZ7G/?lang=pt>. Acesso em: 23 fev. 2022.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena *et al.* (orgs.). **Dicionário crítico feminino**. São Paulo: EDUNESP, 2009. p. 67-75.

LIMONGI, Fernando, OLIVEIRA, Juliana de Souza; SCHMITT, Stefanie Tomé. Sufrágio universal, mas... só para homens: o voto feminino no Brasil. **Revista de Sociologia e Política** v. 27, n. 70. p. 1-22, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/FYkrhym6TpRzRf78q-7F7Mmq/#>. Acesso em: 23 fev. 2022.

MACEDO, Karen Tank Mercuri. Conflitos sociais contemporâneos: possíveis causas e consequências dos linchamentos virtuais. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 5, n. 4, p. 197-208, 2018. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/653>. Acesso em: 28 abril 2021.

MERCURI, Karen T. **Linchamentos virtuais**: paradoxos nas relações sociais contemporâneas. 2016. 132 f. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas) Faculdade de Ciências Aplicadas, Unicamp, Limeira, 2016.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação**: territórios em disputa. São Paulo: EdUnesp, 2014.

NORRIS, Pippa. Recrutamento Político. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 11-32, nov. 2013.

REZENDE, Daniela Leandro. Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 1199-1218, set./dez. 2017.

ROCHA, Juliana Livia Antunes da; MENDES, André Pacheco Teixeira. **Cartilha de orientação para vítima de discurso de ódio**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020.

ROZA, Vivían; LLANOS, Beatriz; GARZÓN DE LA ROZA, Gisela. **Partidos políticos y paridad**: la ecuación pendiente. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2010.

RUEDIGER, Marco Aurelio; GRASSI, Amaro (coord.). **Discurso de ódio em ambientes digitais**: definições, especificidades e contexto da discriminação on-line no Brasil a partir do *Twitter* e do *Facebook*. Rio de Janeiro: FGV-DAP, 2021.

SACCHET, Teresa. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, D. (org.). **Mulheres, poder e política**. Goiânia: Cânone, 2011.

SANTANA, Jamile. “Gorda”, “porca”, “burra”: candidatas recebem mais de 40 xingamentos por dia no *Twitter* durante campanha eleitoral. 20 jul. 2022. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/violencia-politica-genero-eleicoes/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

SPOHR, Alexandre Piffero *et al.* Participação política de mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 417-444, maio/ago. 2016.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. **Las mujeres en el parlamento en 2021**: perspectiva anual. Ginebra: UIP, 2022. 23 p. Disponível em: <https://www.ipu.org/file/14179/download>. Acesso em: 13 maio 2022.

UNITED NATIONS. **United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech**, New York, 2019. 5 p. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20on%20Hate%20Speech%2018%20June%20SYNOPSIS.pdf>. Acesso em: 28 abril 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NA FUNÇÃO ELEITORAL

*Edson de Resende Castro*¹

RESUMO

O presente artigo se propõe ao estudo da atuação resolutiva do Ministério Público Eleitoral. O objetivo geral é analisar a (in)capacidade de resposta adequada à sociedade pela via da judicialização das demandas e a possibilidade de se alcançar a efetivação prática do direito fundamental à lisura das eleições, concentrando-se a atuação ministerial na prevenção e orientação aos atores do processo eleitoral. O método utilizado foi o dedutivo, com pesquisa de legislação e doutrina a respeito do tema.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Ministério Público Eleitoral
2. Promotor eleitoral
3. Atuação resolutiva
4. Partidos políticos
5. Candidatos

1 Introdução

É fato que a atuação do Ministério Público brasileiro não tem alcançado os almejados resultados transformadores da realidade social. A frustração se deve, em boa medida, à adoção majoritária do modelo demandista, que consiste em submeter os conflitos à apreciação e solução pelo Poder Judiciário que, por sua vez, não detém estrutura suficiente para as respostas em tempo razoável. Se, de um lado, o membro do Ministério Público cumpre formalmente o seu mister apurando os fatos e propondo a ação pertinente, de outro

1 Promotor de Justiça em Minas Gerais. Membro Auxiliar da Procuradoria-Geral Eleitoral junto ao TSE. Especialista em Ciências Jurídicas. Coordenador Eleitoral do Ministério Público de Minas Gerais. Autor do livro “Curso de direito eleitoral” Coautor e Coordenador do livro “Lei da Ficha Limpa”. Coautor das obras “Manual de atuação funcional do Ministério Público de Minas Gerais”, “A nova campanha eleitoral de 2020.

lado a sociedade não alcança o esperado acesso à ordem jurídica adequada e justa, como resultado da concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Como o direito sem efetividade não faz sentido e não interessa à sociedade, necessário e urgente que o Ministério Público, posto de frente com a litigiosidade cada vez mais complexa e desafiadora, opte claramente pelo modelo resolutivo da sua atuação, utilizando as vias judiciais como última alternativa.

O fazer resolutivo, que pode lançar mão de procedimentos simples e desburocratizados, ainda apresenta a vantagem de poder antecipar-se e prevenir a ocorrência dos problemas, representando privilegiada via de acesso à justiça.

2 Ministério Público demandista

Ao longo da sua história, o Ministério Público sempre exerceu a defesa dos direitos e interesses entregues à sua tutela mediante postulação perante o Poder Judiciário, assim na tradicional atuação na seara criminal, defendendo a sociedade contra o autor do injusto, como também nos desafios mais modernamente apresentados: tutela da infância e juventude, de idosos, do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio público, do regime democrático, dentre outros. E isso se devia, em grande parte, à indisponibilidade da ação pública, princípio até recentemente reitor da atividade ministerial.

Mesmo após a edição de diplomas legislativos disruptivos – a exemplo da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor – que possibilitaram a instauração e presidência de investigações e a solução extrajudicial da controvérsia, a utilização das vias judiciais permaneceu marcadamente prioritária na atuação do Ministério Público por imperativo da cultura institucional instalada.

Embora já fosse possível a solução extrajudicial dos conflitos, prevista na legislação então vigente – décadas de 80 e 90 –, não se havia percebido o problema decorrente do posicionamento demandista da Instituição, o que só se identificou com a constatação de que boa parte das ações coletivas não estavam atendendo às demandas sociais, eis que a maioria delas restava sem solução efetiva na esfera judicial.

Nesse modelo de atuação, não obstante o Ministério Público desempenhe com desassombro a missão que lhe atribui a lei, presidindo o procedimento de investigação, reunindo as provas necessárias à formação da sua convicção e propondo – quando o caso – a ação pertinente, a concretização do direito da sociedade fica na dependência da capacidade do Poder Judiciário de dar vazão à crescente demanda que lhe bate às portas. Não era difícil imaginar – e a realidade o comprovou – que o efetivo acesso à justiça, representado pelo novel desafio de concretização prática dos direitos, não seria alcançado pela via do processo judicial, tradicional mecanismo de solução dos conflitos.

Tal modelo de acesso à justiça, que só garante a efetividade do ingresso em juízo e é incontornável em algumas situações, está longe de ser a melhor alternativa para tornar realidade prática o direito ao bem jurídico pretendido.

Diversamente, o princípio da transformação social, fixado entre os objetivos fundamentais da constituição brasileira, impõe a necessidade de criação de uma sociedade justa, com erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais (art. 3º). Para tanto, tem-se que o rol dos mecanismos de atuação do Ministério Público não pode ser estanque, mas meramente exemplificativo. O modelo de tutela adjudicatória não mais responde satisfatoriamente a todos os conflitos de uma sociedade complexa. Ao contrário, o procedimento – em face do princípio da adaptabilidade – há de se aperfeiçoar às particularidades de cada litígio.

3 Ministério Público resolutivo

O Ministério Público resolutivo, ao contrário da utilização dos tradicionais instrumentos de persecução judicial, deve primar-se pelo estreitamento do seu relacionamento com a sociedade, para inteirar-se das suas reais necessidades e munir-se de um amplo espectro de informações que sinalizem para a adequada via de resolução dos problemas.

Para tanto, a participação do membro do Ministério Público em eventos sociais e a oitiva atenta notadamente de lideranças locais fazem dele um ator privilegiado e com reais possibilidades de alcançar os resultados esperados da sua atuação.

Algumas áreas de atuação, com destaque para a defesa do meio ambiente, experimentaram mais prontamente a utilização em

escala do compromisso de ajustamento de conduta, mecanismo de típica solução negociada para o conflito, celebrado pelo Parquet com o agente causador do dano e alcançando o apaziguamento social e a reparação do bem jurídico violado sem o acionamento do aparato jurisdicional. E, de acentuada importância, em tempo razoável. Este negócio jurídico é apenas um dos exemplos vivos de que o acesso à concretização de direitos comporta inúmeras alternativas, dentre as quais a judicialização talvez seja a mais distante dos princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

4 Instrumentos da atuação resolutiva

Identificada, ainda que em linhas gerais, a necessidade ou utilidade da atuação do Ministério Público, decorrente da violação ou ameaça de violação dos bens jurídicos confiados à sua tutela, o órgão de execução deve instaurar o procedimento que a situação concreta indicar ser o mais apropriado e eficaz.

Havendo fato certo e determinado a ser investigado, apresentam-se viáveis o PP (procedimento preparatório), o IC (inquérito civil) ou o PIC (procedimento de investigação criminal), a depender da conduta e do ilícito cogitados.

Já o PA (procedimento administrativo) se mostra adequado nas hipóteses em que se pretende acompanhar a execução de políticas públicas ou o desenvolvimento de atividades de relevante interesse público, na perspectiva da atuação marcadamente preventiva, que se caracteriza pela antecipação capaz de evitar a ocorrência do dano. Dispõe o art. 8º, da Resolução CNMP n. 174, de 04 de julho de 2017, que referido procedimento administrativo é “instrumento próprio da atividade-fim”, destinado, dentre outros, a “acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições” e “embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil”.

No curso do PA, em situações específicas e com tema previamente delimitado, a realização de audiências públicas² assume

² O art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/93, elenca as audiências públicas como importante instrumento de aproximação dos membros da Instituição, com as quais possam ouvir as demandas da população, possibilitando a participação de vários atores sociais, órgãos públicos e entidades.

particular importância para a melhor compreensão do problema vivenciado e da solução que se pretende alcançar, além de indicar claramente à sociedade que o Ministério Público confere valor à oitiva da população e das suas lideranças e está atento à necessidade de adotar as medidas que efetivem, no plano prático, os direitos fundamentais violados ou ameaçados de violação. A sintonia entre o fazer do Ministério Público e a expectativa da sociedade quanto aos resultados a serem alcançados ainda contribui para a elevação do nível de legitimação social da Instituição e torna o cidadão parte da solução.

Reunidas informações que permitam compreender os fatos e suas implicações sociais e jurídicas, a recomendação assume papel de destacada utilidade, na medida em que se presta a sinalizar aos seus destinatários a posição do Ministério Público quanto ao tema e a indicar as iniciativas que podem ser adotadas para – segundo a compreensão do Parquet quantos aos fatos e à sua disciplina legal – a garantia da regularidade dos serviços e/ou atividades objeto da intervenção e da legitimidade dos seus naturais desdobramentos.

É relevante lembrar que a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial de elevado efeito resolutivo, indicado aos membros do Ministério Público pela Lei Complementar nº 75/93 (art. 6º, XX) e pela Lei nº 8.625/93 (art. 27, parágrafo único, inciso IV). No âmbito do CNMP, a Resolução n. 164/17 reconhece “a acentuada utilidade da recomendação para a autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público, sendo importante instrumento de redução da litigiosidade, e de ampliação do acesso à justiça em sua visão contemporânea” e seu art. 3º prevê a oportunidade da sua expedição em autos de inquérito civil, procedimento administrativo ou procedimento preparatório. Ou mesmo antes da sua formal instauração, quando a urgência do caso o reclamar (§ 2º).

Outro importante instrumento de atuação resolutiva é o TAC (termo de ajustamento de conduta), que apresenta elevado índice de eficácia na solução da controvérsia, dado que, pela via do negócio jurídico entre o Ministério Público e o agente causador do dano, se estabelecem medidas de efeito pretérito – reparação do bem jurídico afetado – e também futuro, pois são fixadas as balizas para o agir em conformidade com a lei dali em diante. O conteúdo do TAC é, em grande medida, o que mais se aproxima do resultado que seria demandado pela via judiciária, com a larga vantagem de se evitar a burocracia, o custo e a demora do processo.

Importante destacar que a Resolução CNMP n. 118, de 1º de dezembro de 2014, dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público brasileiro e objetiva assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos. Por isso, caracteriza-se como atividade teleológica. Em razão do seu caráter finalístico, a atividade do Ministério Público não pode dar-se aleatoriamente, mas desenvolver-se de forma planejada para a produção de resultados efetivos (Dahler, 2017).

5 Atuação resolutiva na função eleitoral

O art. 1º, caput, da Constituição Federal diz que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. Daí ser natural concluir que o regime democrático é princípio fundante do Estado Brasileiro dotado de elevada densidade normativa, a justificar – e, mais que isso, exigir – a tipificação na legislação eleitoral e no código penal de comportamentos que atentam contra a sua higidez, com preceitos secundários que não deixam dúvida da gravidade da conduta, como, respectivamente, cassação de registro, diploma ou mandato e pena privativa de liberdade. Dito de outra forma, a democracia econômica e social desenhada na Constituição de 1988 é objetivo estratégico da sociedade brasileira (Goulart, 2017).

Convém salientar que o legislador constituinte não se contentou com um projeto de democracia meramente formal, prevenindo, ao contrário, mecanismos garantidores de uma "democracia substancial e concreta". Neste contexto, entregou ao Ministério Público – que a Constituição reafirmou ser instituição permanente e essencial³ à função jurisdicional do Estado – a tutela do regime democrático, dotando-o expressa e implicitamente de instrumentos e procedimentos capazes de promover a concretização da vontade política transformadora então manifestada.

Em verdade, o Ministério Público foi elevado à condição de principal pilar de sustentação no enfrentamento do desafio então posto de transformar a realidade brasileira, à época limitadora de

3 O art. 1º, da LC nº 40/81, revogada Lei Orgânica do Ministério Público, já havia fixado estes atributos institucionais.

direitos, alçando-a a um novo patamar, em que iniciativas voltadas especialmente à promoção dos direitos difusos e coletivos poderiam ter efeitos concretos na construção do projeto de democracia substantiva (Goulart, 2017, p. 34).

Cumpra lembrar que, não podendo ser apropriados individualmente nem identificados os seus titulares, os interesses ou direitos difusos – como o são essencialmente os direitos ao regime democrático e à lisura das eleições – são denominados de “des-substantivados”, “sem dono” ou “esparsos” (Mancuso, 2017, p. 316), pois os seus titulares não podem ser particularizados e nem enumerados. Neste contexto, o bem jurídico tutelado se apresenta indivisível, já que se apresenta “num estado fluído na sociedade” e “não comporta atribuição diferenciada e exclusiva a indivíduos ou grupos predeterminados” (Mancuso, 2017, p. 316).

Como responsável pela transformação social, a instituição ministerial passou a ser cobrada e exigida pela sua capacidade de contribuir para a concretização de direitos, cenário em que assumem relevo as posturas proativa, resolutiva e, sempre que possível, antecipatória às situações que clamam pela sua intervenção. Esse cenário levou o Ministério Público brasileiro a logo perceber que seria preciso que se coadunasse com a terceira onda de acesso à justiça que, segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, estaria vinculada com a efetividade dos interesses ou direitos transindividuais (Dahler, 2017).

Goulart (2017, p. 38) lembra que a postura proativa exige do agente político: “(i) clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público; (ii) capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação de adversários; (iii) autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança); (iv) capacidade de diálogo; (v) senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções”. De outro lado, continua o autor, “apostura resolutiva refere-se à preocupação com ganhos de efetividade na atuação institucional” e requer: “(i) pesquisa exaustiva dos fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção qualificada; (ii) uso de instrumentos adequados; (iii) escolha correta das arenas de negociação; (iv) construção de consenso emancipador como objetivo imediato; (v) excepcionalidade do recurso à judicialização nos casos em que essa via não é obrigatória”. Pode-se

arrematar com a afirmação de que a atuação do Ministério Público só tem sentido se a efetiva concretização dos direitos fundamentais for buscada a partir de procedimentos que se orientem pela necessidade de observância do princípio da eficiência da administração pública, o que pressupõe evitar sempre que possível a utilização das vias judiciais, pelo menos enquanto o quadro for de insuficiência na estrutura do Poder Judiciário, cada dia mais demandado. A própria exigência de eficiência da administração pública, na condição de princípio da administração pública (art. 37, *caput*, da CF/88), decorre da clara opção pela interpretação concretizadora dos direitos, que lhe garante a efetividade prática.

Nesta linha de intelecção, o Ministério Público Resolutivo desempenha papel relevantíssimo, podendo dedicar-se à criação de procedimentos que sejam caracterizados pela simplicidade, economia e eficiência, dada a necessidade de um maior dinamismo no atendimento às demandas sociais e de um novo arranjo institucional.

A atuação resolutiva, é útil frisar, prioriza a busca do respeito aos valores constitucionais fora da estrutura judiciária e tem, como vantagem singular, a possibilidade de poder se antecipar e prevenir a ocorrência da violação de direitos.

Na defesa do regime democrático, em particular, mostra-se insuficiente e ineficiente a postura meramente demandista, pois, neste modelo, a atuação do Ministério Público se dá em reação à prática do abuso de poder, da corrupção, da fraude, da captação ilícita de votos, das condutas vedadas aos agentes públicos, dentre outras mazelas do processo eleitoral. Equivale dizer que, ao tempo da atuação do Ministério Público, os referidos atos viciosos já terão solapado a legitimidade dos resultados extraídos das urnas, restando tão somente a responsabilização dos agentes e, como única medida de preservação da normalidade das eleições, a repetição da votação ou a redistribuição das cadeiras, conforme o caso. Não é difícil perceber que a solução alcançada pela via judicial, nada obstante necessária quando já instalada a situação de violação à lei, é traumática para todos os envolvidos no processo eleitoral: dos candidatos alcançados por inelegibilidades e cassações ao eleitor cujo voto é invalidado e não computado para a constituição de mandatos. E tudo isso pode ser evitado!

Neste contexto, a postura proativa, a atuação resolutiva e a deliberada opção pela antecipação dos vícios eleitorais são – senão a

única – a melhor garantia de efetividade do direito difuso à lisura das eleições e à legitimidade dos resultados eleitorais.

Não por outra razão, o CNMP, por meio da Recomendação de Caráter Geral de n. 03, expedida pela Corregedoria-Nacional em 04 de julho de 2017, recomenda (art. 1º) que as Corregedorias do Ministério Público avaliarão, orientarão e fiscalizarão a atuação institucional na área eleitoral a partir dos princípios da “proatividade e efetividade social dos resultados, mediante o desenvolvimento de práticas integrativas entre o Ministério Público Eleitoral, a sociedade civil, as organizações não governamentais e os próprios partidos políticos, com vistas à pedagogia dos direitos e das garantias eleitorais” (inciso II), “priorização da atuação preventiva” (inciso III), “utilização de todos os mecanismos legítimos de atuação resolutiva, notadamente a realização de reuniões orientadoras e a utilização adequada da recomendação no âmbito de procedimentos administrativos, do procedimento preparatório eleitoral ou de projetos sociais e/ou institucionais” (inciso V) e “adoção de medidas preventivas e repressivas contra o abuso do poder econômico, o abuso do poder político, a captação ilícita de votos, a corrupção, assim como contra qualquer fraude eleitoral” (inciso XIII).

Valendo-se da experiência de pleitos anteriores e conhecendo-se as particularidades vivenciadas na circunscrição da disputa, é possível “utilizar o passado para descrever o futuro, prever algo que ainda não existe a partir da observação daquilo que aconteceu, descobrir no passado ‘leis’ que lhe permitiriam antecipar o curso dos eventos no futuro” (Adeodato, 2017). Por esse caminho se chega, com elevado grau de acerto, às perspectivas de ocorrência de delitos eleitorais como compra de votos, de uso da máquina administrativa em favor de candidatos e partidos, financiamento ilícito de campanha e fraude à cota de gênero, dentre outros.

Com isso, o resultado que se pode avistar no horizonte é a efetiva tutela do regime democrático e a garantia da preservação da lisura das eleições. Ao fim e ao cabo, proporciona-se à sociedade efetivo acesso à solução justa para o processo eleitoral.

No Ministério Público de Minas Gerais, com as sugestões de atuação da Coordenadoria Estadual de Apoio aos Promotores Eleitorais, a estratégia da função eleitoral, desde 2004, envolve a instauração de Procedimento Administrativo (PA) ou de Procedimento de Projeto Social (PROPS) para acompanhamento dos atos do processo eleitoral e formalização das medidas antecipatórias pertinentes,

com destaque para as Reuniões com dirigentes partidários, para as Recomendações temáticas e para o diálogo com os eleitores através de Avisos e Orientações.

Da observação do que lamentavelmente ocorre na maioria das disputas eleitorais, a Recomendação pode sinalizar aos partidos e candidatos o que pensa o Ministério Público – fundado na legislação pertinente, na melhor doutrina e na posição dominante dos Tribunais Eleitorais – sobre propaganda antecipada (art. 36, da Lei n. 9.504/97), inelegibilidades (art. 14, §§ 4º e ss., da Constituição e art. 1º, da LC n. 64/90), composição das listas de candidatos com fiel observância da participação feminina (art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97), financiamento de campanha e fontes vedadas (art. 18 e ss., da Lei nº 9.504/97), abuso de poder (arts. 19 e 22, da LC n. 64/90), captação ilícita de sufrágio (art. 41-A, da Lei n. 9.504/97) e condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais (art. 73, da Lei n. 9.504/97), dentre outras.

Embora fazendo referência à doutrina e à jurisprudência aplicáveis ao tema de que se ocupa, a Recomendação deve atentar-se para a necessidade de adotar linguagem acessível aos seus destinatários, geralmente candidatos e dirigentes partidários sem formação em direito. Conforme adverte Almeida (2017, p. 53) “a concepção democrática do Direito impõe a união entre teoria e prática, entre teoria e resultado, entre Direito e sua efetividade material. Os modelos teóricos explicativos devem atentar para esse binômio: Direito-efetividade”.

Além disso, tão ou mais importante, a Recomendação pode advertir os mencionados atores do processo eleitoral quanto às consequências das infrações eleitorais – multa, cassação de registro, diploma ou mandato, inelegibilidade e pena privativa de liberdade –, no mais das vezes suficiente para desencorajar aqueles que pretendiam buscar os resultados eleitorais a qualquer custo.

Como os temas se sucedem no curso do processo eleitoral e candidatos e partidos políticos deles se ocupam na medida em que avança a campanha eleitoral, não é produtiva e eficiente a expedição de recomendação única ou realização de uma só reunião, contendo tudo quanto pode ocorrer ao longo da disputa. Além de o documento ou momento ficar extenso e cansativo, mais se parecendo com obra doutrinária ou com uma palestra – que de longe não é a intenção –, a assimilação do seu conteúdo certamente restará prejudicada. Ao contrário, as recomendações e reuniões devem ser

monotemáticas, obedecendo-se à cronologia do calendário eleitoral. Assim, por volta do mês de abril do ano da eleição⁴ é o momento para falar aos dirigentes partidários e pré-candidatos sobre a vedação de propaganda eleitoral antecipada e movimentação de recursos de campanha antes do registro e suas consequências; em junho, os administradores públicos devem ser advertidos quanto à vedação de cessão ou uso da máquina administrativa em prol de candidatos e partidos; em julho, antecipando-se às convenções partidárias, a recomendação deve lembrar da obrigatoriedade da inclusão de candidaturas femininas reais – não apenas formais e fictícias – na disputa proporcional e dos inconvenientes da escolha e registro de candidatos inelegíveis; em agosto, é o momento de lembrar as principais regras da propaganda eleitoral – com destaque para a proibição de uso de bens públicos ou de uso comum e adoção de métodos de captação ilícita de votos, como a doação ou promessa de vantagem pessoal, a coação e a ameaça ao voto: assédio eleitoral – e os limites à arrecadação e gastos de campanha; e, na semana que antecede à votação, todos devem ser advertidos quanto às regras relacionadas ao fim da propaganda eleitoral, ao crime de transporte de eleitores e ao respeito absoluto à liberdade do eleitor no dia da eleição (Castro, 2022).

Voltando-se a atuação agora mais diretamente aos eleitores, os "Avisos e Orientações", a serem divulgados pelos meios de comunicação locais, devem chamar a atenção para o direito constitucional ao voto livre, informado e consciente e que toda forma de abuso, pressão, coação ou assédio deve ser denunciada ao Ministério Público Eleitoral, pois representa violação ao direito fundamental à lisura das eleições a ser merecer a pronta intervenção da instituição incumbida da tutela do regime democrático.

Um acompanhamento assim, *pari passu* com o desenvolvimento do processo eleitoral, pressupõe que o membro do Ministério Público Eleitoral esteja atento aos movimentos dos atores da disputa e às necessidades do eleitorado da circunscrição, para que as suas intervenções sejam pontuais, precisas e oportunas. Para tanto, o Promotor ou Procurador não se pode contentar com o comportamento passivo, puramente de gabinete⁵. Dizia Bobbio que, “Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza

4 A realidade da circunscrição da disputa pode indicar a sua antecipação.

5 Ao contrário, Almeida e Parise (2004) defendem o denominado “promotor de fatos”.

e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (Bobbio, 2004, p. 25).

O Ministério Público, para ser qualificado como resolutivo, terá que, essencialmente, aquinhoar-se de características concedidas como essenciais, sobressaindo-se o planejamento, a inovação e a gestão de resultados, a proatividade, o dinamismo, a intersetorialidade, capacitação e a intercambialidade. [...] Planejar significa projetar uma atuação coesa e harmônica [...]. No perfil resolutivo, o Ministério Público não pode ficar adstrito às rotineiras tarefas mecanizadas e burocráticas, não se satisfazendo com a tradicional lógica legal da subsunção, valorizando os verdadeiros resultados. [...] A postura prática reflexiva, leciona Marcelo Pedroso Goulart, compreende a conduta do agente que deve se debruçar sobre a realidade social em que esteja desempenhando as suas funções, conhecendo-a, de modo profundo, a fim de que possa partir para a ação posterior [...] (Silva, 2017, p. 92-93)].

6

Conclusão

Essa postura proativa, resolutiva e antecipatória dos vícios eleitorais, além da efetiva possibilidade de promover a transformação da realidade sócio eleitoral na circunscrição, ao mesmo tempo consolida o Ministério Público Eleitoral como instituição de acesso à solução justa dos conflitos sociais, construtora de consensos emancipadores e de efetivação e concretização do direito fundamental ao regime democrático e à normalidade e legitimidade das eleições (art. 14, § 9º, da Constituição Federal).

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. Retórica realista e decisão jurídica. *In: SEMINÁRIO DE ORIENTAÇÃO FUNCIONAL*, 3., 2017, Salvador. **Coletânea dos trabalhos expostos [...]**. Salvador : AMPEB, 2017. p. 6-24. Disponível em: https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf. Acesso em: 28 out. 2022.

ALMEIDA, Gregório Assagra. Teoria crítica do direito, o acesso à justiça como novo método de pensamento e o Ministério Público como uma garantia fundamental de acesso à justiça. *In: SEMINÁRIO DE ORIENTAÇÃO FUNCIONAL*, 3., 2017, Salvador. **Coletânea dos trabalhos expostos [...]**. Salvador : AMPEB, 2017. p. 42-63. Disponível em: https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf, pág. 53. Acesso em: 28 out. 2022.

ALMEIDA, Gregório Assagra; PARISE, Elaine Martins. Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. *In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: MINISTÉRIO PÚBLICO E JUSTIÇA SOCIAL*, 16., 2005. **Anais [...]**. Belo Horizonte. Associação Mineira do Ministério Público de Minas Gerais- AMMP, 2006, p. 609-617. Disponível em: https://www.conamp.org.br/images/bkp/congressos_nacionais/16_CONGRESSO_NACIONAL_DO_MP.pdf. Acesso em : 28 out. 2022.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 25.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de direito eleitoral**. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. O Ministério Público como garantia de acesso à justiça e a necessidade de definição de parâmetros institucionais para a utilização adequada dos métodos de solução dos conflitos. *In: SEMINÁRIO DE ORIENTAÇÃO FUNCIONAL*, 3., 2017, Salvador. **Coletânea dos trabalhos expostos [...]**. Salvador : AMPEB, 2017. p. 64-74. Disponível em: https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf. Acesso em : 28 out. 2022.

GOULART, Marcelo Pedroso. Lineamentos do Ministério Público resolutivo. *In*: SEMINÁRIO DE ORIENTAÇÃO FUNCIONAL, 3., 2017, Salvador. **Coletânea dos trabalhos expostos [...]**. Salvador : AMPEB, 2017. p. 25-71. Disponível em: https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf. Acesso em 28 out. 2022.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 316.

O NOVO MARCO REGULATÓRIO: EXECUÇÃO E CUMPRIMENTO DE SANÇÕES PECUNIÁRIAS NA JUSTIÇA ELEITORAL

*Jéssica Silva Pires dos Santos¹
Leonan Roberto de França Pinto²*

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar as principais modificações do cumprimento e da execução de decisões impositivas de multas e outras sanções pecuniárias na Justiça Eleitoral promovidas pela Resolução do TSE nº 23.709/2022, excetuadas as criminais. O novo marco regulatório trouxe mudanças substanciais comparado ao rito adotado antes da sua entrada em vigor. Entre as novidades, a cobrança da multa judicial-eleitoral pelo rito do cumprimento de sentença, cujo principal legitimado ativo é a AGU/PGU; atuação subsidiária do Ministério Público Eleitoral no cumprimento de multa judicial eleitoral e de sanção obrigacional eleitoral; contagem de prazos em dias úteis. Tal normativo significa um avanço da Justiça Eleitoral, visto que sanou lacuna legislativa e trouxe coerência sistêmica, clareza processual e a eficiência econômica no ressarcimento de recursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Justiça Eleitoral
2. Processo judicial
3. Sanções pecuniárias
4. Multas pecuniárias

A legislação eleitoral preceitua diversas obrigações a serem observadas pelos cidadãos e, sobretudo pelos candidatos no período eleitoral, elencando algumas condutas como ilícitos eleitorais,

1 Especialista em Direito Eleitoral pela Faculdade Damásio, membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep) e analista judiciária no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. E-mail advjessicasps@gmail.com.

2 Mestrando em Direito pela Unicesumar. Especialista em Direito Eleitoral e em Direito Processual Civil. Procurador do estado de Mato Grosso. Ex-Advogado da União. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-MT e-mail leonan.roberto@gmail.com.

a exemplo, a captação ilícita de sufrágio e a conduta vedada, assim como estabelece regras de prestação de contas, com destaque para as despesas de campanha e o uso de recursos públicos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha com o fim de preservar a transparência e a legitimidade das eleições.

Na hipótese de violação das regras eleitorais, a norma prevê a incidência de sanções, entre elas, multa, devolução de valores e, em alguns casos, inelegibilidade e cassação de mandato eletivo.

Importante pontuar que, segundo dados do TSE, nas eleições gerais de 2022, os Partidos Políticos receberam cerca de R\$ 1,1 bilhões oriundos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Brasil, 2022a) e R\$ 4,9 bilhões de verbas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Brasil, 2022b).

Certamente, parte considerável desses vultosos recursos deverá ser ressarcida aos cofres públicos, porquanto a maioria das prestações de contas de campanha são julgadas aprovadas, com ressalvas, pela Justiça Eleitoral, com determinação de devolução de valores ao Tesouro Nacional, situação que tem acarretado, inclusive, o aumento de processos judiciais eleitorais na fase executiva para ressarcimento de recursos.

Diante desse quadro, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou, em 1º de setembro de 2022, a Resolução nº 23.709 que disciplina o novo procedimento de execução e cumprimento de decisões impositivas de multa e outras sanções de natureza pecuniária, exceto criminais, proferida pela Justiça Eleitoral. No entanto, a publicação oficial deste normativo ocorreu apenas em 23/03/2023 concomitante às novas alterações dadas pela Resolução do TSE nº 23.717/2023.

Com a entrada em vigor deste novo marco regulatório, diversas lacunas até então existentes na legislação foram sanadas e esclarecidas.

Por outro lado, alguns pontos sedimentados passaram por significativas alterações, notadamente os seguintes: i) competência entre a AGU (PGU) e a PFN para cobrança de multa e sanções pecuniárias, ii) vedação de parcelamento de débitos referente à restituição de recursos de fonte vedada e de origem não identificada; iii) contagem de prazo em dias úteis; iv) atuação subsidiária do Ministério Público na cobrança de multa judicial eleitoral e de sanção obrigacional eleitoral.

Com esses breves apontamentos já é possível perceber que a Resolução do TSE nº 23.709 trouxe modificações relevantes que exigem estudo aprofundado daqueles que militam na seara eleitoral e que serão tratadas no decorrer deste artigo.

1 Nova classificação de sanções pecuniárias impostas pela Justiça Eleitoral

A nova resolução classifica as sanções pecuniárias em 4 (quatro) grupos: a) multa administrativo-eleitoral, b) multa judicial eleitoral, c) sanção obrigacional eleitoral, d) penalidade processual pecuniária.

De acordo com o normativo, as sanções pecuniárias são assim conceituadas:

- a) Multa administrativo-eleitoral: sanção pecuniária imposta em razão de descumprimento de obrigação eleitoral, decorrente de decisão administrativa ou lançamento automático em sistema da Justiça Eleitoral. Como exemplo, pode-se citar a multa aplicada ao eleitor que deixa de votar e não justifica sua ausência (art. 7º, CE) e a multa aplicada ao membro da mesa receptora que não comparece no local de votação sem justa causa (art. 124, CE).
- b) Multa judicial eleitoral: sanção pecuniária imposta em decisão judicial irrecorrível em razão de violação dos dispositivos do Código Eleitoral e das leis eleitorais, excetuadas as penalidades de caráter processual. São as multas aplicadas nas representações por infringência à Lei nº 9.504/97, como exemplos, a multa por propaganda eleitoral em bem público (art. 37, §1º, da Lei nº 9.504/97) e a multa por captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97).
- c) Sanção obrigacional eleitoral: sanção imposta por decisão judicial irrecorrível em razão de violação dos dispositivos do Código Eleitoral e das leis eleitorais, que tem por objeto obrigação de pagar, fazer ou não fazer, incluídos entre tais hipóteses a devolução de valores, o acréscimo no gasto com programas de incentivo à participação política das mulheres e a suspensão de cotas do Fundo Partidário.

Como exemplo, cite-se o ressarcimento de valores por aplicação irregular de recursos do Fundo Partidário ou do Fundo Especial

de Financiamento de Campanha, bem como o dever de recolher ao tesouro nacional os valores recebidos de fontes vedadas ou de origem não identificada.

- d) Penalidade processual pecuniária: sanção imposta em decisão judicial durante o andamento do processo, em decorrência de litigância de má-fé, da interposição de recurso protelatório ou como medida coercitiva para a prática de determinado ato.

Aqui se enquadram as penalidades previstas na legislação processual, tais como a multa por litigância de má-fé (CPC, art. 81), interposição de embargos declaratórios protelatórios (art. 1.026, §§ 2º e 3º, CPC) e astreintes (CPC, arts. 536, §§ 1º e 3º, e 537, § 2º).

2 Adimplemento voluntário de multa e condenação pecuniária

- a) Ao devedor condenado ao pagamento de multas administrativo-eleitorais, judiciais eleitorais ou processual pecuniária, é lícito, antes de intimado do cumprimento forçado da obrigação, oferecer em pagamento o valor que entender devido, pela Guia de Recolhimento da União ou outra forma implementada pela União, apresentando memória discriminada do cálculo e observado, no que couber, o disposto no art. 526 do CPC.
- b) Sobre os valores das sanções e das obrigações pecuniárias incidirão atualização monetária e juros de mora com base nos critérios que orientam a sua incidência sobre os créditos titularizados pela Fazenda Pública.

No caso de multa judicial, a atualização monetária e os juros de mora incidirão a partir da data do ilícito que gera a multa. Na hipótese de ressarcimento ao Fundo Partidário e ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, a atualização monetária e juros terão início a partir da data da aplicação irregular das verbas.

- c) O partido político que resultar da fusão ou incorporação é responsável pelas obrigações impostas ao partido fusionado ou

incorporado. No caso de incorporação de partidos políticos, as sanções eventualmente aplicadas aos órgãos partidários regionais e municipais do partido incorporado, inclusive as decorrentes de prestações de contas, bem como as de responsabilização de seus antigos dirigentes, não serão aplicadas ao partido incorporador nem aos seus novos dirigentes, exceto aos que já integravam o partido incorporado (EC nº 111/2021).

3 Condenação de devolução de valores ao Fundo Partidário ou de desconto ou suspensão das cotas

- a) Segundo o artigo 38 da nova Resolução do TSE nº 23.709/2022, o cumprimento da condenação de devolução de importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20%, deverá ser feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário (Lei nº 9.096/1995, art.37, caput), o que demonstra a preferência regimental a esse mecanismo para o adimplemento das condenações.

No entanto, os valores oriundos de fontes vedadas, de origem não identificadas ou decorrentes de aplicação irregular do Fundo Partidário devem ser restituídos preferencialmente com os recursos próprios da agremiação e, apenas subsidiariamente, mediante desconto do fundo. Por sua vez, o cumprimento da sanção relativa aos programas de incentivo à participação política das mulheres deverá ocorrer obrigatoriamente no exercício financeiro seguinte ao do trânsito em julgado da decisão proferida na prestação de contas.

- b) Na hipótese de sanção de desconto ou de suspensão de novas cotas do Fundo Partidário aplicadas aos diretórios regionais ou municipais dos partidos políticos, o órgão partidário hierarquicamente superior será intimado para proceder ao desconto ou à retenção dos valores destinados ao diretório inferior sancionado e recolher o montante ao Tesouro Nacional no prazo de até 15 (quinze) dias.

Decorrido o prazo sem o devido cumprimento, o TRE comunicará à Secretaria de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade - SOF do TSE para proceder ao desconto direto do respectivo

valor do fundo partidário do diretório nacional, observada a atualização do débito (art 39 da Res. TSE 23.709/22).

No caso de a condenação recair sobre o órgão de Direção Nacional partidário, a SOF do TSE efetuará diretamente o desconto ou a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário.

- c) Para fins do cálculo do valor da cota do Fundo Partidário a ser suspensa, considerar-se-á a quantia correspondente a 1/12 do montante recebido pela agremiação sancionada, a título de Fundo Partidário, no exercício financeiro ao qual se refere a respectiva prestação de contas ou no respectivo ano eleitoral, devidamente atualizada.
- d) A execução da sanção de desconto ou de suspensão de cota do Fundo Partidário será suspensa no segundo semestre do ano em que se realizarem as eleições, salvo se tratar de parcelamento voluntário.
- e) Caso o partido sancionado não tenha ultrapassado a cláusula de desempenho (EC 97/2017) e inexistindo repasse futuro ao órgão partidário que permita a quitação total da obrigação prevista neste artigo, a execução prosseguirá sobre o valor remanescente da dívida devidamente atualizado.

4 Parcelamento da condenação junto a Justiça Eleitoral antes da intimação da Advocacia-Geral da União

- a) O parcelamento das condenações pecuniárias impostas pela Justiça Eleitoral será concedido preferencialmente em até 60 meses, salvo se o valor da parcela ultrapassar 5% da renda mensal bruta, no caso de pessoa física, e 2% do faturamento bruto, no caso de pessoa jurídica, hipóteses em que poderá estender-se por prazo superior, de modo que as parcelas não ultrapassem os referidos limites.
- b) O parcelamento de multas eleitorais, de outras multas e débitos de natureza não eleitoral imputados pela Justiça

Eleitoral é garantido também aos partidos políticos em até 60 meses, salvo se o valor da parcela ultrapassar o limite de 2% do repasse mensal do Fundo Partidário, hipótese em que poderá estender-se por prazo superior, de modo que as parcelas não ultrapassem o referido limite.

- c) Não serão objetos de parcelamento as condenações alusivas à: (i) restituição de recursos de fonte vedada ou de origem não identificada; (ii) gastos com recursos de fonte vedada ou de origem não identificada; (iii) parcelamentos inadimplidos, salvo no caso de dívida de partido fusionado ou incorporado e desde que apresente novo pedido de parcelamento no prazo de 30 dias contados da aprovação da fusão e incorporação.
- d) As parcelas serão atualizadas monetariamente na forma prevista no art. 13 da Lei nº 10.522/2002.
- e) A falta de pagamento de três parcelas, consecutivas ou não, acarretará cumulativamente o vencimento das prestações subsequentes, a imposição ao devedor de multa de 10% sobre o valor das prestações não pagas e o prosseguimento do processo, com o imediato reinício dos atos executivos (CPC, art. 916, § 5º).

5 Novo regime de cumprimento forçado das condenações pecuniárias

Antes da resolução, as multas eleitorais, quer administrativas, quer impostas em processos jurisdicionais, eram executadas pela Procuradoria da Fazenda Nacional após inscrição em dívida ativa.

Por outro lado, as condenações de recolhimento de valores ao Fundo Partidário ou ao Tesouro Nacional nas prestações de contas eram executadas pela Procuradoria da União (AGU) nos próprios autos via cumprimento de sentença.

Com a nova sistemática, tem-se o seguinte:

5.1 Cumprimento forçado da condenação via procedimento do cumprimento definitivo de sentença (art. 523 e seguintes do CPC)

- a) Serão objetos de cumprimento definitivo de sentença pelo rito do artigo 523 e ss do CPC a multa judicial eleitoral, a sanção obrigacional eleitoral e penalidade processual pecuniária, inclusive as astreintes, conforme súmula 68 do TSE, salvo a multa por atentado à dignidade da Justiça (art. 77, §2º, 334, § 8º; 774, parágrafo único e 903, § 6º CPC) em que será processada por execução fiscal.
- b) O cumprimento forçado será formalizado apenas como uma nova fase do processo nos próprios autos e na própria instância (Juiz Eleitoral, TRE ou TSE).
- c) O credor da multa judicial eleitoral e da sanção obrigacional eleitoral será sempre a União Federal. Por isso, a legitimidade ativa caberá prioritariamente à Advocacia-Geral da União, por meio das 6 (seis) Procuradorias-Regionais da União (junto aos Juízes Eleitorais e TREs) da Procuradoria Geral da União (junto ao TSE).

Caso a multa judicial eleitoral recaia sobre Coligação ou Federação, os partidos que a integram serão eles solidariamente responsáveis pelo adimplemento.

Na hipótese de penalidades processuais impostas contra um litigante privado em benefício de outro, como as multas decorrentes de litigância de má-fé (CPC, art. 81), de agravo interno manifestamente inadmissível (CPC, art. 1.021, § 4º) e de embargos manifestamente protelatórios (CPC, art. 1.026, § 2º), em que os valores são revertidos para a parte contrária, é permitido ao particular beneficiado (partido, candidato, etc) se valer também do cumprimento definitivo de sentença para o forçar o adimplemento do débito.

- d) Decorrido o prazo de 15 (quinze) dias para pagamento voluntário, intime-se a AGU/PGU ou a parte credora para manifestar o interesse no cumprimento de sentença, no prazo de 30 dias.

Na hipótese de inércia ou desinteresse do credor, competirá ao Ministério Público Eleitoral requerer o cumprimento no mesmo prazo.

Apesar da resolução do TSE em comento citar no art. 33, inciso IV, que os valores sujeitos à cobrança deverão obedecer às diretrizes da Portaria do Ministério da Fazenda nº 75/2012, como o órgão responsável pelo cumprimento definitivo de sentença não é a Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN), mas sim a Procuradoria-Geral da União (PGU), o normativo correto que disciplina os valores e parcelamento é a recente Portaria AGU nº 90, de 8 de maio de 2023.

Segundo o art. 4º dessa nova Portaria, fica autorizado o não ajuizamento de ações judiciais para cobrança dos créditos, cujo valor seja igual ou inferior a R\$ 20 mil reais.

Importante registrar que, após o prazo de 15 dias sem o pagamento voluntário, inicia-se automaticamente o prazo de 15 (quinze) dias úteis para o executado apresentar a defesa denominada impugnação ao cumprimento de sentença, independentemente de penhora.

Nessa peça defensiva, poderá alegar qualquer das matérias do artigo 525, CPC: falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia; ilegitimidade de parte; inexecutibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação; penhora incorreta ou avaliação errônea; excesso de execução ou cumulação indevida de execuções; incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução e qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes à sentença.

- e) Podem ser requeridas medidas executivas indiretas para forçar o cumprimento da condenação, são elas: protesto da sentença condenatória em cartório (art. 517 CPC), inscrição do devedor no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN e em órgãos de proteção ao crédito, como SerasaJUD; anotação no sistema de Restrições Judiciais sobre Veículos Automotores – RENAJUD e na Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB (835 CPC).

Nesse sentido dispõe o teor do enunciado 36 da Portaria TSE nº 348/2021:

“Apresentada a petição de cumprimento de sentença pela Advocacia-Geral da União para o

cumprimento forçado das condenações de recolhimento ao Tesouro Nacional, é lícita a adoção das medidas de natureza executiva listadas pelo Código de Processo Civil, entre as quais o protesto do título judicial (art. 517) e a determinação de inclusão do nome do executado em cadastro de inadimplentes (art. 782, §3º)”.

Também é possível a consulta de declaração de imposto de renda e de declaração de operações imobiliárias por meio do Sistema de Informações ao Judiciário – INFOJUD.

- f) Esgotadas as medidas executivas indiretas e não localizados bens passíveis de penhora, o juiz suspende a execução por 1 (um) ano, período em que a prescrição fica suspensa, nos termos do art. 921, § 1º, CPC. Decorrido esse prazo e não encontrados bens e valores, inicia-se automaticamente a contagem da prescrição intercorrente (art. 921, § 4º, CPC).
- g) o cumprimento forçado da multa será extinto por sentença nas hipóteses do artigo 924, CPC, quando: i) a petição inicial for indeferida; ii) a obrigação for satisfeita; iii) o executado obtiver, por qualquer outro meio, a extinção total da dívida; iv) o exequente renunciar ao crédito; v) ocorrer a prescrição intercorrente.

5.2 Cumprimento forçado da condenação via execução fiscal após inscrição em dívida ativa da União

- a) Passado o prazo para pagamento voluntário pelo devedor, serão objetos de inscrição em dívida ativa e execução fiscal pela Lei nº 6.830/80 a multa administrativo-eleitoral e a multa por atentado à dignidade da Justiça (art. 77, §2º, 334, § 8º; 774, parágrafo único e 903, § 6º CPC).

Apesar da nova resolução do TSE não mencionar, a multa pela interposição fora do prazo legal de agravo visando destrancar Recurso Especial Eleitoral e Recurso Extraordinário (art. 279, §6º e 282 Código Eleitoral) também segue essa mesma sistemática por expressa dicção legal.

- b) A competência pertencerá à Zona Eleitoral de domicílio do devedor (art. 46, § 5º, CPC) e a legitimidade ativa é exclusiva da Procuradoria da Fazenda Nacional.
- c) No âmbito da Procuradoria da Fazenda Nacional, as multas administrativo-eleitorais e as penalidades pecuniárias aptas à inscrição em dívida ativa seguem as regras da Portaria AGU nº 90, de 8 de maio de 2023, em que fica dispensada a inscrição em dívida ativa cujos créditos sejam igual ou inferior a R\$ 1 mil reais e facultado o não ajuizamento de cobrança judicial cujos créditos sejam inferiores ou iguais R\$ 20 mil reais, observada a estratégia e política executiva da Fazenda Nacional.

6 Honorários e multa do artigo 523, §1º, CPC

Segundo a Resolução do TSE nº 23478, de 10 de maio de 2016, os feitos eleitorais são gratuitos, não incidindo custas, preparo ou honorários.

No entanto, a limitação de honorários sucumbenciais diz respeito apenas à fase de conhecimento do processo eleitoral e não à execução fiscal ou ao cumprimento de sentença, porquanto já exaurida a discussão sobre os direitos cívicos dos cidadãos (Lei nº 9.265/96).

A nova Resolução do TSE nº 23.709/2022 deixa clara a fixação de honorários advocatícios na execução fiscal (art. 27, §2º) e no cumprimento de sentença (art. 34, §1º), além da aplicação da multa de 10% do artigo 523, §1º, CPC pelo não pagamento voluntário da obrigação.

7 Contagem dos prazos processuais

- a) As execuções fiscais e os processos de cumprimento de sentença não estão sujeitos aos prazos especiais disciplinados pelo artigo 16 da Lei Complementar nº 64/90 e art. 96, §8º da Lei nº 9504/97 durante o período definido no calendário eleitoral.
- b) Os prazos alusivos à execução fiscal e à fase de cumprimento de sentença passarão a contar apenas em dias úteis, conforme art. 219, CPC e Art. 3º-A da Resolução do TSE nº 23709.

- c) A nova Resolução não trata do recurso nos procedimentos executivos, notadamente a questão de prazo e a forma de contagem.

Por força da própria Resolução nº 23.709/2022 que fala em aplicação subsidiária e supletiva do Código de Processo Civil e da Lei nº 6.830/80, assim como para preservar o sincretismo e a coerência do processo executivo, entende-se mais acertada a aplicação subsidiária das disposições da legislação comum aos recursos da fase de cumprimento de sentença e da execução fiscal, no que couber, como exemplo, o prazo de 15 (quinze) dias úteis para apelação contra sentença de extinção do cumprimento de sentença.

Nesse sentido, eis alguns precedentes jurisprudenciais:

ELEIÇÕES 2014. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DECISÃO MONOCRÁTICA. RECEBIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ELEITORAL. TÍTULO EXTRAJUDICIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. REJEIÇÃO. RECURSO CABÍVEL. APELAÇÃO. FUNGIBILIDADE. INAPLICABILIDADE. ERRO GROSSEIRO. DESPROVIMENTO. 1. Recebem-se como agravo regimental os embargos de declaração opostos contra decisão monocrática e com pretensão infringente. 2. Nos termos do art. 367, IV, do Código Eleitoral, a cobrança judicial da dívida decorrente de multa eleitoral se faz por ação executiva, na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízes eleitorais. 3. A Lei nº 6.830/90, que regula a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, dispõe em seu artigo 1º que "a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil". 4. Por força do princípio do *tempus regit actum* incidem na espécie as disposições do CPC

de 1973, que, em seu art. 520, V, expressamente prevê a apelação como o recurso cabível contra a sentença que julga improcedentes os embargos à execução. 5. Não havendo dúvida quanto ao recurso cabível, a interposição de agravo de instrumento no lugar de apelação inviabiliza a aplicação do princípio da fungibilidade. 6. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental ao qual se nega provimento (BRASIL. TSE - RESPE: 12984 BELÉM - PA, Relator: LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Data de Julgamento: 03/11/2016, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 12/12/2016, Página 31).

RECURSO INOMINADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. EXTINÇÃO DO FEITO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO VERIFICADA. DECURSO DO DECÊNIO. NÃO OCORRIDO. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. PROVIMENTO. 1. O recurso cabível de decisão que extingue a execução é a apelação prevista no art. 1.009 do Código de Processo Civil. Aplicado o princípio da fungibilidade para reconhecer o recurso inominado como apelação, pois atendidos todos os pressupostos de admissibilidade. 2. Demonstrado nos autos que durante todo o curso executivo a Advocacia-Geral da União manteve-se ativa na persecução da satisfação do crédito. Não localizados bens passíveis de penhora, o prazo prescricional somente teria início após o período de suspensão de um ano a que alude o art. 921 do CPC, pressuposto não observado na decisão recorrida, o que destitui de fundamento jurídico a extinção do processo. Indiscutível a adoção do prazo prescricional de dez anos para a execução de multas eleitorais. Na hipótese, não vislumbrado o decurso do decênio previsto no art. 205 do Código Civil. 3. Provimento. Retorno

dos autos à origem. (BRASIL. TRE-RS - RE: 143-60.2013.6.21.0124 ALVORADA - RS, Relator: DES. FEDERAL CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, Data de Julgamento: 06/04/2020, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 01/10/2020).

8 Considerações finais

A nova Resolução do TSE nº 23.709/2022 alterou significativamente o rito de cobrança das condenações pecuniárias eleitorais, classificando-as em multa administrativo-eleitoral, multa judicial eleitoral, sanção obrigacional eleitoral, penalidade processual pecuniária e multa administrativo-eleitoral.

A principal mudança diz respeito às multas eleitorais impostas em processos de natureza jurisdicional. Na sistemática anterior, mesmo na hipótese de multa infligida por sentença ou acórdão, título judicial portanto, era ela encaminhada à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para inscrição em Dívida Ativa da União, extração de uma Certidão de Dívida Ativa (CDA) e ajuizamento de execução fiscal.

Segundo as novas diretrizes, apenas as multas administrativas serão levadas à Fazenda Nacional para inscrição em Dívida Ativa da União. As conhecidas multas aplicadas nas representações judiciais serão objetos de cumprimento de sentença nos próprios autos pela Advocacia-Geral da União.

No mais, regras mais claras de parcelamento e desconto da cota mensal do Fundo Partidário trazem mais segurança jurídica aos jurisdicionado.

Outro ponto de destaque diz respeito ao direito intertemporal, não disciplinado pela nova resolução do TSE. As atuais execuções fiscais das multas judiciais eleitorais, bem como o processamento dos respectivos embargos à execução fiscal prosseguirão seu curso, com atuação da Procuradoria da Fazenda Nacional.

Em suma, depois de anos de preocupação em solucionar a crise de cognição dos processos eleitorais, finalmente a atenção do TSE se virou para a crise de adimplemento das condenações impostas pela Justiça Eleitoral. Ganha a coerência sistêmica, a clareza processual e a eficiência econômica no ressarcimento de recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Partidário**. 2022a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 6 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. 2022b. Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 6 jun. 2023.

O OSTENSIVO SILENCIAMENTO DA VOZ DA MULHER NA POLÍTICA BRASILEIRA: VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO

Mileny Vasconcelos Gonçalves¹

Rafael Rodrigues Soares²

RESUMO

A constituição vigente hodiernamente nasceu acolhendo um panorama de sobrepujamento da histórica exclusão das mulheres na sociedade ativa e política. Tendo em vista que homens e mulheres foram definidos no artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal como iguais em obrigações e direitos, é preciso superar a histórica discriminação e exclusão da mulher na legislação brasileira. Assim, diante da perspectiva que sem a inclusão efetiva da mulher na política, não há de forma alguma como se falar em Estado Democrático de Direito, o presente trabalho aborda por meio da exposição da violência política de gênero, tomando como pano de fundo a abordagem sofrida pela deputada Sâmia Bonfim, que foi abruptamente interrompida no exercício da sua atividade parlamentar. Utilizando o método dedutivo, foi abordado casos que possuem perspectiva de gênero, devem ser enfrentados sob a ótica da violência política de gênero, partindo da análise trazida pela Lei nº 14.192/2021.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Democracia
2. Direitos e garantias fundamentais
3. Mulheres
4. Violência
5. Política de gênero

1 Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: mileny@paulinosoares.com.br.

2 Advogado. Mestrando em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Especialista em Direito Eleitoral pela PUC Minas. Professor na graduação em Direito na Faculdade Fasipe Rondonópolis. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. E-mail: soares@paulinosoares.com.br.

1 Introdução

A parlamentar, deputada federal Sâmia Bomfim, do PSOL-SP, nos últimos dias por três vezes, em momentos diferentes, teve seu microfone silenciado durante a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST). A primeira vez ocorreu, quando o presidente da comissão, o Tenente-Coronel Zucco, do Republicanos-RS, após a deputada ter falado sobre a suposta ligação de Zucco nos antos antidemocráticos de 8 de janeiro. A deputada possuía ainda 20 segundos de fala, quando seu microfone foi desligado, silenciando assim parlamentar.

Tal acontecimento não passou despercebido pelo Ministério Público Federal, que acionou a Procuradoria Geral da República para investigar se Sâmia Bomfim sofreu ou não violência política de gênero neste caso (Noia, 2023). É clarividente que os fatos noticiados sobre a atitude do presidente da comissão parlamentar de inquérito, condizem ao crime previsto no artigo 326-B, do Código Eleitoral³, que tipifica como crime quem constranger e humilhar parlamentar por ser mulher com o objetivo de impedir ou dificultar o desempenho de seu mandato eletivo.

Posteriormente, foi noticiado, pela segunda vez, que no decorrer de mais uma audiência pública da mencionada comissão parlamentar de inquérito, Ricardo Salles, agora deputado pelo Partido Liberal-SP, silenciou a deputada Sâmia Bomfim, ao cortar o microfone da parlamentar durante sua fala. Em seguida a deputada alertou que tal fato não passaria despercebido aos olhos da Procuradoria Geral da República, e que o Salles também seria investigado por estar incorrendo no crime de violência política de gênero, previsto no Código Eleitoral, incorporado pela Lei nº 14.192 de 2021, o que poderia resultar em prisão de um a quatro anos e multa (Noia, 2023).

Já a terceira situação, ocorreu, quando novamente o presidente da comissão, o Tenente-Coronel Zucco, silenciou o microfone da parlamentar; e passou a palavra ao governador do estado de Goiás,

³ Art. 326-B, do Código Eleitoral, incluído pela Lei nº 14.192/2021: “Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo. Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Ronaldo Caiado, do União Brasil-GO, antes mesmo da deputada finalizar a sua palavra.

Em casos assim, se mostra evidente a necessidade de adoção de providências pertinentes para que tais atos não sejam engavetados e se tornem apenas mais um dado para estatísticas a serem estudadas.

Consequentemente, deve-se trazer à superfície o acordo firmado em agosto de 2023 entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Procuradoria-Geral Eleitoral, que é um protocolo para a atuação conjunta no enfrentamento da violência política de gênero no país, que definiu as rotinas de investigação e processamentos dos crimes previstos na Lei nº 14.192/2021 (Brasil, 2022).

Portanto, torna-se objeto de estudo do presente trabalho a efetividade das alterações normativas no sentido de proteger a participação feminina na política, a partir dos contornos fáticos da violência política de gênero sofrida pela deputada Sâmia Bomfim.

Com base na revisão bibliográfica da doutrina inerente ao Direito Constitucional e Direito Eleitoral pátrio, foi traçado uma sistemática com o escopo de analisar o ostensivo silenciamento político das mulheres no parlamento, sob a ótica da legislação, em especial o Código Eleitoral mediante as alterações trazidas pela Lei nº 14.192/2021.

2 Contexto histórico

Historicamente, a Justiça Eleitoral brasileira, em quase nove décadas de existência, procura reafirmar o compromisso de garantir às mulheres a participação plena do exercício da cidadania, que em momentos como o ato de silenciar uma mulher parlamentar em meio a atuação de suas prerrogativas, parece inatingível o ideal da luta de quase um século das mulheres pioneiras que conquistaram o direito ao voto e de serem votadas na primeira metade do século XX.

Segundo Piovesan (2021), que aborda os casos de gênero perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, afirma que:

Isso reforça o quanto a implementação dos direitos humanos das mulheres está condicionada à dicotomia entre os espaços público e privado, que, em muitas sociedades, confina a mulher ao espaço exclusivamente doméstico da casa e da família. Vale dizer, ainda que se constate,

crescentemente, a democratização do espaço público, com a participação ativa de mulheres nas mais diversas arenas sociais, resta o desafio de democratização do espaço privado – cabendo ponderar que tal democratização é fundamental para a própria democracia do espaço público.

Logo, pode-se afirmar que, em razão do ato de silenciar o microfone da deputada Sâmia Bomfim, por três vezes, e tais atos terem sido praticados por homens, fica nítido a dificuldade da sociedade patriarcal a qual fomos formados, em ouvir o que as mulheres têm a dizer, uma vez que por séculos a voz da mulher foi suprimida pelos homens (Noia, 2023).

Segundo Garcia (2018), no aspecto mundial, durante as duas e maiores revoluções do século XVIII, a Declaração da Independência de 1776 nos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 na França, em nenhum momento levaram em conta a promoção de direitos políticos iguais entre mulheres e homens.

Em observância a utilização do termo “direitos do homem” que surgiu em 1762 no “O Contrato Social” de Jean-Jacques Rousseau, deixa bem claro que a Revolução Francesa não possuía enfoque na discussão dos direitos das mulheres.

Desde a colonização, o Brasil refletia os ideais do restante do mundo, já nos primeiros códigos, as mulheres foram vistas como propriedade dos seus pais, maridos e irmãos, restando uma posição secundária na sociedade, e muitas vezes totalmente invisível pelo direito.

Segundo Marques (2019), a Constituição do Império trouxe o antigo conceito de cidadãos ativos, sendo apenas essas pessoas capazes de eleger os integrantes do governo e parlamento.

Na Constituição de 1824, lê-se que apenas os cidadãos ativos podem usufruir de direitos políticos. O texto fala em “cidadãos ativos”, não é? A origem dessa expressão dá pistas preciosas sobre o que os parlamentares estavam pretendendo quando optaram por essa redação. É que classificar os integrantes da cidade em cidadãos ativos e passivos era um procedimento típico da política francesa desde o final do século XVIII. Nela, mulheres (e também crianças, loucos e outros) eram cidadãs passivas – ou inativas, segundo o

vocabulário jurídico brasileiro. Elas usufruíam de direitos civis e por isso podiam receber herança, mas não podiam exercer opinião sobre assuntos políticos (Marques, 2019, p. 19).

Com o fim do Império em 1889, surgiram discussões entre os parlamentares sobre a concessão do direito política às mulheres, porém os parlamentares conservadores, opositores ao sufrágio feminino utilizaram diversos argumentos, tais como que o exercício do direito político das mulheres ameaçava seus delicados sentimento e a conservação da família. Porém até mesmo alguns políticos chamados de liberais, também se mostravam avessos à expansão do sufrágio, por conta do momento histórico de transição para o regime republicano.

A rejeição ao acesso feminino a espaços além do doméstico, é respaldado pelo argumento de que a principal obrigação, se não única, das mulheres era o matrimônio e consequentemente a procriação.

E, embora tenha havido debate durante a Constituinte de 1891 coma defesa do voto feminino, seu resultado foi o dubio artigo 70 da Constituição de 1891 que concedia o direito de voto a cidadãos brasileiros. A interpretação da maioria de juizes e de diversos legisladores nas décadas seguinte foi de que o termo cidadão referia-se ao sexo masculino, e portanto, as mulheres que se inscreviam como eleitoras tinham seus pedidos indeferidos. Para haver mudança legislativa efetiva foi necessária uma mobilização intensa, especificamente voltada para a conquista do sufrágio feminino, com diversos estágios e lideranças, cujo período mais intenso compreende os anos de 1910-1934. A discussão se ampliou no século XX, à medida que mais mulheres recebiam instrução e se profissionalizavam, mas sofriam restrições por não terem direitos políticos (Semíramis, 2020, p. 82).

Por séculos as mulheres recebiam uma educação voltada para a preparação para o casamento, e as únicas virtudes que eram levadas em conta realmente seriam a beleza e os atributos que tornariam a mulher uma perfeita “guardiã do lar”, mostrando a exclusão das mulheres do ambiente público, estando totalmente à mercê da autoridade masculina, depostas de qualquer autonomia.

Ademais, conforme as mulheres se profissionalizavam, houve um grande aumento na reivindicação de direitos políticos. Portanto, a educação e a profissão caminharam junta na conquista feminina pela cidadania e igualdade de direitos entre homens e mulheres.

Mesmo que por séculos, as mulheres foram excluídas da educação, dos direitos civis e direitos políticos, o direito ao voto foi alcançando quase na metade do século XX, tendo esse direito negado às mulheres até o ano 1932. Mas foi por meio do Decreto nº 21.076/1932, que o direito ao voto foi acolhido, de forma facultativa, às mulheres.

Assim, posteriormente a 1933, a médica e professora Carlota Pereira de Queirós concorreu a deputada nas eleições para a Constituinte no estado de São Paulo e recebeu 176 mil votos, obtendo a terceira maior votação do estado, tornando-se assim a primeira mulher a se eleger como deputada federal na história do Brasil (Marques, 2019, p. 80).

Mas foi só com a promulgação da Constituição de 1946, que a participação das mulheres na política foi prevista no texto constitucional brasileiro, e somente no ano de 1965, com a edição do Código Eleitoral, que a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres foi estipulada efetivamente.

Desde os primórdios da nossa sociedade, o direito e sua interpretação são feitos mediante uma perspectiva masculina, homens fazendo leis para homens. Mesmo haja um importante salto para a luta feminina por direitos na Constituição vigente, na qual já foi assegurado o exercício do direito de igualdade, não se pode deixar de ponderar que de um total de 559 parlamentares constituintes, somente 26 eram mulheres.

Em um momento no qual a legislação infraconstitucional trazia a previsão de que somente os homens detinham a direção da sociedade conjugal, com o direito de administrar os bens do casal ou de decidir as divergências, por força do Código Civil anterior, ter presente a voz de 26 mulheres na Assembleia Constituinte por si só já foi uma vitória.

Foram vinte e seis mulheres constituintes e cerca de seiscentas emendas aprovadas ao texto da constituição que estava sendo forjada. As mulheres constituintes foram corajosas em seus discursos, enaltecendo o papel da mulher para a construção da sociedade e para possibilitar

que a esmagadora maioria dos constituintes, homens, pudessem estar ali presentes. As mulheres constituintes não se furtaram às discussões nas mais diferentes áreas: meio ambiente; reforma agrária; educação; trabalho; questões urbanísticas; economia; saúde; sistema de governo e, claro, direitos das mulheres sobre seu corpo e sua autonomia. Foi o reconhecimento do papel que lhes foi relegado na sociedade que impulsionou o movimento das mulheres para a participação e voz na constituinte (Urtado; Pamplona, 2018).

Não se pode deixar de enaltecer os enormes avanços que a Constituição de 1988 proporcionou aos direitos das mulheres, que nesses mais de trinta anos posteriores à constituinte.

As mulheres têm pouco a pouco angariado vitórias legislativas de leis de proteção aos direitos das mulheres, mas em contraposição ainda há um longo caminho a ser percorrido, quando se observa que parlamentares, eleitos pelo povo, ainda se veem no direito de silenciar uma colega parlamentar em meio ao exercício de seu direito de fala.

A partir da promulgação da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher (Brasil, 1996), na qual fica reconhecido que a violência contra a mulher, no âmbito público ou privado, constitui grave violação aos direitos humanos e limita total ou parcialmente o exercício dos demais direitos fundamentais⁴. É preciso deixar claro que a violência fundamentada no gênero acontece quando um ato é dirigido em desfavor de uma mulher, por ela ser mulher, assim como a violência de gênero reflete relações de poder historicamente desiguais e assimétricas entre homens e mulheres.

Ao fazer uma análise da sociedade, verifica-se que é fundamental a participação equitativa de homens e mulheres no espaço público, mostrando-se uma condição mínima para a efetividade das instituições democráticas e da própria democracia representativa, visto que este é um meio eficaz de influenciar as regras políticas e as políticas públicas do Estado.

4 É definido como violência contra a mulher, em seu artigo 1º: “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que causa morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública, como na privada”.

O sufrágismo no Brasil tem uma ampla história de conquistas de direitos, mas que é pouco reconhecido, esquecendo da grande luta das mulheres ao longo das décadas do século passado. Desde o início do movimento, em meados de 1920, passando pelo Estatuto da Mulher Casada, da Lei do Divórcio, da conquista da igualdade em relação aos homens trazida pela atual constituição, até mesmo a retirada de termos sexistas da legislação brasileira em 2005 reforçam a história próspera do movimento. (Marques, 2019, p. 160).

Embora o número de mulheres eleitas ainda seja pequeno, não houve retrocessos, e há uma grande movimentação de implementação de políticas públicas incentivando a candidatura de mulheres a cargos públicos.

Observando o nosso passado próximo, não há o que se falar em democracia se não for garantido aos indivíduos a possibilidade de terem sua voz ouvida no debate público democrático.

3 Dados contemporâneos e a violência política de gênero no Brasil

A pesquisa citada deixa bem claro o quanto a legislação brasileira já evoluiu, principalmente no tocante de proteção dos direitos das mulheres, além do grande e importante passo que foi a edição da Lei nº 14.192/2021, sendo a primeira forma de regulamentação da criminalização da violência política de gênero.

A respeito da Lei nº 14.192/2021, ela é oriunda do Projeto de Lei nº 349/2015, que foi elaborado pela deputada Rosângela Gomes do Republicanos-RJ, sendo fruto do debate promovido pela Bancada Feminina da Câmara dos Deputados. O que reafirma mais uma vez a necessidade da presença das mulheres no parlamento brasileiro, para a formulação de leis que tenham como fundamento a proteção dos direitos femininos.

Mesmo com todo escopo legislativo de proteção aos direitos femininos, as mulheres ainda precisam ir contra ao enorme prejuízo histórico, já que nossa sociedade, foi institucionalizada de uma forma totalmente patriarcal. É devido a essa defasagem histórica e falta de efetivos meios de punição que os números de violência política contra a mulher ainda são escancarados, mesmo diante da significativa evolução no que tange aos direitos das mulheres no ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, a população feminina representa 53% do eleitorado brasileiro (Brasil, 2022). Mas mesmo as mulheres sendo a maioria dos eleitores no país, ainda são sub-representadas na política, assim como 43,8% das candidatas mulheres a cargos eletivos nas Eleições Municipais do ano de 2020 sofreram violência política de gênero, segundo dados do Observatório de Violência Política Contra a Mulher (Ferreira; Rodrigues; Cunha, 2021).

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no Brasil é registrado sete casos de violência política de gênero a cada trinta dias em média (Brasil, 2022). Apesar da baixa representatividade das mulheres no cenário político brasileiro, nas eleições de 2022, houve um crescimento significativo de deputadas, foram eleitas 91 mulheres na bancada feminina na Câmara Federal, uma alta de 18% em comparação com o ano de 2018.

De acordo com Moraes Júnior e Moraes (2022, p. 109), o entendimento sobre violência política de gênero:

[...] perpassa inicialmente pela necessidade de se compreender a própria definição de “gênero”, o qual, de maneira sintética, pode ser definido como um conceito que expõe que características apresentadas como femininas ou masculinas tratam, na verdade, de construções sociais e que, portanto, sofrem alterações em diferentes culturas e períodos históricos e não se confunde com as características naturais encerradas pelo sexo.

A violência política de gênero ainda é um dos principais fatores de afastamento da presença feminina no meio político, segundo a ministra substituta do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, Bucchianeri (2022), que afirma que “a política é muito tóxica para as mulheres, que constantemente são ofendidas e desrespeitadas exclusivamente em razão da condição de mulher”.

Sem olvidar, é preciso entender (a) que há uma pluralidade dentro da questão da luta pelos direitos das mulheres. A agenda de gênero dos dias atuais é muito mais complexa que cem anos atrás, visto que é necessário observar por vários ângulos, sejam eles na perspectiva de etnia, classe social, religião, educacional e de sexo, não podendo submeter os direitos femininos a uma identidade humana genérica.

Pois, conforme Moraes Júnior e Moraes (2022, p. 109), a relação entre “violência” e “política”, está entendida como atividade de governança para compatibilização de interesses diversos, representando verdadeiro paradoxo dos valores estruturantes das democracias.

Dessa forma, o Protocolo para atuação conjunta no enfrentamento da violência política de gênero que entre si celebram o Tribunal Superior Eleitoral e a Procuradoria-Geral Eleitoral (Brasil, 2022), que aborda a priorização e definição de rotinas de investigação e processamento dos crimes previstos na Lei nº 14.192/2021, traz que:

IV) Quando a pessoa investigada possuir foro por prerrogativa de função, a *notitia criminis* deverá ser imediatamente remetida ao Procurador Regional Eleitoral ou ao Procurador-Geral da República, para adoção das providências apuratórias cabíveis perante o respectivo Tribunal Regional Eleitoral, o Superior Tribunal de Justiça ou o Supremo Tribunal Federal, que exercerão a respectiva supervisão judicial.

Recentemente, o Ministro do Supremo Tribunal Federal e ex-presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Luiz Edson Fachin, abriu o prefácio do livro “A Participação das Mulheres na Política, escrito pelo ministro do Tribunal Superior Eleitoral, Banhos (2020), e neste, asseverou que:

A cidadania eleitoral, sem o respeito à participação política das mulheres, é um conceito incompleto. Igualdade e dignidade não são vocábulos passivos ou inertes em toda e qualquer situação, nada obstante assumam maior gravidade quando a ofensa se verifica no seio do Estado e da sociedade em relação às mulheres [...].

Em ato contínuo, Banhos (2020, p. 24), diz que a sociedade contemporânea ensaja receber respostas imediatas na tratativa de questões ligadas ao exercício pleno da cidadania, ativa e passiva, principalmente no que tange às questões de gênero, em respeito à noção de Estado Democrático de Direito, em atenção aos direitos fundamentais, ao prestígio à igualdade e à valorização da dignidade humana, o que pressupõe a verdadeira Democracia.

Nesse sentido, foi afirmado nas diretrizes da Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, na Declaração de Pequim, que “não haverá verdadeira democracia enquanto não se talharem as condições para tornar audíveis as vozes das mulheres na política” (Brasil, 2019).

No ano de 1979 foi feita a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher, em vigor no Brasil pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002, que trouxe em seu preâmbulo que:

[...] a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país”, e que “a participação máxima da mulher, em igualdade de condições com o homem, em todos os campos, é indispensável para o desenvolvimento pleno e completo de um país, o bem-estar do mundo e a causa da paz.

Assim como trouxe em seu artigo 7º que os Estados devem garantir às mulheres, em condição de igualdade com os homens, os direitos de votar e ser elegível, participar na formulação e execução de políticas públicas, “ocupar cargos políticos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais”.

Segundo Urtado e Pamplona (2018), para edificar um constitucionalismo mais voltado para a proteção dos direitos das mulheres, é necessário dar o devido protagonismo para as mulheres, afinal nada será pensado em prol dos direitos das mulheres sem a devida efetivação da voz feminina na política.

Nada obstante, a desigualdade histórica na representação feminina nos espaços públicos assumiu relevância na ordem constitucional e jurídica brasileira, pois por séculos as estruturas procedimentais e tomada de decisões foram feitas de modo a não considerar a mulher como ator político e institucional na sociedade.

É oportuno reafirmar que por muito tempo na história do constitucionalismo as mulheres foram negligenciadas e marginalizadas exclusivamente para o meio doméstico, pois essas não eram vistas como cidadãs e sujeitos de direitos, negando assim a própria essência da condição de ser humano e da igualdade.

Os chamados *jus suffragiie jus honorum*, enquanto tradutores da participação ativa nas deliberações acerca das decisões políticas majoritárias do Estado, nunca foram, no cenário políticos, um direito abstrato a gradativa e lenta concretização de todo os direitos inerentes aos cidadãos, consideradas as suas individualidades. Todas as questões discutidas contemporaneamente no cenário político e constitucional são vetores da continuidade e permanente concretização do direito à igualdade, à liberdade e à organização social mais justa.” [...] “importante o registro de que a Assembleia Nacional Constituinte contou com a participação de 26 deputadas, sem representante no Senado. A articulação política decisiva das mulheres no esboço do desenho constitucional à época possibilitou o dialogo de atores sociais com o Estado na busca pela efetiva tutela e promoção dos direitos das mulheres, implicar a conquista jurídica da igualdade, no mínimo formal, entre homens e mulheres [...]” (Urtado; Pamplona, 2018).

Portanto, é preciso pontuar que o conhecimento feito, por meio da exclusão da voz feminina já está contaminado. Considerando que o preconceito de gênero está inserido em todas as esferas da nossa sociedade, em que há o congelamento dos gêneros, dando papéis truncados a homens e às mulheres, historicamente as normas da sociedade tendem a colocar as mulheres em situação hierarquicamente inferior.

Nesse sentido, Berthold, Kozicki e Bonatto (2021, p. 266), assinalam que os espaços femininos na política ainda necessitam de medidas afirmativas ao mencionarem que:

No entanto, mesmo quando combinados com internacionais e brasileiros ideais democráticos, a expansão demográfica e a crescente relevância social das mulheres não se traduziram num aumento significativo da participação efetiva das mulheres brasileiras nas diversas esferas dos setores público e privado, afetando a plena realização

dos direitos políticos e, consequentemente, dos direitos humanos.

Na Câmara dos Deputados, por exemplo, em relação às eleições de 2022, é notável a discrepante diferença no número de mulheres eleitas, 91, em comparação aos números dos homens que foram eleitos, 422. Muito se questiona o motivo pelo qual as mulheres não votam prioritariamente em outras mulheres, considerando que representam mais da metade do eleitorado brasileiro (Brasil, 2022). Em contraposição, deve-se compreender baseando-se na conscientização da forma que as mulheres foram e são construídas socialmente.

Ademais, a partir da dubiedade das raízes culturais da diferença de tratamento dado às mulheres na educação e a formação, em comparação aos incentivos que são dados aos homens desde a infância. É necessário que se deixe espaço para que as mulheres desenvolvam suas faculdades intelectuais amplamente, desentranhando o conceito de que as estruturas femininas não foram feitas para a política.

Nesse sentido, Porcaro e Santos (2020), ponderam que:

Os processos deliberativos no âmbito da democracia devem respeitar o princípio da igualdade reconhecendo a desigualdade de gênero que está na base da nossa construção social. Assim, quanto maior a qualidade dos processos deliberativos – pautados na diversidade, na representatividade de perspectivas diferentes da sociedade em uma condição de igualdade – maior a probabilidade dessas decisões serem justas, e, assim, maior a legitimidade democrática. A maior participação das mulheres na política ocupando cargos eletivos é um importante indicador de qualidade democrática. Além disso, a eliminação de obstáculos à participação feminina nas instâncias estatais constitui um pressuposto para a avaliação do índice de integridade dos procedimentos eleitorais.

Indubitavelmente, os princípios constitucionais devem ser empregados no âmbito do Direito Eleitoral, visto que a Constituição brasileira é pautada por essa cidadania coletiva, que estabeleceu o Estado Democrático de Direito, sendo um pré-requisito para a

cidadania contemporânea a participação efetiva das minorias no debate público e nas instituições políticas e a máxima igualdade da disputa no pleito eleitoral, o que é fundamental para o ideal republicano e democrático, “refletindo a exigência de pluralismo político estabelecido como fundamento da República” (Porcaro; Santos, 2020).

4 Casos que possuem perspectiva de gênero: a ótica sob a violência política contra as mulheres

Segundo a historiografia, a trajetória da mulher no meio público é marcada pela desigualdade e por muito preconceito. É nítido que a violência política de gênero em todas as etapas, desde a campanha eleitoral, após eleitas e até o fim do mandato eletivo das mais diversas maneiras.

De acordo com Barros (2021), o debate ganhou mais enfoque após o caso do assassinato em 2018 da vereadora da cidade do Rio de Janeiro, Marielle Franco, que foi executada ao sair de um evento público que debatia racismo. Após a execução da vereadora e a grande repercussão na mídia do caso, surgiram centenas de ataques de ódio ao nome e à imagem da parlamentar, a todo custo tentando manchar a sua trajetória.

Ao analisar a violência política de gênero como expressão da violência contra as mulheres, esta pode ser caracterizada como todo e qualquer ato ou omissão com o objetivo de excluir a mulher do espaço político. Na prática a mulher será restringida ou impedida, forçando-a a tomar decisões contrárias ao seu posicionamento e ideologia, objetivando anular o reconhecimento, gozo ou exercício pelas mulheres de seus direitos políticos (Barros, 2021, p. 77).

Outro exemplo de violência política de gênero vem sendo amplamente denunciado, que é o caso da vereadora da cidade de Limeira no interior paulista, Mariana Silva Calsa do PL-SP, que afirma ter tido muita dificuldade em conseguir um partido para se filiar, que apenas uma legenda aceitou sua candidatura. O mais grotesco da violência sofrida pela parlamentar foi ter recebido o equivalente

25% do que seus colegas de legenda receberam para a campanha eleitoral (Medeiros, 2023).

Em meados do ano de 2021, a vereadora Damires Rinarlly do PV-MG de Conselheiro Lafaiete, no interior de Minas Gerais, fez denúncia a respeito das ameaças de morte e perseguição política que vinha sofrendo. Sendo uma mulher jovem e a única representante do sexo feminino na Câmara de Vereadores da cidade, as ameaças começaram quando a parlamentar apresentou um projeto de lei que asseguraria a travestis e transgêneros o reconhecimento do nome social em seus documentos nos órgãos e entidades da administração pública direta do município.

Assim como a vereadora de Macaé, Iza Vicente do Rede-RJ, diz sofrer ataques que nada tem a ver com sua atuação na política, e sim com sua aparência, como se está magra, gorda, se está bem ou mal vestida, comparações que não atingem os políticos do sexo masculino.

É necessário ressaltar que os debates a respeito da violência política de gênero vêm ganhando mais espaço, principalmente posteriormente às eleições de 2020, em que além da fraude às cotas e do desvio de recursos públicos destinados às mulheres candidatas, também foi amplamente divulgado pela mídia nacional e internacional, as ameaças e ofensas racistas contra mulheres recém-eleitas.

Com esses dados apresentados fica nítido que a violência política de gênero aparece de diversas formas, com mulheres de partidos de esquerda e de direita, não se tratando de um problema individual e sim coletivo, que mesmo sendo uma prática tão difundida no meio político, passou despercebida pela legislação brasileira por muitos anos, o que sem dúvida prejudicou a candidatura e os mandatos de diversas mulheres ao longo dos anos.

O caso da deputada Sâmia Bomfim é mais uma forma escarnada de violência política de gênero, em que fica nítida a importância das várias frentes necessárias para combater a violência política contra as mulheres e da necessidade de um número cada vez maior de mulheres com representação no parlamento, legislando para que mudanças ocorram na forma da lei.

[...] as mulheres são constantemente questionadas sobre suas roupas, aparência física ou peso, como se essas características influenciassem no exercício do mandato ou da função. Também são mais questionadas sobre seus relacionamentos e sua sexualidade, além de serem tachadas como “más

mães” a partir o conceito machista de que “não estão em casa cuidando dos filhos”. A violência política contra a mulher é difícil de ser compreendida e identificada, e as mulheres a vivenciam em silêncio e solidão. As vítimas não costumam identificar esse problema pela sua naturalização e (re)produção histórica e por ser considerada a forma comum de fazer política (Gruneich; Cordeiro, 2022, p. 25).

A prática da violência política de gênero precisa ser combatida de forma ferrenha, para que haja uma desnaturalização das violências sofridas pelas mulheres em todos os âmbitos, seja no meio público ou privado. O grande percalço são as violências mais sutis que são vistas diariamente, despercebidas por muitas vezes, como o fato de interromper a fala de uma mulher em um momento de diálogo.

As diversas formas de propagação de violência política de gênero, inviabilizam as carreiras políticas femininas, fazendo com que o trabalho na política se torne tão dificultoso e frustrante que as próprias mulheres se afastam “espontaneamente”, para se protegerem, silenciando assim as ideologias femininas no cenário da política brasileira, trazendo inúmeros malefícios para a coletividade como um todo.

O respeito à participação feminina nos espaços de poder está intrinsecamente ligado ao regular exercício da cidadania, à democracia, ao olhar da sociedade como um todo, sendo esta composta por homens e mulheres, que devem ser tratados igualmente. Episódios de violência de gênero na política não devem ser mais admitidos. Com efeito, os fatos que excluem as mulheres dos espaços públicos e de poder constituem violação aos seus direitos políticos (Gama; Aris, 2021).

Segundo a autora Araújo (2022), é indiscutível que embora o sufrágio tenha sido conquistado há quase um século pelas mulheres brasileiras, e na maioria dos países do ocidente, a mera igualdade forma de direitos civis e políticos não trouxe automaticamente a plena

representação política no âmbito público, se comparado à proporção com que as mulheres estão presentes no corpo da sociedade.

Porém ao analisar a sociedade na qual estamos inseridos, que é patriarcal por natureza, em que a luta das mulheres está marcada por milênios de desigualdade e opressões, o simples fato de dar o direito da mulher ser votada não é o suficiente. Ao contrário do que o pensamento liberal de democracia prega, que é um raciocínio simplista que ignora completamente as barreiras estruturais e sociais as quais não somem com o simples reconhecimento de direitos.

Portanto, a luta pelo fim da discriminação de gênero está longe de acabar, e as incrementações legislativas de proteção aos direitos sociais das mulheres são ainda extremamente necessárias.

A violência política de gênero se trata de uma violação explícita aos direitos fundamentais das mulheres, que estão resguardados pela Constituição, assim como tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. A criação da Lei nº 14.192/2021 foi um grande passo para incentivar a criação de uma nova cultura, na qual não seja mais tratado com normalidade os diversos casos de violência contra a mulher na política.

5 Conclusão

O questionamento que fica é se realmente as leis brasileiras estão se mostrando efetivas na luta contra a violência política de gênero, visto que, como foi demonstrado, ainda há um enorme des-caso de alguns agentes públicos em respeitar a voz da mulher no meio político, refletindo todo déficit histórico que a mulher possui em comparação aos homens, no âmbito constitucional, e, consequentemente, eleitoral.

Se durante séculos toda produção do conhecimento foi feita com base na perspectiva masculina, com uma total exclusão ou anulação das mulheres, mesmo que hoje existam dezenas de leis protegendo os direitos femininos, é necessário compreender que existe uma imensa dificuldade do homem em incorporar as necessidades das mulheres e com isso sua visão de mundo.

O debate massivo é necessário, para que as violências sofridas pelas mulheres no meio político sejam desestimuladas, para que a coletividade aviste a presença da violência tão arraigada pelo contexto histórico demonstrado, sendo imprescindível descortinar

as diversas formas de violência que as mulheres vêm sofrendo na política e fora dela.

O sistema eleitoral brasileiro não pode continuar servindo apenas de paliativos frente às pressões pela adoção de políticas públicas de inclusão feminina e punição aos agressores, pois apenas quando haver uma real equidade entre homens e mulheres na política, será possível, a partir do ponto de partida no processo democrático, dando às mulheres a real chance de decidir seu destino e o de sua sociedade na mesma condição de seus pares.

Tendo em vista os aspectos observados, manter o discurso de neutralidade fortalece os opressores, pois esquece todo déficit histórico da anulação da voz da mulher na sociedade, pois não existirá verdadeira cidadania enquanto não haver paridade representativa de homens e mulheres na democracia representativa.

Levando em consideração os aspectos de recorrentes violações à Lei nº 14.192/2021, somado à ausência de políticas públicas de incentivo às mulheres a pleitearem por cargos políticos, e pela apatia por parte do poder público, pode-se observar que as leis de proteção aos direitos femininos têm eficácia limitada e não atingem seu principal objetivo, que é a efetivação da igualdade de gênero e a eliminação da discriminação das mulheres em todas as searas da sociedade, seja no meio privado, como no público.

Assim, apesar da massificação da presença feminina em todos os âmbitos da sociedade, as mulheres continuam sendo marginalizadas na política, necessitando lutar incansavelmente para não terem suas ideias anuladas e terem sua voz respeitada nos espaços públicos.

O papel da Constituição Federal, das leis, dos operadores do direito, dos políticos, é a luta pela formação de um Estado justo e democrático, e isso só será alcançado por meio das políticas afirmativas para efetivar a igualdade entre homens e mulheres, assim como a punição daqueles que infringem as leis, buscando materializar os direitos fundamentais previsto na Carta Magna, como a garantia e a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Gabriela Shizue Soares de. **Mulheres na política brasileira: desafios rumo à democracia partidária participativa**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022.

BANHOS, Sérgio Silveira. **A participação das mulheres na política:** as quotas de gênero para o financiamento de campanhas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BARROS, Maria Carolina Dias de Araújo. A violência política de gênero como causa de sub-representação feminina na política. In: SILVA, Fabiana Leite Domingues da. (org.). **Gênero, Direito e as múltiplas vulnerabilidades e violências contra a mulher.** Salvador: Studio Sala de Aula, 2021.

BERTHOLDI, Juliana; KOZICKI, Katya; BONATTO, Marina. New elections and old concerns: female political rights as an constant fight. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 37, n. 2, 2021. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/421>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Violência política de gênero:** Brasil registra sete casos a cada 30 dias. Brasília. 07 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/violencia-politica-de-genero-brasil-registra-sete-casos-a-cada-30-dias/> Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996.** Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Relatório Nacional de Revisão do Estado Brasileiro da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim.** Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/cooperacao-internacional/relatorios-internacionais-1/RelatorioNacionaldeRevisodoEstadoBrasileirodaimplementaodaDeclaraoePlataformadeAodePequim.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais.** 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE e a Procuradoria-Geral Eleitoral assinam acordo para atuação conjunta no combate à violência política de gênero.** 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/>

tse-e-procuradoria-geral-eleitoral-assinam-acordo-para-atuacao-conjunta-no-combate-a-violencia-politica-de-genero. Acesso em: 06 jun.2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado**. 2023. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=210083711191905>. Acesso em: 20 jun.2023.

FERREIRA, Desirée Cavalcante; RODRIGUES, Carla de Oliveira; CUNHA, Silvia Maria da Silva. **Relatório 2020-2021 de Violência Política Contra a Mulher**. Brasília. 2021. Disponível em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-de-violencia-politica-contra-a-mulher.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

GAMA, M. de M.; ARIS, T. A. O combate à violência política de gênero como fortalecimento da democracia.**CONJUR**: Consultor Jurídico. 23 ago. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-23/direito-eleitoral-combate-violencia-politica-genero-forma-fortalecimento-democracia>. Acesso em: 22 jun. 2023.

GARCIA, Maria. Constitucionalismo e a condição feminina ; mulher, feminino de homem (Art. 5º, I). In: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (coord.). **Constitucionalismo feminista**. Salvador: JusPodivm, 2018.

GRUNEICH, Danielle; CORDEIRO, Iara. **O que é violência política contra a mulher?** Brasília: Edições Câmara, 2022.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2019.

MEDEIROS, Taísa. Mulheres relatam casos de violência política de gênero no Legislativo, **Correio Brasiliense**. Brasília. Março. 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/03/5078399-mulheres-relatam-casos-de-violencia-politica-de-genero-no-legislativo.html>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MORAES JÚNIOR, Márcio Antônio de Sousa; MORAIS, Marina Almeida. Legislação e combate à violência política de gênero: os percalços do caminho à igualdade prometida. **Revista Democrática**. Cuiabá, v. 9, p. 107-123, 2022.

NOIA, Julia. CPI do MST: MPF vê violência política de gênero contra Sâmia Bonfim e aciona PGR, **O Globo**. Rio de Janeiro, 31 maio 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/05/cpi-do-mst-mpf-ve-violencia-politica-de-genero-contra-samia-bomfim-e-aciona-pgr.ghtml>. Acesso em: 06 jun. 2023.

PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos humanos das mulheres no sistema interamericano. In: PIOVESAN, F.; RIBEIRO, R. D.; LE-GALE, S. (coord.). **Feminismo interamericano**: exposição e análise crítica dos casos de gênero da corte interamericana de direitos humanos. Rio de Janeiro. NIDH - Núcleo Interamericano de Direitos Humanos, 2021.

PORCARO, N. G.; SANTOS, P. P. A importância da igualdade de gênero e dos instrumentos para a sua efetivação na democracia: Análise sobre o financiamento e representação feminina no Brasil. **MSJ: Meu Site Jurídico**. 2020. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/05/08/importancia-da-igualdade-de-genero-e-dos-instrumentos-para-sua-efetivacao-na-democracia-analise-sobre-o-financiamento-e-representacao-feminina-no-brasil/>. Acesso em: 07 jun. 2023.

SEMÍRAMIS, Cynthia. **A reforma sufragista (recurso eletrônico)**: origem da igualdade de direitos entre mulheres e homens no Brasil. Belo Horizonte: Busílis, 2020.

URTADO, Daniela; PAMPLONA, Danielle Anne. A última Constituinte Brasileira, as bravas mulheres e suas conquistas. In: SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FACHIN, Melina Girardi (coord.). **Constitucionalismo feminista**. Salvador: JusPodivm, 2018.

TEMPLOS FECHADOS E URNAS ABERTAS: MILL E WEBER AJUDAM A COMPREENDER ALGUNS EVENTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

Volgane Oliveira Carvalho¹

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar duas decisões tomadas durante a pandemia de COVID-19 no Brasil que, seguindo caminhos contrários, impactaram fortemente no cotidiano e na vida da população brasileira. A primeira decisão se refere à manutenção de igrejas e de outros templos fechados e proibidos de realizar eventos com público durante o período pandêmico. A segunda decisão diz respeito à realização das eleições municipais de 2020, inclusive com a autorização para atos de campanha com aglomeração de pessoas. Para compreender os fundamentos por trás de tais decisões foram utilizados como parâmetros textos clássicos de Stuart Mill e Max Weber. Ademais, o método empregado foi o indutivo.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Pandemia
2. Igrejas
3. Eleições

1 Introdução

Os primeiros casos de COVID-19 foram identificados no fim de 2019 e eles se alastraram muito rapidamente, alcançando o nível pandêmico em março de 2020. O desconhecimento da doença, a dificuldade de tratamento e a facilidade de contaminação levaram muitos governos a adotarem medidas drásticas, uma das mais comuns foi o fechamento de templos religiosos. No Brasil, essa ação ficou a cargo de estados e municípios e foi cercada de muita polêmica.

¹ Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Servidor da Justiça Eleitoral. E-mail: volganeoc@gmail.com.

Pouco tempo depois, em junho de 2020 começou a ganhar corpo o debate acerca da realização das eleições municipais que estavam previstas para ocorrer em 4 de outubro. O tema despertou discussões igualmente acaloradas.

Aqueles que eram contrários ao pleito recordavam que o fato de as igrejas se encontrarem fechadas sob a justificativa de que era necessário diminuir a circulação de pessoas para conter a propagação da doença, tornava impossível justificar a eleição.

Os defensores do pleito, por seu turno, argumentavam que a Constituição Federal impede a prorrogação de mandatos eletivos e esta possibilidade, por si só, representaria um grave risco à estabilidade democrática, especialmente, em um contexto de conturbação social decorrente da pandemia.

Diante do conflito de ideias, a solução mediana adotada deu-se por meio de uma reforma constitucional que, excepcionalmente, adiou o pleito e autorizou a edição de regulamentos que estabeleceram uma série de medidas preventivas e de proteção que deveriam ser obedecidas durante todo o processo de votação.

O presente ensaio analisa as alternativas do Estado na definição das medidas interventivas adotadas para combater a pandemia da COVID-19. Para tanto, foram analisados textos clássicos de Stuart Mill (2000) e Max Weber (1980). O método empregado foi o dedutivo e a revisão bibliográfica foi a técnica de pesquisa utilizada.

2 Templos ou urnas? O que vale mais em uma realidade pandêmica?

A difusão da COVID-19 foi muito veloz, a ponto de poucos meses após a descoberta do primeiro caso ser decretado o status de pandemia. Era 11 de março de 2020. Preocupados em combater e prevenir a proliferação da doença, muitos estados e municípios adotaram como ponto focal a restrição da circulação de pessoas por meio de medidas como o estabelecimento de restrições ao transporte coletivo e o fechamento de estabelecimentos comerciais e templos religiosos.

Entre as opções eleitas pelos gestores uma das mais contestadas foi justamente a limitação ao funcionamento das igrejas. O tema foi levado seguidamente aos tribunais, até que o Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

(ADPF) 811/SP – São Paulo pudesse emitir a decisão definitiva. Debruçada sobre a constitucionalidade de um decreto do estado de São Paulo, a Corte anotou:

A principal pergunta que se coloca é, afinal, em que medida o valor normativo atribuído ao direito fundamental à vida e à saúde, cuja proteção historicamente é invocada para justificar restrições desse nível, pode acomodar limitações, por vezes, tão drásticas às liberdades individuais e coletivas. Aqui, temos o claro agravamento de uma problemática ínsita à solução dos conflitos entre direitos fundamentais: a incomensurabilidade das posições em questão. [...] essa ordem de ideias obsta que se confira peso máximo ao direito à liberdade religiosa, de modo a justificar a criação de espaços imunes às regras de restrição de circulação de pessoas voltadas ao combate da pandemia.

Em outras palavras, o maior órgão do Poder Judiciário brasileiro apontou como limitadora das liberdades individuais que objetivassem o combate da pandemia, desde que respeitadas as suas respectivas competências legislativas.

O debate acerca da licitude e correção do fechamento das igrejas ainda era intenso quando um novo tema foi trazido à ribalta pública: a realização das eleições municipais, visto que em outubro de 2020 os brasileiros deveriam ir às urnas para escolher novos prefeitos e vereadores.

De imediato destacaram-se dois grupos no debate público acerca da viabilidade da realização de um pleito em meio a uma pandemia. O primeiro grupo mostrava-se contrário à eleição e fundamentava sua posição no fato de que um pleito não se limita ao ato de votação, mas envolve, também, a campanha eleitoral e inúmeros atos de propaganda o que estimularia a circulação e aglomeração de pessoas, justamente, aquilo que se buscava combater naquele instante e o fundamento para manter templos de todos os credos fechados ou com o funcionamento restrito.

Do outro lado, os defensores da eleição afirmavam que a Constituição precisava ser obedecida, mantendo-se a votação. O desrespeito dessa norma implicaria o prolongamento indevido dos mandatos, criando uma crise de legitimidade e, consequentemente,

uma desnecessária instabilidade política em um ambiente social que já estava muito conturbado pela COVID-19. Conciliar esses problemas era um verdadeiro desafio de Estado.

Após a oitiva de especialistas, formação de grupos de estudos, realização de audiências públicas, decidiu-se pela realização do pleito. Contudo, foi publicada a Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020, estabelecendo regras que valeriam apenas para aquele certame:

Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto no § 4º deste artigo.

[...]

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo serão observadas as seguintes disposições:

[...]

VI - os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional.

A criação de uma norma constitucional de caráter transitório que autorizou o adiamento da data de uma eleição e estabeleceu regras especiais para a realização da propaganda eleitoral é um indicativo do quadro de excepcionalidade em que estava mergulhado o país.

3 Templos fechados: Mill descreve a inconformidade dos fiéis

Abalizados por decisões do Supremo Tribunal Federal, muitos gestores municipais e estaduais elaboraram decretos determinando o fechamento de igrejas e outros estabelecimentos de culto religioso, restringindo seu funcionamento aos eventos transmitidos virtualmente ou diminuindo drasticamente seu horário de funcionamento e a quantidade de pessoas que poderiam participar das celebrações. Todas essas medidas tiveram como escopo reduzir a circulação de pessoas nas cidades e conter a propagação do novo coronavírus.

A limitação do funcionamento dos templos não é uma decisão popular por envolver questões de fé em um momento em que muitos necessitavam de suporte religioso. Esse quadro resultou em protestos vigorosos encabeçados por políticos, crentes e líderes religiosos de todos os credos.

Aqueles que se levantaram contra essa restrição afirmavam, entre outros argumentos, que a decisão de funcionamento ou não das igrejas deveria competir aos ministros religiosos. Do mesmo modo, competiria unicamente aos fiéis resolver se frequentariam ou não as igrejas durante a pandemia. Em resumo, o Estado não poderia se imiscuir em decisões eminentemente pessoais, especialmente, em se tratando de temas de fé.

Essa visão está carregada de uma ética religiosa que, para muitos, aloca-se em um patamar superior às questões de saúde pública. Stuart Mill ao descrever a moralidade cristã, acabada construindo um relato desse modo de pensar:

[...] a esperança do céu e o pavor do inferno como os motivos indicados e convenientes para uma vida virtuosa, com o que desceu muito abaixo dos melhores dentre os antigos. Esse fundamento comunicou à moralidade humana um caráter essencialmente egoísta, desligando os sentimentos de cada homem dos interesses dos seus semelhantes, salvo na medida em que, para levar estes em conta, se apresenta um estímulo de interesse próprio (Mill, 2000, p. 93).

Nesse ambiente, o alimento espiritual é tido como uma prioridade, de forma que o ato de se abster de frequentar os templos seria uma decisão que caberia apenas ao fiel, não podendo o Estado, ainda que de modo indireto, impedir o comparecimento das pessoas às igrejas.

Do mesmo modo, os ministros religiosos possuiriam condições de decidir sobre a pertinência de que se continuasse ou não com o serviço religioso, até mesmo pelo fato de exercerem a função de orientação dos fiéis. Essa compreensão faz com que o orientador espiritual acabe, em alguns casos, sendo mais respeitado e ouvido do que as próprias autoridades sanitárias e de saúde pública.

Há, portanto, em certas igrejas uma disputa de narrativas e orientações entre o poder secular e o poder espiritual, realidade que

Mill (2000, p. 93) resume com precisão ao prosseguir em sua análise da moralidade cristã:

É, essencialmente, uma doutrina de obediência passiva: inculca submissão a todas as autoridades estabelecidas, as quais, na verdade, não devem ser ativamente obedecidas quando ordenam o que a religião proíbe, mas a que não se deve resistir, contra quem menos ainda se deve rebelar, por qualquer soma de injustiça que nos façam.

A intervenção estatal deveria, nessa lógica, ser a menor possível, especialmente, em decorrência do fato de que ordens, ainda que oriundas do Estado, não devem ser respeitadas se conflitarem com os dogmas de fé. Eis o ponto, o debate acerca da abertura ou fechamento dos templos não é apenas um debate acerca de liberdade e da saúde pública, mas, principalmente, uma discussão sobre fé.

O resultado disso é a formação de uma ideia religiosa obstinada que acaba mantendo as pessoas em um verdadeiro estado de obnubilação que lhes impede de enxergar com lucidez a necessidade de realizar sacrifícios para a sua própria segurança e saúde e, também, de toda a coletividade. Essa fé que afasta a razão é motivo de preocupação, especialmente, em situações extremas como uma pandemia.

Desse modo, é temerário que:

[...] procurando formar o espírito e os sentimentos segundo um tipo exclusivamente religioso, e afastando os padrões seculares (falta-lhes denominação melhor) que até aqui coexistiram com a ética cristã e a completaram – recebendo algo do espírito desta e a esta infundindo algo do seu espírito deles –, venha a resultar, e já está mesmo resultando, um tipo baixo, abjeto, servil, de caráter, que, submetendo-se como possa ao que julga a Suprema Vontade, seja incapaz de se elevar à concepção da Suprema Bondade ou de se simpatizar com ela (Mill, 2000, p. 95).

Da mesma maneira, as opiniões baseadas em dogmas de fé, embora sejam parte importante da construção da personalidade de uma pessoa, não podem ser tidas por absolutas, a ponto de ignorar diretrizes do Estado e colocar em risco outras pessoas. Dito de outro modo: “É

inevitável e é indispensável o protesto contra a pretensão exclusivista de uma parte da verdade, de ser a verdade toda” (Mill, 2000, p. 96).

Não há verdade ou liberdade absolutas, a vida em sociedade exige concessões que devem suplantar, inclusive, os dogmas religiosos. Ainda que o fechamento dos templos seja um tema que atinja fortemente os religiosos, não se trata de uma decisão desprovida de razão ou meramente autoritária, por isso, devem ser respeitadas como em geral o são os atos realizados pelas autoridades públicas. Assim, “se os cristãos querem ensinar os descrentes a serem justos com o cristianismo, devem ser justos, por sua vez, com a descrença” (Mill, 2000, p. 96).

Grande parcela dos líderes religiosos e seus fiéis, entretanto, não conseguiu realizar as concessões que o ambiente pandêmico exigia. A crença religiosa e a certeza de que suas opiniões eram as corretas promoveram o recrudescimento do debate. Nesse ambiente, “a verdade que se devia ver e não se viu, é, então, rejeitada do modo mais violento, porque proclamada por adversários” (Mill, 2000, p. 97).

Essa percepção fortaleceu nos defensores da abertura das igrejas, a ideia de que a luta em defesa desta bandeira possui algo de heroico ou divino, visto que representaria a defesa das liberdades individuais e da fé, frente ao arbítrio do Estado.

A questão do fechamento dos templos só poderia ser resolvida com a aplicação de critérios racionais, com a ponderação dos interesses dos lados que se digladiam. Afinal, “há sempre esperança quando as pessoas são forçadas a ouvir os dois lados” (Mill, 2000, p. 97). No caso, ao final, a abertura dos templos foi condicionada à redução do número de casos da doença, à adoção de medidas de higiene e distanciamento social e à redução do público frequentador das igrejas.

Na realidade, os religiosos e crentes ao permanecerem focados em uma verdade espiritual, cerraram olhos e ouvidos para os atos racionais empreendidos pelo Estado, e uma medida de contenção da pandemia passou a ser encarada como ato de usurpação da liberdade religiosa, numa competição de verdades absolutas em que todos tendem a perder.

4 Urnas abertas: Weber explica as eleições municipais de 2020

A propagação da COVID-19 no Brasil exigiu uma atuação ativa dos governos dos diferentes entes federativos sob o comando da União, congregando esforços para combater a pandemia. Grande

parte dos administradores públicos assumiu o papel que lhes competias, mas o Executivo Federal, em algumas ocasiões, adotou a omissão como estratégia e em outras oportunidades optou por medidas de pouca ou nenhuma eficácia.

Essa atuação claudicante decorria, em grande medida, do fato de o comando do país estar a cargo de um líder carismático, detentor de grande capacidade de mobilização dos seus apoiadores, mas negligente no que se refere às ações racionais relacionadas com às tarefas da Administração, especialmente aquelas que a Constituição e a legislação nacional lhe impunham.

No caso concreto, desinteressado em garantir o cuidado básico da população durante a crise de saúde pública. A liderança carismática pode ser comparada com a descrição que Max Weber realiza do monarca que se rende à política. Este:

[...] torna-se uma ameaça a seus próprios interesses e aos do Estado se tentar governar por si mesmo, como o fez o Tzar, ou exercer influência por expedientes políticos -por meio de “demagogia” no sentido mais lato da palavra -, em discursos e por escrito, com a finalidade de propagar suas ideias ou de projetar sua personalidade. Ele então coloca em perigo não apenas sua coroa - o que seria seu assunto pessoal -, mas a sobrevivência do Estado (Weber, 1980, p. 53).

A inconsistência da atuação do líder carismático e seu risco para o próprio funcionamento do Estado desnudam-se quando se observa que a função administrativa não pode ser regida por paixões ou discursos com força ideológica e fraqueza prática. Essa deficiência, contudo, poderia ser compensada, pela ação dos funcionários públicos, mas a dominação carismática prescinde de um corpo de funcionários e de uma administração cotidiana.

Em geral, o funcionalismo público é quem mantém a máquina estatal em contínuo funcionamento, pois, "em um Estado moderno, o verdadeiro poder está necessária e inevitavelmente nas mãos da burocracia, e não se exerce por meio de discursos parlamentares nem por falas de monarcas, mas sim, mediante a condução da administração, na rotina do dia-a-dia" (Weber, 1980, p. 39).

Desse modo, ainda que o discurso presidencial estivesse impregnado de ideologia e carente de diretrizes de ação, a burocracia

estatal agiria para providenciar a reação ao quadro pandêmico. Essa era a postura esperada dos burocratas, afinal, "o funcionário moderno recebe treinamento profissional que inevitavelmente aumenta em proporção com a tecnologia racional da vida moderna" (Weber, 1980, p. 48), ou seja, há uma profissionalização do serviço público baseada na racionalidade, deixando em segundo plano a tradição e a irracionalidade, e isto funciona como garantia da eficiência dos serviços prestados à coletividade.

Contudo, essa resposta foi igualmente precária. Alguns exemplos disso foram expostos ao público pela mídia e pela Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou as ações de combate à pandemia no Brasil. Uma análise puramente conceitual dos fatos poderia levar à conclusão de que esse comportamento não seria reprovado por si só, pois:

Um funcionário que recebe uma diretriz a qual ele considera errônea pode e deve objetar a ela. Se seu superior insistir na execução de tal diretriz, é dever do funcionário e até motivo de orgulho executá-la como se isso correspondesse à sua convicção mais íntima, demonstrando assim que sua consciência do dever coloca-se acima de suas preferências pessoais (Weber, 1980, p. 51).

Em outras palavras, pode-se compreender que a atividade burocrática deve ser exercida independentemente das paixões pessoais, regendo-se pela legislação e as diretrizes de governo apresentadas, sendo reduzido o espaço de que dispõem os funcionários públicos para a personalização da sua atividade administrativa. O burocrata foi talhado para, em tese, seguir as orientações que estão apontadas na legislação e buscar os meios necessários para concretizá-las do modo mais eficiente. Contudo, no contexto da dominação carismática esse parâmetro pode ser afetado.

O resultado desse ambiente foi a ocupação do espaço de protagonismo pelo Congresso Nacional. O parlamento assumiu a responsabilidade de produzir normas que auxiliassem no combate à doença e preservassem a dignidade das pessoas. A fraqueza do parlamento, típica dos últimos anos, fez-se substituir pela fortaleza. Esse ambiente em que o parlamento exerce uma política positiva é resumido por Weber (1980, p. 55-56) nos seguintes termos:

Então os líderes dos partidos dominantes têm uma participação positiva no governo, e o parlamento converte-se num fator de política positiva, ao lado do monarca que agora governa não mais em virtude de seus direitos formais da coroa - pelo menos não exclusivamente -, mas em virtude de sua influência pessoal, influência que permanece grande de qualquer maneira, mas varia de acordo com seu grau de prudência e energia política.

O parlamento tornou-se espaço de construção de soluções para os problemas nacionais de onde emergem as novas balizas para a atuação da burocracia. Localiza-se nesse cenário a decisão legislativa acerca da realização das Eleições Municipais e o estabelecimento das regras especiais para disciplinar o evento.

Definida a realização do pleito, a burocracia, representada pelos servidores da Justiça Eleitoral, passou a organizar e possibilitar a ocorrência da votação dentro dos padrões definidos, procurando garantir toda a segurança para candidatos, mesários e eleitores.

5 Conclusão

Este texto abordou dois episódios importantes da pandemia do corona vírus no Brasil: o fechamento dos templos e a realização de eleições municipais. A partir desses eventos procedeu-se a uma análise das escolhas empreendidas pelo Estado sob a perspectiva de Stuart Mill e Max Weber.

A filosofia política oferece subsídios para a compreensão dos motivos determinantes que levaram à realização do pleito e fornece subsídios que explicam as ideias defendidas por quem lutou pela abertura dos templos.

Stuart Mill, por seu turno, deixa claro que a moralidade cristã faz com que seus fiéis transformem seus dogmas de fé em uma espécie de verdade absoluta, adotando comportamentos egoístas e desobedecendo quaisquer orientações que compreendam ser incompatíveis com sua fé. Nesse cenário, a intervenção estatal para determinar o fechamento dos templos é considerada inaceitável e desencadeia manifestações virulentas. Os dogmas de fé acabam impedindo que o religioso enxergue qualquer verdade que destoe de sua crença e,

isso acabando legitimando a ação Estatal em defesa dos interesses da coletividade.

Max Weber faz um desenho bem elaborado do funcionamento do Estado ao afirmar que líderes carismáticos que se apegam excessivamente à política acabam enfraquecendo a burocracia estatal e abrindo espaço para que o parlamento assuma a proa, guiando as grandes decisões nacionais. Foi isso que o Congresso Nacional fez ao aprovar uma emenda constitucional que confirmou a realização das Eleições de 2020.

Nos dois casos, a filosofia se mostra apta a explicar posturas e comportamento que, à primeira vista, poderiam ser considerados tirânicos ou irracionais.

REFERÊNCIAS

MILL, John Stuart. **A liberdade**: utilitarismo. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e governo numa Alemanha re-construída**: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.



TRE-MT

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO
AV. HISTORIADOR RUBENS DE MENDONÇA, 4.750
CENTRO POLÍTICO E ADMINISTRATIVO – SETOR E
CUIABÁ-MT – CEP 78049-941 – BRASIL