

Cadernos Adenauer

ANO XXV
2024

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

1

Eleições Municipais 2024



O cenário político brasileiro e as eleições de 2024

Humberto Dantas

Sobras eleitorais no Brasil: os impactos heterogêneos em diferentes Unidades da Federação

Graziella Testa

Thiago Matheus

Tendências nos financiamentos de campanha eleitoral: um olhar sobre 2024

Antônio Mariano

Philippe Guedon

Crise de equidade na governança das plataformas digitais no mega ciclo de 2024 e nas eleições municipais do Brasil

Tatiana Dourado

Bruna Martins

Nina Santos

Rodrigo Carreiro

Carla Vreche

(Sub)representatividade na política local: perspectivas para as eleições 2024 com recorte de gênero e raça

Patrícia Rangel

Paradiplomacia, consórcios intermunicipais e uma nova governança pública

Eder dos Santos Brito

Crise climática e pleito municipal: o que esperar dos planos de governo?

Ana Vitória Wernke

Democracia local: o papel dos municípios na universalização da educação cidadã no Brasil

João Tavares

Helena Schmidt

Tashi de Fáveri

www.kas.de/brasil

Eleições Municipais 2024

Cadernos

ANO XXV
2024

Adenauer

Eleições Municipais 2024

EDITOR RESPONSÁVEL
Maximilian Hedrich

CONSELHO EDITORIAL
Antônio Jorge Ramalho
Estevão de Rezende Martins
Fátima Anastasia
Humberto Dantas
José Mario Brasiliense Carneiro
Leonardo Nemer Caldeira Brant
Lúcia Avelar
Mario Monzoni
Rodrigo Perpétuo
Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Reinaldo J. Themoteo

REVISÃO
Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Claudia Mendes

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer xxv (2024), n.º1
Eleições Municipais 2024
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, junho 2024.
ISBN 978-65-89432-50-0

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva
responsabilidade de seus autores e não necessariamente
representam as opiniões da Fundação Konrad Adenauer.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Sumário

7 **Apresentação**

9 **O cenário político brasileiro e as eleições de 2024**

Humberto Dantas

25 **Sobras eleitorais no Brasil: Os impactos heterogêneos em diferentes Unidades da Federação**

Graziella Testa
Thiago Matheus

51 **Tendências nos financiamentos de campanha eleitoral: um olhar sobre 2024**

Antônio Mariano
Philippe Guedon

69 **Crise de equidade na governança das plataformas digitais no mega ciclo de 2024 e nas eleições municipais do Brasil**

Tatiana Dourado
Bruna Martins
Nina Santos
Rodrigo Carreiro
Carla Vreche

91 **(Sub)representatividade na política local: perspectivas para as eleições 2024 com recorte de gênero e raça**

Patrícia Rangel

107 **Paradiplomacia, consórcios intermunicipais e uma nova governança pública**

Eder dos Santos Brito

123 **Crise climática e pleito municipal: o que esperar dos planos de governo?**

Ana Vitória Wernke

141 **Democracia local: o papel dos municípios na universalização da educação cidadã no Brasil**

João Tavares
Helena Schmidt
Tashi de Fáveri

Apresentação

Em anos eleitorais a Fundação Konrad Adenauer costuma publicar um número da série Cadernos Adenauer sobre o tema, e este ano não poderia ser diferente. A primeira edição dos Cadernos é dedicada às eleições para prefeito e vereador que serão realizadas no mês de outubro, nos municípios brasileiros, e que já vem despertando o interesse de analistas e movimentando diversos atores políticos. Em tais anos, algumas questões recorrentes vêm à tona, como saber quais foram as mudanças na legislação eleitoral, quais os prazos a serem cumpridos no calendário eleitoral, como será o enfrentamento às fake news e à desinformação, entre outros. E há temas que vêm ganhando destaque mais recentemente, embora sua importância venha de longa data, como é o caso do enfrentamento aos eventos climáticos extremos, por parte das cidades. Como sabemos, as eleições locais no Brasil possuem grande relevância, uma vez que os resultados do pleito deste ano terão impactos no cenário em que será realizada a campanha eleitoral para as eleições presidenciais de 2026, com destaque para as capitais brasileiras. O quadro de eleitas e eleitos no final deste ano repercutem no estabelecimento das correlações de forças políticas que disputarão as eleições de 2026.

Este número da série Cadernos Adenauer é composto por oito capítulos, dedicados aos seguintes tópicos: o cenário político brasileiro e as eleições de 2024, a questão das sobras eleitorais e seus impactos nas unidades da Federação, o financiamento de campanhas eleitorais no contexto das eleições deste ano, a paradiplomacia, os consórcios municipais e uma nova governança pública, a crise de equidade na governan-

ça das plataformas digitais, e suas implicações para o pleito de outubro, os desafios da representatividade em âmbito local englobando as perspectivas para as eleições, com recorte de raça e gênero, a crise climática, as eleições locais e o que se pode esperar dos planos de governos neste aspecto e por fim, mas não menos importante, o papel que cabe aos municípios na universalização da educação cidadã no Brasil. Com esta reunião de temas, com textos escritos por um seletivo time de pesquisadoras e pesquisadores, buscamos contribuir para o debate democrático. Gostaríamos de agradecer a todas e todos que aceitaram participar desta edição dos Cadernos, e convidamos vocês a ler, refletir e debater sobre as eleições de outubro.

MAXIMILIAN HEDRICH

Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

O cenário político brasileiro e as eleições de 2024

Humberto Dantas

Resumo

Cada eleição no Brasil reserva novidades associadas a mudanças de regras, e para além disso, 2024 carrega a necessidade de se compreender o que podemos esperar de um possível espelhamento de questões nacionais nos pleitos locais, com ênfase na polarização ideológica que se caracteriza e se aprofunda na realidade brasileira. Ademais, em 2020 o pleito se deu sob a pandemia, que pode ter impactado em algumas características atreladas ao comportamento local dos partidos. Unir todos esses elementos num único texto, em tom de ensaio, traz provocações hipotéticas sobre o que será das eleições municipais desse ano no país. A conferir.

Abstract

Each election in Brazil has new features associated with changes in the rules, and in addition, 2024 brings with it the need to understand what we can expect from a possible mirroring of national issues in local elections, with an emphasis on the ideological polarization that characterizes and deepens the Brazilian reality. In addition, in 2020 the election took place under the pandemic, which may have had an impact on some characteristics linked to the local behavior of the parties. Bringing all these elements together in a single text, in the tone of an essay, brings

hypothetical provocations about what will become of this year's municipal elections in the country. Check it out.

Introdução

Faz dez anos o Brasil conheceu a mais equilibrada eleição de sua história até então. O segundo turno disputado entre a presidente Dilma Rousseff (PT), que buscava a reeleição, e o senador mineiro Aécio Neves (PSDB) trazia números que indicavam uma intensidade poucas vezes vistas. Os episódios de equilíbrio intenso começaram ainda no primeiro turno. Com a trágica morte do ex-governador pernambucano Eduardo Campos (PSB), postulante ao Planalto, em meio à campanha, seu posto foi ocupado pela então candidata a vice-presidente, a ex-senadora e ex-ministra Marina Silva (PSB), que quatro anos antes teve votação inesperada na corrida presidencial e, depois de ter frustrada a tentativa de composição de seu partido em 2013, a Rede Sustentabilidade, se associou a Campos.

A partir de determinado instante na disputa presidencial, ela se revezou com Aécio Neves na condição de quem teria maiores condições de representar, no segundo turno, um fenômeno essencialmente estratégico para entender a política a partir de anos recentes: o antipetismo forjado sobre a ideia de grandes escândalos de corrupção *versus* a defesa do legado do PT, no poder desde 2003, e sobretudo de Lula. Nitidamente, partes representativas do eleitorado se posicionavam eleitoralmente a despeito do que Marina e Aécio representavam ideológica ou partidariamente. O intuito maior passou a ser calcular quem teria maiores condições de derrotar o PT. Na apuração, Dilma ficou com mais de 41% dos votos, Aécio superou 33% e Marina atingiu 21%. As primeiras pesquisas divulgadas para o segundo turno não deixavam dúvidas sobre o que se tinha naquele instante: em 09 de outubro, Aécio Neves tinha 51% dos votos válidos nas pesquisas de intenção de voto de acordo com Ibope e Datafolha, os principais institutos à época, com Dilma tecnicamente empatada em 49%. O resultado final do pleito: Dilma Rousseff (PT)

foi reeleita com 51,6% dos votos válidos e Aécio Neves (PSDB) obteve 48,4%, uma diferença numérica de apenas 3,5 milhões de votos, ou seja, o volume de votos válidos de Goiás naquele ano.

Mas o que chama mais a atenção não são estes números. Quatro pontos merecem destaque à ocasião: um ácido processo de linchamento da política que começou em meados de 2013, um nível de ataques extremados entre as candidaturas presidenciais, uma entrevista de um deputado federal do PP fluminense dado por folclórico e violento garantindo que venceria a próxima corrida ao Planalto diante daquele cenário extremo e as taxas de rejeição dos postulantes no segundo turno. Neste último caso, na semana da derradeira rodada eleitoral, Aécio marcava 41% de entrevistados que afirmavam que não votariam nele “de jeito nenhum” contra 38% de Dilma Rousseff. Era o apogeu de uma disputa renhida e atípica à realidade nacional.

Nada do que foi descrito acima tem equivalência no que se assistiu em 2022 entre Lula (PT) e Bolsonaro (PL), o então presidente que buscava a reeleição e, como deputado federal, dera a entrevista em 2014. A percepção de um cenário muito intenso em termos eleitorais fez o militar radical da reserva compreender que a onda de rejeição a parcelas da política o levaria a bons resultados nas urnas, o que percepções analíticas também creditam ao atentado sofrido em setembro que o colocou em máxima evidência. Mas um de seus adversários à ocasião promoveu dois movimentos que antecipavam, ou corroboravam, o que se tinha à ocasião. Ciro Gomes (PDT), primeiramente, era intenso contra o PT nos debates iniciais, mas tratava docemente o candidato do PSL, partido de Bolsonaro à época. Seria a estratégia para ir com ele ao segundo turno, ou algum dado de pesquisa que sugeria que o militar reformado tinha consigo um eleitorado fiel e incapaz de ver seu “Mito”, como passou a ser chamado, destrutado? Ademais, falava que a eleição daquele ano exigia intensidade e testosterona, o que findou o envolvendo em mais uma acusação exacerbada de um machismo arraigado, algo que ocorrera em 2002 e se repetiria outras tantas vezes, mas nesse caso de 2022 se direcionou para Marina Silva, candidata pela Rede. Nada disso funcionou,

mas méritos à leitura, a despeito das grosserias e formas pouco polidas de analisar fenômenos.

O fato é que 2022 carregou consigo uma divisão quase absoluta de votos entre Lula e Bolsonaro já no primeiro turno. Somados, na rodada inicial, eles superaram 91% dos votos válidos, ultrapassando a marca de 2006 quando Lula, e seu hoje vice-presidente, Geraldo Alckmin, então no PSDB, passaram a marca de 90 pontos. Naquela ocasião, no entanto, uma interpretação da justiça eleitoral sobre a verticalização das coligações retirou formalmente do pleito presidencial seis dos dez maiores políticos do país. Em 2022, não. Partidos relevantes como o União Brasil, bem com o MDB com o apoio do PSDB, lançaram candidaturas próprias que naufragaram na intensidade da polarização aqui destacada. Mas o símbolo maior da intensidade ainda estava por ser registrado.

No segundo turno, a média das pesquisas divulgadas por semana do pleito mostrou Lula com: 49%, 48,6%, 47,6%, 47,5% e, na véspera do pleito, com 48,5% do total de votos. Já Bolsonaro tinha 43,6%, 44,7%, 44,8%, 45,5% e 44,7%. Em termos da margem de erro média, Lula podia ter 46,5% e Bolsonaro 46,7%. Assim, a eleição estava empatada na margem, e a intensidade do comparecimento poderia decidir o pleito, ou seja, o eleitorado mais fiel se absteria menos e poderia definir a corrida. Nas urnas, a diferença foi inferior a dois pontos percentuais: 50,9% para Lula e 49,1% para Bolsonaro, ou pouco mais de dois milhões de votos, o equivalente ao eleitorado do Distrito Federal à ocasião. Mas para além disso, outro dado chama muito a atenção: a rejeição a ambos chegou a limites inimagináveis para os padrões eleitorais brasileiros. Na semana do segundo turno, a média de Lula estava em 45% de “não voto nele de jeito nenhum” e o resultado de Bolsonaro atingia 49%, ou seja, o volume de oposição das candidaturas, uma à outra, beirava a intolerância espelhada quase absoluta. Poucos institutos, inclusive, chegaram a capturar inversão plena dessa rejeição em relação às intenções de voto, ou seja, enquanto Lula tinha 51% de adesão, carregava 49% de intolerância, e Bolsonaro compensava tal cenário com 51% de aversão e 49% de fidelidade.

O resultado de tal cisão é bastante conhecido. É persistente, até hoje, inclusive com impacto sobre a justiça, que busca julgar o que teria sido uma nítida tentativa de golpe de estado por parte do então presidente Bolsonaro e setores das forças armadas do país. Sobre as intensidades vividas sociologicamente, livro de Felipe Nunes e Thomas Traumann, intitulado “A biografia do abismo – como a polarização divide famílias, desafia empresas e compromete o futuro do Brasil” busca compreender o que significou levar a eleição às consequências infinitamente mais intensas do que uma disputa por votos e um projeto de país.

Diante de todo esse contexto, algo precisa ser dito sobre 2024: como o cenário político brasileiro, que tem no que foi descrito acima sua característica mais impactante, se relaciona com o que temos em torno das eleições municipais? Em tom ensaístico, o texto aqui se compromete a compreender tal questão olhando para dados e para como os partidos se relacionam nas cidades, bem como o quanto as recentes mudanças atreladas às reformas políticas podem trazer elementos adicionais para este debate. A hipótese central aqui, que será verificada ao término do pleito apenas, se consolida na ideia de que existe alguma relação entre cisões e polarizações nacionais, mas a eleição local tem dinâmicas peculiares à luz das realidades locais.

O que esperar das eleições de 2024?

Uma descrição do mundo em 2020, data da última eleição municipal, mostra o quanto 2024 parece trazer desafios para a compreensão da política, com destaque para os partidos. No ano em que o mundo foi acometido pela pandemia do Covid-19, o Brasil lançou mão da aprovação de uma emenda constitucional que carregou consigo uma flexibilização coerente na ideia do princípio de anualidade das leis eleitorais. Isso representou um atraso do calendário e o pleito saiu de outubro para ser realizado em novembro, quando se imaginou que o coronavírus arrefecia seu impacto sobre as vítimas.

Naquela ocasião, o presidente Jair Messias Bolsonaro governava o país sem partido, depois de abandonar o PSL com menos de um ano no poder, ainda em 2019. Sua adesão ao PL só ocorreria no final de 2021. O PT era uma legenda que tinha seus adeptos, chegara ao segundo turno presidencial em 2018, mas encolhia significativamente em diversas dimensões e indicadores de natureza partidária, carregando consigo o fenômeno do antipetismo como algo bastante vivo em parcelas da sociedade. Isso até ganhar o pleito de 2022 e arrefecer parte de alguns desses desafios de forma relevante. As federações partidárias ainda não tinham sido aprovadas, o que significava a não junção de PT, PC do B e PV, assim como de PSOL e Rede, ou de PSDB e Cidadania. Fusões relevantes não haviam se consolidado, sendo a mais emblemática de todas elas aquela protagonizada por PSL e DEM, que deu origem ao União Brasil. É inimaginável que tudo o que está descrito convive com o fato de que vereadores eleitos em 2020 e empossados em 2021, precisaram, à luz da lei, esperar a janela de troca partidária de 2024 para se realinharem em torno dos partidos e de certas intensidades vividas em nossa política. Este é um primeiro ponto essencial desta análise: não há uma consolidação, na justiça eleitoral, por exemplo, que deveria se responsabilizar por tal organização, das alterações feitas pelos vereadores na abertura da janela constitucional de mudança de legenda. Mas é fato que com base nos eleitos em 2020 que tentarão a reeleição em 2024, ou buscarão os postos de prefeito e vice, será possível contabilizar o volume de trocas de legendas. O quadro conjuntural acima sugere que o total de movimentos foi bastante intenso entre o início de março e o começo de abril de 2024 – prazo dado pela lei.

Outro ponto relevante capaz de apontar nessa direção está associado ao total de prefeitos, eleitos majoritariamente e livres para mudarem de partido a qualquer instante, que se movimentaram entre as legendas. O portal de notícias Poder360, em novembro de 2023, buscava dimensionar tal tráfego. E aqui o primeiro sinal de que a polarização entre PL e PT não dará o tom da intensidade eleitoral, ao menos nominalmente entre tais agremiações. Pelo menos entre as eleições de 2020 e novem-

bro de 2023, o partido de Lula (PT) ganhou apenas 45 prefeitos, e o PL de Jair Bolsonaro somente 23. O PSD, com um acréscimo de 308 mandatários municipais aos seus quadros foi, com folga, a legenda que mais cresceu com a infidelidade partidária no período, seguido até então por: Podemos (53), Avante (43) e MDB (39), sem contar nesta lista o próprio PT. Na contramão dessas expansões, o PSDB (-186), o Cidadania (-69) e o PDT (-60) foram os mais fustigados, sendo que os dois primeiros formaram uma federação e obtiveram resultados extremamente frágeis em 2022, numa espécie de abraço dos afogados. No total de cidades governadas seguindo a pesquisa do Poder360, PL com 371 municípios e PT com 227 passam longe da pujança de partidos que compõem o que se costuma chamar de Centrão na Câmara dos Deputados: PSD (968 cidades), MDB (838), PP (712) e União Brasil (564) são as maiores e, juntas, até aquele instante, comandavam mais de 55% das cidades brasileiras. Importante verificar como ficou essa distribuição de forças entre novembro de 2023 e o prazo final de filiação para a disputa do pleito de 2024: o início de abril.

Para além dessa situação, a intensa polarização entre Lula e Bolsonaro vivida em 2022 carrega consigo uma distribuição geográfica pelos municípios muito desequilibrada em termos das conquistas de cada um dos candidatos nas urnas. Dos 5.568 municípios brasileiros, no segundo turno presidencial apenas em 1.087, ou menos de 20% do total das cidades, a diferença entre Lula e Bolsonaro ficou, para um ou para outro, abaixo dos 10% dos votos, o que em tese poderia dar indícios de simbolizar uma divisão ferrenha, dentro de cada cidade, que replicasse localmente a cisão nacional. Outro exemplo da raridade desse equilíbrio dentro das municipalidades: em apenas 522 cidades a relação de votos de Bolsonaro em relação a Lula foi equivalente a algo entre 0,90 e 1,10, o que significa menos de 10% dos municípios. Faz sentido insistir na polarização como estratégia nacional? Ademais, estas, e todas as demais cidades, possuem dinâmicas próprias em torno de seus grupos políticos locais, o que significa que em muitas localidades partidos de direita terão como principais adversários a própria

direita em termos partidários, o mesmo ocorrendo com a esquerda. E não se está contabilizando aqui o peso das dinâmicas estaduais sobre as realidades municipais, algo a ser considerado e observado com bastante atenção.

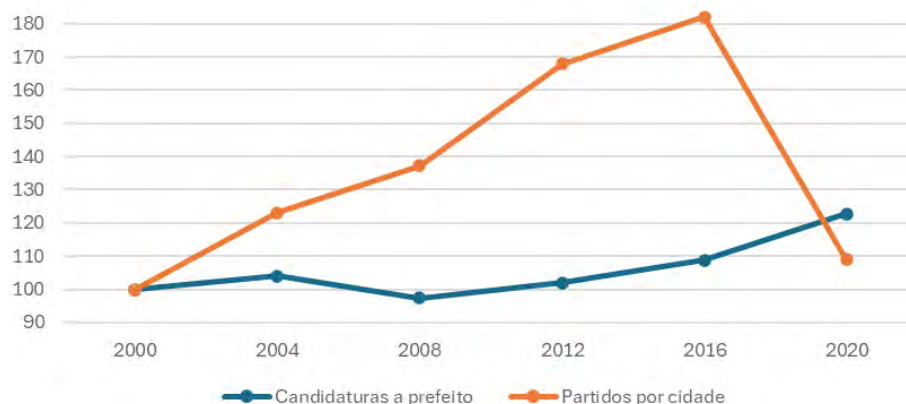
Nesse sentido, observar as coligações estabelecidas pelos partidos nos municípios em 2020 pode ser um indicador relevante dessa compreensão sobre o cenário político para as eleições de 2024. À ocasião, a bem da verdade, Bolsonaro sequer tinha um partido. Abandonara o PSL em 2019 e se filiara ao PL em 2021. Estrategicamente, como de costume em sua agenda de ações com outros políticos, fugiu da responsabilidade de, como presidente, emprestar apoio nominal para lideranças ou partidos que pudessem o envolver em algum tipo de problema ou lhe tirassem a falsa aura de *outsider*. Poucos foram os nomes efetivamente bancados por Bolsonaro na disputa municipal em 2020: Celso Russomanno (REP) em São Paulo, seu filho Carlos como vereador no Rio de Janeiro, a frustrada tentativa de reeleição de Marcelo Crivella (REP) no universo carioca, Bruno Engler em Belo Horizonte e nada muito além disso e sem grande motivação. Depois que foi derrotado na sua tentativa de reeleição em 2022, no entanto, Bolsonaro passou a dizer que seria o maior cabo eleitoral de um PL que elegeria, sozinho, mais de mil prefeitos. Pouco provável. Mas seu nome é importante em diversas estratégias, e sua legenda conta com uma postura sua mais ativa nas campanhas, algo que o ex-presidente admite que lhe falta em termos de estratégia e atitude.

Pelos lados do PT, Lula sabe que precisará cumprir uma ampla agenda de acordos partidários que passam por sua governabilidade e, em alguns lugares, terá que rifar o PT ou buscar costuras que garantam o apoio de sua legenda a terceiros. Em São Paulo, por exemplo, há um equilíbrio e uma dificuldade entre cumprir o compromisso de apoiar o PSOL, que em 2022 abriu mão de candidatura própria ao Planalto pela primeira vez em troca do apoio petista a Guilherme Boulos, e conviver com o PSB de Tábata Amaral que terá o apoio de Geraldo Alckmin, vice-presidente da República. Este caso não é único, mas há que se consi-

derar que a realidade paulistana costumeiramente é bastante nacionalizada e tem grande peso na política estadual, o mesmo não ocorrendo na imensa maioria de municípios, muito pequenos e com dinâmicas próprias que sequer conseguem ter a atenção dos políticos nacionais das legendas.

Assim, partidariamente é relevante compreender o que ocorreu em 2020 e o que pode ocorrer agora. O primeiro ponto nesse sentido: algumas observações sobre mudanças na lei eleitoral. Naquele ano debutou a proibição legal às coligações em eleições proporcionais, ou seja, os partidos foram obrigados a tentarem formar, sozinhos, chapas competitivas para a disputa das vagas nas Câmaras Municipais. O resultado foi uma redução no total de legendas por cidade e um aumento no volume de chapas majoritárias, uma vez que há uma percepção estratégica, dentre outras tantas que convivem, de que votos para prefeito são capazes de alavancar escolhas para a Câmara Municipal. O Gráfico 1 mostra, assim, na forma de número índice igual a 100 baseado na realidade de 2000, a evolução no total de candidaturas a prefeito e no total de partidos por cidade – nesse caso no pleito majoritário.

GRÁFICO 1. Variação total de candidaturas a prefeito e de partidos por cidade – número índice de 2000 – 100



Fonte: TSE.

Nota-se pelo gráfico que o total de candidaturas a prefeito nas cidades, exceção feita ao ano de 2008, é crescente. O ritmo de aumento dos partidos por município, por sua vez, carrega uma intensidade de crescimento expressivamente melhor até 2016. Isso representa, no pleito majoritário, um crescimento entre 2000 e 2016 na dimensão das coligações. Os partidos se espalharam pelos municípios de maneira significativa e o total de candidaturas não acompanha este ritmo. Parte dessa maior quantidade de legendas por cidade verificada em quatro pleitos seguidos resulta em negociações para a composição de estratégias que envolviam também alianças proporcionais. Assim, por exemplo, pequenos grupos locais espalhados pelas cidades perceberam que o controle de um partido poderia render resultados em trocas múltiplas para a formação de coligações. Parte disso se arrefeceu com o fim da possibilidade de alianças formais serem formatadas para os cargos proporcionais. E, como hipótese, devolveu o total de partidos por aliança majoritária, usado aqui como termômetro para o total de legendas por cidade, para os padrões do ano 2000 – aqui estamos falando em 7,8 partidos por cidade em 2000, um ápice de 14,2 em 2016, e uma volta para 8,5 em 2020. Alternativamente a esta hipótese é importante salientar que o prazo para filiação partidária e formatação de legendas na realidade local se encerra seis meses antes do pleito, e a definição de candidaturas apenas em agosto por meio de convenções, quando pensamos no calendário original do primeiro turno realizado em outubro de cada ano eleitoral. Em 2020, a pandemia forçou isolamento social no instante de parte dos partidos se firmarem e se organizarem nas cidades, o que localmente os grupos políticos, por vezes, arranjam às vésperas dos limites para o pleito. Já as candidaturas podem ter se adaptado melhor à realidade pandêmica em seu tempo de alinhamento, uma vez que são definidas em agosto, como já dito aqui.

Tais considerações são hipóteses que exigem pesquisa mais acurada, mas para 2024 devemos pensar nas seguintes possibilidades: a) se possuir um partido municipalmente como pequeno negócio se justificava pelo fato de se acoplar a chapas proporcionais em relacionamento as-

sociado a tantas outras trocas e entrelaçamentos estratégicos, o fim das coligações proporcionais explica grande parte da redução dos partidos, o que faz de 2024 um ano que testará a possibilidade de as legendas iniciarem um novo processo de se espriarem de forma mais estruturada pelas cidades ou; b) se a pandemia for a principal variável a explicar o fenômeno de redução dos partidos por cidade com maior ênfase, este ano voltamos ao que seria o normal da organização dos partidos, a volumes próximos aqueles de 2012 ou 2016. Obviamente os itens a e b podem ser complementares.

Além disso, em 2024 uma nova questão legal se impõe a esta realidade: as chapas proporcionais mudaram de tamanho em termos de limite de nomes apresentados ao eleitorado. É em 2024 que debuta na realidade municipal o máximo de candidaturas equivalentes a 100% da Câmara acrescida de um nome – ao invés de algo entre 150% e 300% como limite máximo de postulantes por partido ou coligação em relação às disputas que caracterizaram as últimas décadas, a despeito de mudanças legais nesses limites ao longo do período. Assim, por exemplo, uma Câmara com nove vereadores poderá ter em cada partido que deseja ocupar suas vagas, uma nominata com no máximo dez nomes (100% + 1), e não mais algo como 150% a 300% de postulantes como nas leis anteriores. Isso pode reacender o interesse de alguns agrupamentos locais em relação às tentativas de se organizarem e disputarem pleitos municipais em número crescente de partidos? Se a resposta for positiva, provavelmente as duas linhas do Gráfico 1 apontarão para cima. A conferir.

Outro ponto que merece destaque nas eleições de 2024, que tradicionalmente dialoga de forma expressiva com tentativas de olhares para o cenário nacional, é como as legendas formatam as coligações majoritárias, ou seja, suas relações. Algo interessante aqui sugere o quanto a polarização política da nação perde muito sentido em termos de sua característica mais renhida. Os principais partidos do Brasil se alinham de formas absolutamente diversificadas pelos municípios, a ponto de se encontrar facilmente todo tipo de aliança. Estamos considerando aqui

que a despeito da composição da chapa, e a para além da dimensão do partido na cidade e de quem encabeça a candidatura, há uma mescla absoluta entre legendas.

TABELA 1. Total de locais onde os partidos foram adversários e onde foram aliados em coligações majoritárias no pleito de 2020

	PSD	MDB	DEM	PDT	PSDB	PL	PSB	CID	PTB	PP	PT	REP
PSD	3.313	764	670	507	709	623	551	292	463	808	546	508
MDB	1.525	3.759	708	610	745	661	542	374	533	875	588	509
DEM	1.232	1.334	2.881	480	830	549	456	391	503	693	270	477
PDT	1.072	1.210	953	2.456	447	412	519	235	384	561	525	342
PSDB	1.224	1.468	1.003	1.479	2.983	598	446	364	498	743	290	459
PL	1.117	1.171	933	1.317	1.602	2.553	397	290	364	581	379	402
PSB	1.027	1.149	999	1.325	1.447	1.252	2.377	268	327	532	494	345
CID	783	762	626	842	1.009	930	815	1.535	260	343	186	265
PTB	887	1.067	793	1.180	1.354	1.106	1.086	790	2.147	494	301	361
PP	1.310	1.536	1.082	1.672	1.816	1.645	1.550	1.023	1.372	3.323	526	482
PT	1.323	1.440	1.234	1.507	1.564	1.448	1.414	844	1.210	1.874	2.833	288
REP	1.015	1.067	905	1.200	1.391	1.262	1.209	843	1.074	1.447	1.320	2.223

Fonte: TSE.

A diagonal principal da tabela equivale ao total de cidades em que cada partido esteve presente nas eleições de 2020 no pleito majoritário – com candidatos ou imersos em coligações. Tal volume é bem menor do que o ápice atingido em 2012, antes das jornadas de junho de 2013, do antipetismo extremo, do impeachment presidencial de 2016 e de tantos outros fenômenos relevantes à política do Brasil na última década. Ali, ao menos oito desses partidos superavam com facilidade 3.500 municípios de presença, com PMDB e PT chegando em algo como 5.000. Aqui, em 2020, apenas MDB, PSD e PP superaram 3.000 cidades.

Na Tabela 1, em 2020, é mais comum que partidos sejam adversários do que estejam unidos. A parte acima da diagonal principal da matriz mostra em quantas localidades as legendas estiveram juntas em torno de uma mesma chapa majoritária. Nenhum número supera mil cidades, fato que em 2012 se mostrava bastante diferente. Exercícios que desconsideravam PSD e Republicanos à época, mostravam que nenhum cruzamento de aliança apontava menos de mil acordos, e apenas PMDB e

PT superavam dois mil municípios unidos. Em 2020 o maior número é 875, justamente estabelecido entre as legendas mais presentes nas cidades: MDB e PP. Isso sugere certo caráter de aleatoriedade nos desenhos de acordos, reforçando a ideia de que em parte expressiva dos municípios partidos parecem ser mais utilizados como quesito legal para a disputa de eleições do que propriamente como a expressão de estratégias nacionais de grupos coordenados no plano federal.

Na diagonal inferior, por sua vez, algo que pode reforçar ainda mais tal compreensão: a quantidade de cidades em que os partidos foram, entre eles, adversários, ou seja, estavam em coligações opostas. Na imensa maioria dos casos ultrapassa-se com facilidade a marca de mil cidades, sendo que o Cidadania registra menos confrontos, mas também é a legenda ali representada menos presente nas eleições municipais de 2020. A divisão do total de cidades onde cada partido é adversário pelo volume de localidades onde são parceiros fica acima de 120% em todos os cruzamentos possíveis – caso de PSDB e DEM – e chega a ser cinco vezes maior para PT e DEM. A média geral é superior a 200%, ou seja, não há sinais de grandes tendências partidárias locais.

Se considerarmos apenas os confrontos diretos entre os partidos, ou seja, onde uma legenda é adversária da outra como cabeça de chapa, as misturas e mesclas se tornam ainda mais complexas. O maior confronto do Brasil em 2020 foi entre MDB e PP, em 432 cidades, ou seja, menos de 10% das cidades brasileiras. Em Apenas sete cruzamentos possíveis o número de confrontos superou 300 municípios. PT e PL, que ainda não recebera Bolsonaro naquele ano, foi somente o 27º embate direto mais comum, em 196 localidades.

Diante de tais aspectos parece relevante considerar que a chave para o pleito municipal de 2024 será compreender em que medida os partidos brasileiros se movimentarão no sentido de se espriarem mais pelo território nacional diante das novas regras, em algo que pode se converter, nos próximos anos, em novo aprendizado sobre como utilizar as regras para o exercício de comportamentos estratégicos. Entre 2000 e 2012, sendo possível estender a análise até 2016, isso significou

maior presença e maior adensamento das coligações – sem qualquer tendência a ordenamento com base em comportamentos federais. Além disso, cabe salientar que com as reformas, a partir de 2017, principalmente, o pleito municipal seguinte, impactado ou não pela pandemia, se mostrou bastante diferente. É nesse cenário de novas consolidações que assistiremos o que ocorrerá em 2024, lembrando que até mesmo no Congresso Nacional e em torno do Planalto os partidos têm se mostrado erráticos desde os governos anteriores, ofertando apoios e gerando conflitos. No atual mandato de Lula isso é nítido no comportamento de legendas como União Brasil, PSD, PP, Republicanos e MDB, por exemplo, que possuem ministérios e não parecem envolvidas integralmente em oferta de apoios.

Assim, serve de ponto de atenção, igualmente, o quanto o governo federal e os governos estaduais ainda conseguirão demonstrar força como indutores de apoio eleitoral a partir da distribuição de recursos orçamentários capazes de turbinar a campanha de aliados. Ademais, deve-se olhar para quem serão os partidos mais subsidiados, o que pode variar de estado para estado. Enquanto legenda, atenção máxima aos resultados do PSD, PP, União Brasil, MDB e Republicanos. Além deles, o que será da esquerda com PDT e PSB merece atenção. No plano das dificuldades, o que será de legendas como o PSDB, que se enfraquecem demais nos últimos anos. Por fim, cabe observar se Lula e Bolsonaro se mostrarão tão fortes nas cidades, sendo improvável imaginar um PL, e principalmente um PT, gigantes em prefeituras conquistadas.

Conclusão

Toda eleição e seus resultados carregam consigo aprendizados. O intuito desse texto não foi lançar prognósticos futurologistas, mas compreender que diante de mudanças legais, alterações no ordenamento partidário brasileiro, intensificação das polarizações nacionais e saída do epicentro da pandemia do COVID-19 teremos que ofertar muita atenção aos pontos aqui destacados, sobretudo em relação às eleições

de 2020. É mais do que natural que as intensidades de Lula e Bolsonaro serão replicadas em diversas cidades e discursos, assim como em milhares de embates e debates espalhados pelo Brasil. Entretanto, tal questão deve ficar aquém das percepções dos eleitores em termos locais nos pleitos majoritários, até porque geograficamente existe nítida divisão dessa cisão que findará não se encaixando nas realidades de cada um dos milhares de municípios brasileiros.

Nesse sentido, atenção máxima ao fato de que os partidos devem continuar a se espriar desordenadamente em seus acordos, reforçando a ideia de que em grande número de cidades duas questões são essenciais de serem observadas: em mais de 5.400 municípios não existe possibilidade legal de realização de segundo turno em pleito majoritário, o que finda estimulando a concentração de candidaturas em cerca de dois postulantes. Na contramão disso, o fato de o pleito proporcional proibir alianças formais, o que pode estimular o lançamento de nomes à Prefeitura apenas como balizador da busca por cadeiras nas Câmaras Municipais. Esse é um ponto relevante a ser medido em 2024, uma vez que 2020 atingiu o recorde de chapas majoritárias no Brasil.

Com relação a este último ponto: o quanto os partidos conseguirão voltar para as cidades em níveis superiores às presenças de 2000 e 2020? E o quanto a regra de 100% + 1 candidaturas para a Câmara facilitará a vida de tais legendas na corrida por cadeiras de vereadores. Por fim, o cenário político brasileiro mostra uma direita bastante fortalecida no Congresso Nacional, que tem imposto derrotas e dificuldades para um presidente da República de esquerda obrigado a governar com uma agenda de centro, em uma coalizão cara e ineficiente até este momento. O conservadorismo se manterá vivo na realidade brasileira, sobretudo nas capitais, o que é característica da democracia. Ademais, cabe lembrar que é no pleito municipal que a violência, que resulta em assassinados e atentados de toda ordem contra políticos ou por motivações políticas cresce significativamente. Cabe salientar que enquanto a Ciência Política olha para o processo eleitoral como um fenômeno de natureza democrática, existem mais de dois milhões de empregos de livre provi-

mento, entre cargos comissionados, profissionais sem vínculo permanente e estagiários, nas mãos de prefeitos e das máquinas municipais. A economia e a subsistência de milhares de pessoas estão em jogo numa eleição dessa natureza, e isso não pode ser desconsiderado se desejamos observar o sentido e a intensidade das eleições municipais.

Cabe mencionar como elemento final o fato de que até 90 dias antes das eleições de 2024, pela primeira vez a partir de um novo regramento de 2021, as cidades podem, sob solicitação da Câmara de Vereadores, acionarem o Tribunal Superior Eleitoral para a inclusão de perguntas associadas à ideia central de consultas populares ao eleitorado. Questões de ordem local podem ser definidas nas urnas, restando observar quantas cidades farão uso desse instrumento, quais os resultados, o impacto etc.

Humberto Dantas · Doutor em Ciência Política pela USP, com pós-doutorado em administração pública pela FGV-SP. Coordenador do curso de graduação em Gestão Pública da FipeEES, coordenador da pós-graduação em Ciência Política da FESPSP. Coordenador do coletivo Legis-Ativo, membro do conselho editorial da KAS-Brasil, diretor presidente do Movimento Voto Consciente e pesquisador parceiro do ReDem.

Sobras eleitorais no Brasil: Os impactos heterogêneos em diferentes Unidades da Federação

Graziella Testa
Thiago Matheus

Resumo

O sistema proporcional de lista aberta do Brasil, em vigor desde 1932, passou por diversas reformas ao longo das décadas, sendo as mais recentes em 2017 e 2021. Essas reformas, que incluíram a proibição de ligações para eleições proporcionais e a introdução de cláusula de desempenho para recebimento de recursos e de requisitos mínimos de votação para disputar as sobras eleitorais, resultaram em um aumento significativo na proporção de assentos distribuídos na fase das sobras e na dispersão de listas partidárias entre os estados. Nesse trabalho é discutido como as mudanças que visaram reduzir a fragmentação partidária e aumentar a representatividade também complicaram as estratégias eleitorais dos partidos. Falamos sobre como a proporção de assentos distribuídos na fase das sobras aumentou de 13% em 1998 para 35% em 2022. As consequências dessas reformas variam consideravelmente entre as diferentes unidades federativas, considerando a grande variação de tamanho entre distritos eleitorais.”

Abstract

Brazil's open-list proportional system, in place since 1932, has undergone several reforms over the decades, most recently in 2017 and 2021.

These reforms, which included a ban on coalitions for proportional elections and the introduction of a performance clause for receiving funds and minimum voting requirements for contesting electoral leftovers, resulted in a significant increase in the proportion of seats distributed in the leftovers phase and in the dispersion of party lists between states. This paper discusses how the changes aimed at reducing party fragmentation and increasing representativeness have also complicated the parties' electoral strategies. We talk about how the proportion of seats distributed in the leftovers phase increased from 13% in 1998 to 35% in 2022. The consequences of these reforms vary considerably between the different federal units, considering the great variation in size between electoral districts.”

1. Introdução

O Brasil é o país que utiliza o Sistema Proporcional de Lista Aberta há mais tempo no mundo¹. Sua implementação tem raízes na introdução do sistema proporcional pelo código eleitoral de 1932. Apesar da relativa estabilidade no uso desse sistema², desde a judicialização das eleições de 1933 até as decisões sobre as ADIS 7.228, 7.263 e 7.325, em 2024, a fase de distribuição de assentos comumente chamada de sobras eleitorais foi objeto de diversas discussões tanto na arena política quanto na judicial. Mas, afinal, qual é a importância da distribuição das so-

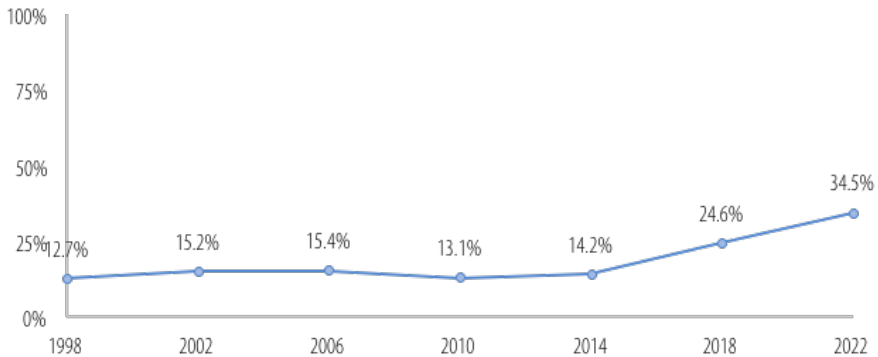
1 Adota-se aqui a definição de Bogdanor (1983) para Lista Aberta que se diferencia da ideia de Lista Flexível já adotada por diversos países escandinavos no início do século XX.

2 Registra-se período de maior estabilidade nas regras relativas às sobras eleitorais entre 1945 e 2014. Nesse intervalo as únicas mudanças significativas foram a alteração da regra de alocação de cadeiras do método de maiores restos para o método de maiores medias em 1950 (Lei nº 1.164/50) e a exclusão dos votos brancos para o cálculo do quociente eleitoral em 1997 (Lei nº 9.504/97). Deve-se ressaltar que também ocorreram nesse período diversas discussões em comissões do Congresso Nacional sobre alterações nas regras do sistema eleitoral que, no entanto, não produziram mudanças efetivas.

bras sobre o total de parlamentares eleitos pelo método proporcional no Brasil? Quais os impactos das mudanças recentes sobre o tema, em especial a reforma de 2017? Quais os principais marcos institucionais históricos e perspectivas para o futuro? Nesse artigo, vamos responder a essas perguntas e suscitar tantas outras.

As profundas mudanças no sistema político estabelecidas pela reforma eleitoral de 2017 tiveram impacto relevante na proporção de assentos que são distribuídos na etapa das sobras³. Nas eleições de 1998, 13% dos assentos de deputados federais foram alocados na segunda fase do cálculo, as sobras. No ano de 2022, esse percentual subiu para 35%, como pode ser visualizado no Gráfico 1.

GRÁFICO 1. Percentual de vagas para Deputado Federal distribuídas na fase das sobras eleitorais entre 1998 e 2022



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

Também a partir de 2022, pela primeira vez a maioria das unidades da federação brasileiras tiveram 50% ou mais das vagas para deputados federais distribuídas na fase das sobras – 14 das 27. A reforma política que acabou com as coligações resultou também em um efeito mecâni-

3 Essa reforma acabou com as coligações eleitorais em eleições proporcionais e estabeleceu cláusula de desempenho para os partidos terem acesso à maior parte do Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão.

co de aumento no número de listas⁴ em cada distrito que, por sua vez, pode ter contribuído para esse aumento do número de vagas distribuídas na segunda fase do cálculo. Essas constantes mudanças ocorridas nos últimos anos, provindas tanto da arena Legislativa quanto da arena Judiciária, dificultam a definição de estratégias eleitorais pelos partidos políticos.

Nesse artigo, fazemos uma breve análise histórica dos marcos institucionais que impactaram no cálculo para alocação das cadeiras frutos das sobras e analisamos possíveis consequências eleitorais decorrentes das últimas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Propomos também um debate em torno de como a diferença no tamanho dos distritos eleitorais do Brasil fizeram com que os impactos da reforma política de 2017 fossem sentidos de forma heterogênea pelos atores de acordo com o tamanho dos distritos em que se encontram, ou seja, do tamanho da bancada de deputados federais na Câmara dos Deputados. É possível pensar de forma análoga nos reflexos para eleições locais, que também apresentam grande disparidade no tamanho dos distritos.

Numa primeira parte, iremos fazer a revisão histórica da mudança nos marcos institucionais que impactaram na forma de organização do sistema proporcional de lista aberta, com foco nas regras que afetam a regra das sobras eleitorais. Essa análise engloba a origem do sistema proporcional no Código Eleitoral de 1932 até a aprovação do Código Eleitoral de 1965 e suas posteriores modificações até o ano de 2015. Posteriormente, discutiremos as mudanças implementadas pelas reformas políticas ocorridas a partir de 2015 e as decisões judiciais relacionadas a elas. Traremos alguns dados dos impactos dessas mudanças

4 Aqui cabe ressaltar que esse aumento no número de listas é também consequência do número relativamente baixo de federações partidárias. As diferenças nos critérios para participação nesse tipo de organização, especialmente o período mínimo de quatro anos e caráter nacional, fez com que houvesse uma quantidade mais baixa de partidos que se organizaram dessa maneira se comparado com as antigas coligações eleitorais.

na proporção de vagas distribuídas pelo método das sobras e do agravamento da disparidade entre unidades da federação. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e algumas reflexões para o futuro.

2. Implantação do Sistema Proporcional no Brasil e as sobras eleitorais de 1932 a 1950

O sistema proporcional para eleição de membros do Legislativo foi estabelecido no Brasil pela primeira vez pelo Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/32), após diversos anos de aplicação de um sistema majoritário em distritos uninominais (por esse motivo chamado de Sistema Distrital por diversos pesquisadores)⁵. Apesar de ter o objetivo de estabelecer um sistema proporcional, as regras que o código trazia para distribuição das vagas ainda apresentavam alguns elementos de sistemas majoritários. Destaca-se o segundo estágio da alocação de vagas com regras totalmente distintas e que exigia um segundo voto dos eleitores na mesma cédula.

A partir de um primeiro voto em candidato ou partido, a rodada inicial aplicava uma distribuição proporcional das vagas, seguindo a lógica dos quocientes eleitoral e partidário similar a adotada atualmente. Para a rodada seguinte se exigia a escolha de um segundo candidato e eram eleitos aqueles mais votados⁶, independentemente de pertencerem a alguma lista ou serem candidatos avulsos, até serem preenchidos os lugares que não o foram no primeiro turno (NICOLAU, 2012, p. 83). Ou seja, as sobras eleitorais seguiam uma regra majoritária similar ao que chamamos atualmente de Distritão⁷.

5 Essa mudança foi resultado de um movimento liderado por acadêmicos como Assis Brasil e João da Rocha Cabral, preocupados com o fortalecimento de partidos políticos e a melhora na representação da população, e por políticos ansiosos por diminuir as práticas de fraude eleitoral previamente existentes (PIRES, 2009).

6 Para o caso de listas partidárias utilizava-se o valor dos restos eleitorais após a primeira etapa da eleição.

7 O nome adotado internacionalmente é SNTV (Single Non-Transferable Vote).

No entanto, a falta de clareza e ambiguidade no texto do código gerou diversas dúvidas nos processos de apuração para eleição da Constituinte em 1933, e fez com que surgissem questionamentos sobre a forma com que os assentos relativos às sobras eleitorais deveriam ser distribuídos. Em razão disso a eleição foi muito judicializada com os diversos tribunais regionais eleitorais dando interpretações distintas às regras dos códigos (VELASCO, 1935 Apud PIRES, 2009). Em razão dos problemas em sua aplicação, em particular na distribuição das sobras eleitorais, o sistema eleitoral proporcional trazido pelo Código de 1932 foi utilizado apenas em uma eleição.

Assim, uma reforma eleitoral realizada apenas três anos depois, por meio da Lei nº 48/35, estabeleceu um novo sistema eleitoral no Brasil mantendo o sistema proporcional trazido pelo Código de 1932 e com regras muito mais semelhantes às adotadas atualmente. Entre as inovações trazidas por essa reforma destacam-se a votação uninominal em um único candidato ou partido que seria válido para as duas etapas da distribuição de assentos, mudança da regra da distribuição das sobras eleitorais para um modelo de maiores médias (modelo de D'Hondt) e exigência de que o partido alcançasse o quociente eleitoral para disputa das cadeiras (PIRES, 2009). Essas regras estabeleceram a implementação do que é denominado como Sistema Proporcional de Lista Aberta para eleição de membros do Legislativo no Brasil. Permaneceu ainda em seu artigo 95 um elemento majoritário no sistema que estabelecia que se nenhum partido alcançasse o quociente eleitoral, se considerariam eleitos os candidatos mais votados. Essa regra permaneceu em diversos códigos eleitorais até ser considerada inconstitucional em 2024 pelo STF⁸.

A lei Agamenon de 1945 e o Código de 1950 trouxeram poucas alterações a essa estrutura básica do sistema eleitoral brasileiro estabelecida em 1935. As mudanças mais importantes se concentravam nas regras para distribuição das sobras. As principais inovações implementadas pelo Decreto-Lei 7.586/45 (também conhecido como Lei Agamenon)

8 ADIs 7.228, 7.263 e 7.325.

foram o estabelecimento do monopólio do lançamento de candidaturas pelos partidos, acabando com a possibilidade que candidatos avulsos participassem das eleições, e a possibilidade de alianças de partidos, o que mais tarde passou a ser conhecido como coligações partidárias. Assim, a partir desse momento apenas candidatos em listas de partidos ou de alianças de partidos poderiam concorrer às vagas.

O modelo de distribuição de sobras também sofreu grande mudança estabelecendo que os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários fossem atribuídos ao partido que tivesse alcançado maior número de votos. Motivada pela necessidade de formação de maiorias parlamentares que gerassem maior estabilidade governamental, essa alteração retirava uma grande parte da proporcionalidade do sistema alcançada em 1935 e foi duramente criticada na época pela IOAB, atualmente OAB (PIRES, 2009, p. 123).

O Código Eleitoral de 1950 trouxe novamente alterações à regra das sobras reestabelecendo o modelo implementado pela Lei N° 48/35 que adotava a fórmula de D'Hondt. Esse código teve duração de quinze anos até que em 1965, durante o Regime Militar, o Congresso Nacional aprovou o atual Código Eleitoral através da Lei n° 4.737/65.⁹

3. O Código Eleitoral de 1965 e as mudanças mais relevantes até 2015

O Código eleitoral de 1965 não trouxe grandes inovações sobre as regras para alocação das sobras eleitorais. A principal exceção foi o fim da permissão de formação de aliança de partidos para concorrer nas eleições proporcionais. As demais regras foram válidas durante todo período do regime militar sem alterações. Essa estabilidade das regras

9 Ocorreram também discussões, lideradas pelo Deputado Federal Raul Pilla, nas quais parlamentares tentaram retirar o requisito de atingir o quociente eleitoral para disputar essas vagas e a adoção da regra de maiores restos. Porém, o relator do código, o Deputado Federal Gustavo Capanema, foi contra a ideia (PORTO, 2002, p. 300) e essa alteração não prosperou.

ocorreu em razão do regime de exceção entre 1964 e 1985 em que durante a maior parte do tempo foi mantido artificialmente o bipartidarismo no Brasil. Essa organização dos partidos artificial foi estabelecida após o Ato Institucional nº 2 e cultivada posteriormente pela Constituição de 1967, Emenda nº 1 de 1969 e Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 (FREIRE, 2014). Nesse contexto, as regras que tratavam das sobras eleitorais não apresentavam grande relevância porque havendo apenas dois partidos a disputar as eleições a quantidade de assentos alocados nessa etapa da eleição era muito pequeno¹⁰.

Essas regras foram aplicadas por três eleições federais sucessivas, 1970, 1974 e 1978, quando foi aprovada Lei nº 6.767/1979 que alterava a Lei Orgânica dos Partidos e revogou as regras que favoreciam a existência do bipartidarismo, restabelecendo a possibilidade de criação de novos partidos (FREIRE, 2014). Foi em seu artigo 10 que se estabeleceu o retorno da possibilidade de realizar coligações entre partidos para as eleições à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais. Apesar de essa regra não tratar especificamente das sobras eleitorais, ela foi determinante para a sua dinâmica. Nas eleições seguintes as coligações se tornaram cada vez mais frequentes sendo elemento importante para a lógica da distribuição dos assentos e sendo uma das responsáveis pela grande fragmentação partidária que ocorreu no Brasil.

Durante o processo de redemocratização, aconteceram diversas discussões sobre possíveis mudanças no sistema eleitoral brasileiro. Em debates como os ocorridos na Comissão Afonso Arinos e na Assembleia Constituinte, diversos parlamentares defenderam seus sistemas eleitorais preferidos, com destaque para o Sistema de Lista Fechada e o Sistema Misto Alemão. Porém, ao fim das discussões o sistema proporcional de lista aberta foi mantido com o mesmo formato estabelecido pelo Código Eleitoral de 1965. Após o período de redemocratização, os

10 Em eleições com alto nível de competitividade, quanto maior o número de partidos, mais relevante se torna a etapa de distribuição das sobras eleitorais.

debates sobre o sistema eleitoral continuaram ocorrendo no Congresso Nacional (MATHEUS, 2017), no entanto, durante a década de 1990 a alteração mais relevante para a regra da distribuição das sobras foi a exclusão dos votos brancos do cômputo de votos válidos considerados para o cálculo do quociente eleitoral pela Lei no 9.504/97, a Lei das Eleições (MESQUITA, 2022). Essa alteração excluía os votos brancos do cômputo de votos válidos usados para o cálculo do Quociente Eleitoral (QE). Neste cenário, o número de votos necessários para os partidos alcançarem o quociente eleitoral e disputar as sobras eleitorais passou a ser ligeiramente menor.¹¹

Na primeira década do século XXI, após consulta sobre a possibilidade dos partidos celebrarem diferentes coligações nas diferentes disputas eleitorais, o TSE emitiu a Resolução no 21.002/02¹² estabelecendo a necessidade da verticalização das coligações eleitorais entre as diferentes esferas. Ou seja, as alianças eleitorais realizadas nos estados não poderiam divergir daquelas realizadas para a disputa nacional. O principal fundamento defendido pelo ministro relator, Garcia Vieira, foi baseado no princípio constitucional do caráter nacional dos partidos¹³. Essa medida pareceu ter sido relevante para limitar o número e a diversidade de coligações entre os partidos durante sua vigência¹⁴. A verticalização foi aplicada nas eleições de 2002 e 2006, porém, após movimentação dos partidos no Congresso Nacional ela foi extinta através da aprovação da Emenda Constitucional no 52/06.

11 O estabelecimento da cláusula de barreira também trazido pela Lei das Eleições também poderia ter um impacto indireto importante na dinâmica das eleições e consequentemente na distribuição das sobras eleitorais, mas em 2006 foi considerada inconstitucional pelo STF antes de sua implementação (ADIs 1351 e 1354).

12 Primeiramente a verticalização foi estabelecida pela Resolução do TSE no 21.002/02 e confirmada posteriormente pela Resolução no 20.993/2002 e 22.156/06.

13 Art. 17, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

14 1998 -83, 2002 - 101, 2006 - 137, 2010 -129, 2014 -146, 2018 - 200, 2022 - 28.

4. As sobras eleitorais nas Reformas Políticas de 2015, 2017 e 2021 e a judicialização das eleições de 2022

Nas reformas políticas ocorridas entre 2015 e 2021 foram aprovadas importantes mudanças para a regra das sobras eleitorais. Algumas delas foram utilizadas e logo depois abandonadas como o fim da exigência de se alcançar o quociente eleitoral para disputar as sobras e outras foram judicializadas como o estabelecimento do desempenho mínimo dos candidatos para que os partidos possam ter acesso aos assentos em disputa.

Motivados principalmente pela hiper-fragmentação percebida no sistema partidário brasileiro, a partir de 2015 foram realizadas diversas mudanças nas regras do sistema eleitoral que tiveram impacto relevante na dinâmica da distribuição de assentos na disputa pelo Legislativo. Apesar do método de alocação das vagas nas sobras eleitorais não sofrer mudanças, as regras sobre os requisitos para ter acesso a esses assentos tiveram diversas alterações. A primeira delas foi introduzida pela Lei nº 13.165/2015 que estabeleceu um desempenho eleitoral mínimo de 10% do quociente eleitoral para que candidatos pudessem ter acesso às vagas obtidas pelo partido tanto na primeira quanto na segunda fase de distribuição de vagas.

Segundo Mesquita e Campos (2019), se essa regra fosse adotada durante as eleições de 1998 a 2014 ela impactaria na exclusão de apenas nove candidatos durante todo desse período. Um número muito pequeno no universo de eleitos. No entanto, a regra se mostrou bem mais efetiva nas eleições de 2018, sendo aplicada a oito casos, quase 2% do total de vagas da Câmara dos Deputados. Um outro impacto dessa regra pode ter refletido na mudança da estratégia partidária, pois com ela as agremiações deixaram de ter motivação para promover o voto de legenda. Esse tipo de campanha, muito utilizada anteriormente pelos partidos passou a ser um risco pois um excesso de votos de legenda poderia prejudicar o desempenho individual dos candidatos do partido

impedindo que alcançassem individualmente a quota mínima de votos para poder ser eleitos.

A Reforma Política de 2017 também trouxe alterações no funcionamento do sistema eleitoral e abordou regras associadas a diversos outros temas como financiamento de campanha, propaganda eleitoral, registro de candidaturas e ilícitos eleitorais. O conjunto de regulações estabelecidos pela Lei nº 13.487/2017, Lei nº 13.488/2017 e Emenda Constitucional nº 97/2017 provavelmente foi responsável pelas maiores mudanças na legislação eleitoral desde a Lei das Eleições em 1997. A regra sobre os requisitos para participação na distribuição das sobras eleitorais, que faziam parte do ordenamento eleitoral desde a Lei Agamenon de 1945, sofreu duas alterações significativas.

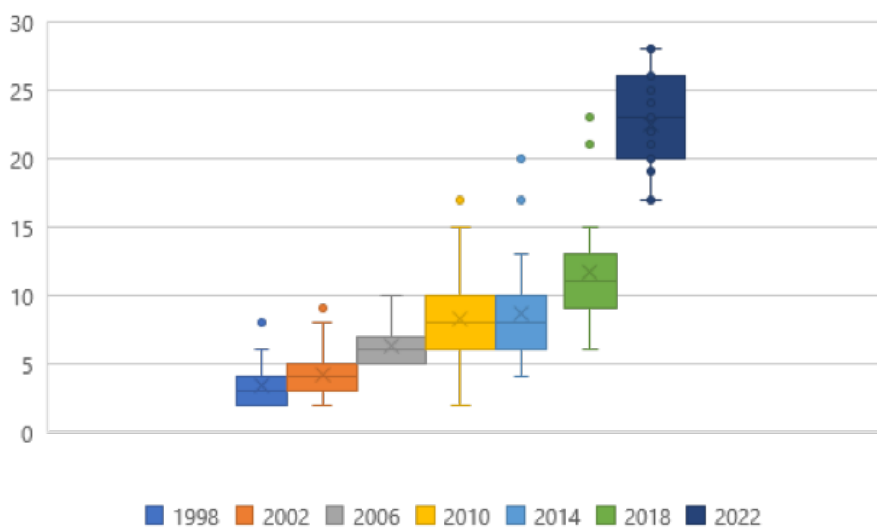
Primeiramente, foi incorporada à Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 97/2017, a proibição de realizar coligações para as disputas nas eleições proporcionais. Foi estabelecido que essa mudança não valeria para as eleições de 2018, sendo aplicada pela primeira vez nas disputas municipais de 2020. Em conjunto com essa alteração, foi abolida a necessidade de os partidos alcançarem votação igual ao quociente eleitoral para poder participar da distribuição das sobras eleitorais. Sem essa regra que funcionava como uma cláusula de barreira a essa etapa da eleição, passou a ser permitido que todos partidos pudessem participar dessa fase da distribuição de assentos.

De acordo com Matheus (2021), essa foi uma alternativa encontrada para tentar minimizar eventuais problemas na distribuição das cadeiras que ocasionassem monopólios de partidos nos distritos. No entanto, nas eleições de 2020 a associação das duas regras parece ter prejudicado o sucesso na redução do número efetivo de partidos, gerando maior impacto na quantidade de partidos concorrendo às vagas que naqueles que as obtiveram. Em particular nos maiores municípios a mudança no acesso as sobras eleitorais, parece efetivamente ter contrabalanceado o efeito do fim das coligações (MATHEUS, p. 381, 2021).

Uma última mudança trazida pela Reforma Política de 2017, que impacta indiretamente na disputa pelas sobras eleitorais, foi o es-

tabelecimento da cláusula de desempenho progressiva para recebimento de recursos a partir de 2018. Já na primeira eleição, dos 35 partidos políticos com registro no TSE, 14 não atingiram os critérios mínimos exigidos pela cláusula para ter acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita de rádio e televisão. Isso causou uma série de fusões entre as agremiações e nas eleições de 2022 havia apenas 28 partidos ou federações participando do pleito. Nessa eleição, apenas 12 deles (9 partidos e 3 federações) atingiram os novos patamares da cláusula. Essa diminuição no número de competidores naturalmente impactou na dinâmica da disputa das sobras eleitorais.

GRÁFICO 2. Número de listas partidárias nas disputas para Deputado Federal por UF (1998-2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

Percebe-se que um dos primeiros efeitos mecânicos da reforma de 2017 foi o aumento do número de listas em disputa, já que a prática de reunir muitos partidos em um única lista por meio da coligação foi extinta. Esse efeito pode ser claramente observado no Gráfico 2. A média

do número de listas quase dobrou, saltando de pouco mais de 10 por estado, em 2018, para 22, em 2022. Também cabe ressaltar o aumento da dispersão do número de listas partidárias entre os distritos, a partir do qual se pode inferir uma maior discrepância da dinâmica eleitoral entre Unidades da Federação. Em outras palavras, um dos efeitos inesperados da reforma foi criar um conjunto de regras que atinge os estados de formas muito diferentes de acordo com o tamanho das bancadas estaduais estabelecidas constitucionalmente. Discorreremos mais sobre esse ponto em específico na próxima sessão.

Após observarem as consequências das inovações eleitorais no pleito municipal de 2020, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional no 111/2021 e a Lei Nº 14.211/2021 realizando novas mudanças nos requisitos de acesso às sobras eleitorais. Primeiramente, em resposta ao fim das coligações, foi criado o instituto da federação partidária. Essa nova norma permitia que um grupo de partidos se aliassem para disputar as eleições conjuntamente em âmbito nacional desde que permanecessem membros da federação por no mínimo quatro anos. Os partidos que formam uma federação devem concorrer com lista única de candidatos para todos os cargos em disputa. Além disso todas as regras que se aplicam ao funcionamento parlamentar dos partidos também se aplicam às federações (MESQUITA 2022).

A Lei Nº 14.211/2021 trouxe importantes alterações na regulamentação da distribuição das sobras, quando voltou-se a exigir que os partidos alcançassem um patamar mínimo de votação para disputar essas cadeiras. Porém, a regra estabelecida foi diferente de todas que já haviam sido adotadas até então. Determinou-se que apenas os partidos que tenham obtido pelo menos 80% do quociente eleitoral poderiam disputar a distribuição das vagas, desde que seus candidatos tivessem obtido votos em número igual ou superior a 20% desse quociente. A criação de uma exigência menor que o quociente partidário para disputa das sobras eleitorais parece contraditória com a necessidade dos candidatos terem que atingir um patamar individual mais alto que o necessário para as vagas atribuídas pela primeira distribuição de cadeiras.

Em razão da falta de clareza sobre qual seria o método de distribuição das vagas em uma hipotética terceira fase em que não há mais candidatos que alcançaram 20% do quociente eleitoral, no final de 2021 o TSE elaborou a Resolução nº 23.677/2021.

Esse regramento estabeleceu que as sobras eleitorais seriam distribuídas em duas etapas. Na primeira apenas participam os partidos que alcançaram pelo menos 80% do quociente eleitoral, desde que tivessem candidatos com votação mínima de 20% do quociente eleitoral e na segunda etapa (sobras das sobras), participariam os partidos com pelo menos 80% do quociente eleitoral, mas sem exigência da votação pessoal mínima dos candidatos. As aparentes contradições na interpretação dessas regras geraram protestos de partidos que se sentiram injustiçados nas eleições de 2022 e acionaram o STF através das ADIS 7.228, 7.263 e 7.325, apresentadas no final de 2022.

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade no 7.228, 7.263 e 7.325 foram propostas pelos partidos políticos Rede Sustentabilidade, Partido Progressista e a união de Podemos e Partido Socialista Brasileiro. Essas ações questionaram quatro pontos da Lei no 14.211/2021 (ROLL, 2024):

- a) A validade da regra definida para a 3ª fase de distribuição de votos (as sobras das sobras) alegando que todos os partidos que participaram da eleição deveriam poder concorrer às vagas (e não apenas os que atingiram 80% do quociente eleitoral);
- b) Inconstitucionalidade do preenchimento das vagas pelas candidatas ou candidatos mais votados na ausência de partidos que alcançassem o quociente eleitoral;
- c) Diferenciação dos requisitos relativos ao desempenho nos candidatos na distribuição de vagas através do quociente partidário (10%) e das sobras eleitorais (20%);
- d) Interpretação de que a incidência da exigência de votação nominal mínima de 20% para candidatos incidisse sobre o requisito imposto aos partidos para participarem da etapa das sobras eleitorais (80% do quociente eleitoral).

O Ministro Relator Ricardo Lewandowski votou parcialmente procedentes as ADIs¹⁵, e, com uma maioria de 7 votos favoráveis e 4 contrários¹⁶, o Plenário do STF invalidou regra que era aplicada à chamada 2ª etapa de distribuição das sobras eleitorais (sobras das sobras). Com a decisão, todos os partidos poderão participar dessa fase de distribuição de vagas restantes, antes reservada aos que atingissem o mínimo de 80% do quociente eleitoral. Prevaleceu o entendimento de que a aplicação dessa cláusula nessa última fase de distribuição de cadeiras inviabilizaria a ocupação de vagas por partidos pequenos, ainda que tenham candidatos com votação expressiva. Além disso, também considerou inconstitucional a regra que estabelecia que se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados¹⁷. No entanto, o colegiado definiu

15 Segundo o Ministro relator: “Isso posto, julgo parcialmente procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade 7228, 7263 e 7325 para dar interpretação conforme à Constituição ao §2º do artigo 109 do Código Eleitoral, de maneira a permitir que todas as legendas e seus candidatos participem da distribuição das cadeiras remanescentes descritas no inciso III do artigo 109 do Código Eleitoral, independentemente de terem alcançado a exigência dos 80% e 20% do quociente eleitoral, respectivamente.

Declaro, ainda, a inconstitucionalidade do artigo 111 do Código Eleitoral e do artigo 13 da Resolução-TSE 23.677/2021 para que, no caso de nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, sejam aplicados, sucessivamente, o inciso I c/c o §2º e, na sequência, o inciso III do art. 109 do Código Eleitoral, de maneira a que a distribuição das cadeiras ocorra, primeiramente, com a aplicação da cláusula de barreira 80/20 e, quando não houver mais partidos e candidatos que atendam tal exigência, as cadeiras restantes sejam distribuídas por média, com a participação de todos os partidos, ou seja, nos moldes da 3ª fase, sem exigência da cláusula de desempenho 80%, em estrito respeito ao sistema proporcional.

Por fim, atribuo o efeito ex nunc a esta decisão, de modo que surta efeitos a partir do pleito de 2024.”

- 16 Voto que prevaleceu: Min. Ricardo Lewandowski (relator) Voto(s) divergente(s): Min. André Mendonça, Min. Edson Fachin, Min. Luiz Fux e Min. Luís Roberto Barroso.
- 17 O estranho é que essa regra habita os códigos eleitorais desde 1932, estando presente de forma mais estável desde 1965 sem nunca ter sofrido essa avaliação do STF.

que essa decisão será aplicada a partir das eleições de 2024 e não afetaria o resultado das eleições de 2022.

5. Possíveis consequências para o sistema político brasileiro da reforma de 2017 e das novas regras para distribuição das sobras eleitorais

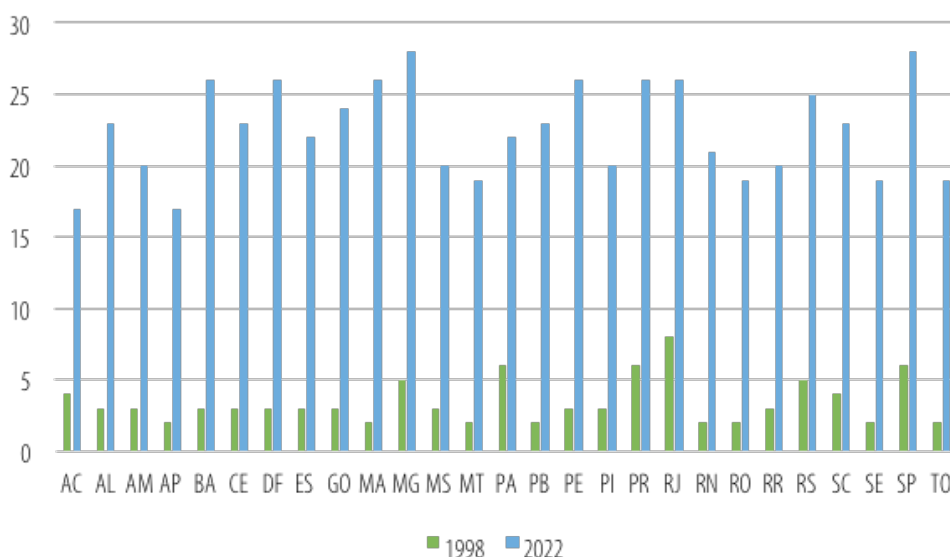
Um dos efeitos pretendidos e declarados abertamente pelos líderes partidários com a reforma de 2017 era a redução da hiper fragmentação partidária no Brasil (THIAGO, 2021). Porém, antes de isso acontecer, em razão dos incentivos criados pela nova legislação, era esperado que houvesse um aumento no número das listas partidárias para eleições proporcionais. Em outras palavras, o fim da coligações e estabelecimento da cláusula de desempenho fez com que a grande aglomeração de partidos em uma única lista desaparecesse, mas o critério de aplicação paulatino da cláusula vai fazer com que leve algum tempo até que os grupos políticos espalhados em muitos partidos se aglutinem. Dessa forma, respondendo às novas regras, as eleições municipais de 2020 e nacionais de 2022 naturalmente teriam um número maior de listas partidárias por distrito.

O Gráfico 3 traz uma comparação entre o número de listas em 1998 e 2022 por UF. É esperado que a eleição ocorrida no ano de 1998 fosse aquela com menos listas – e menos partidos políticos – da série histórica. No entanto, o salto do número de listas partidárias por UFs entre 1998 e 2022 é muito grande. A maior parte dessa diferença se encontra entre as duas últimas eleições. Se de 1998 até 2018 a diferença foi 3,4 para 11,7 listas em média, o crescimento de 2018 a 2022 foi de quase 100%, chegando a 22,5 listas partidárias em média por UF.

Espera-se que esse número de listas partidárias seja paulatinamente reduzido conforme ocorra a diminuição do número de partidos políticos, por exemplo em razão de fusões ou fortalecimento das federações. Ainda é cedo para afirmar se esses fenômenos serão observados, mas alguns trabalhos já discutem possíveis efeitos não pretendidos com a re-

forma, como o aumento do número de partidos médios exercendo papel relevante (ZUCCO; POWER, 2021) e o sucesso de partidos identificados como *centrão* (TESTA et al, 2024).

GRÁFICO 3. Número de listas partidárias nas disputas para Deputado Federal por UF em 1998 e 2022



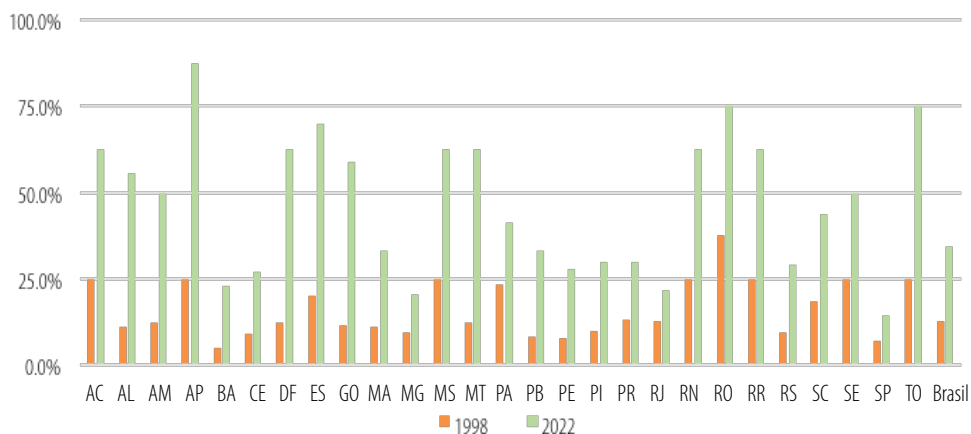
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

Enquanto são aguardados os efeitos a médio e longo prazo das mudanças estabelecidas em 2017, pode-se observar mudanças imediatas no padrão da distribuição das sobras nas eleições de 2022. Em comparação com 1998, em 2022 houve um grande aumento na proporção de vagas distribuídas na etapa das sobras na disputa para Câmara dos Deputados. Pela primeira vez desde pelo menos 1998 mais da metade das Unidades da Federação tiveram 50% ou mais dos seus assentos distribuídos na etapa das sobras.

No gráfico 4, ainda é possível observar casos extremos como o do Amapá, onde mais de 80% dos assentos foram ocupados na etapa das sobras eleitorais. Portanto, houve um crescimento da importância des-

sa etapa do processo de contagem dos votos no sistema de lista aberta adotado no Brasil. Em particular, observa-se que a nova regra tem efeitos modulados a depender do número de vagas disputadas no distrito. Ou seja, o conjunto institucional construído para todo o Brasil impacta de forma fundamentalmente diversa estados pequenos e grandes. A tabela 1 exemplifica esse conceito ao expor o número de vagas para Deputado Federal distribuídas na fase das sobras por Unidade da Federação.

GRÁFICO 4. Percentual de vagas para Deputado Federal distribuídas na fase das sobras eleitorais nas eleições por UF (1998 – 2022)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

É fácil verificar na Tabela 1 que aqueles estados com menos vagas em disputa sofreram um impacto bem maior que os demais na dinâmica de distribuição das sobras. Ainda que Minas Gerais tenha sido a UF que mais teve vagas distribuídas pelo método das sobras, 11, em termos relativos isso representa pouco mais de 21% do total da bancada, enquanto o Distrito Federal teve 62% de sua bancada definida na segunda fase – a mesma proporção de MS e MT. Outros estados que também tem bancadas menores tiveram resultados semelhantes, como o Tocantins, com 75% das vagas; e o Espírito Santo, com 70%.

TABELA 1. Número de vagas para Deputado Federal distribuídas na fase das sobras eleitorais por UF (1998-2022)

UF	Vagas em Disputa	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2022
AC	8	2	2	1	1	1	3	5
AL	9	1	3	3	1	1	2	5
AM	8	1	1	1	1	1	3	4
AP	8	2	2	3	2	4	3	7
BA	39	2	4	4	4	3	6	9
CE	22	2	4	3	3	3	4	6
DF	8	1	2	3	2	2	5	5
ES	10	2	3	2	2	3	5	7
GO	17	2	3	2	2	2	5	10
MA	18	2	2	2	2	4	5	6
MG	53	5	4	4	4	5	6	11
MS	8	2	2	2	1	2	4	5
MT	8	1	1	2	2	3	3	5
PA	17	4	4	4	2	2	3	7
PB	12	1	2	2	1	3	3	4
PE	25	2	2	3	3	2	5	7
PI	10	1	2	3	2	1	4	3
PR	30	4	4	5	4	5	5	9
RJ	46	6	5	4	7	6	8	10
RN	8	2	2	2	2	1	2	5
RO	8	3	3	3	2	2	4	6
RR	8	2	2	2	2	2	5	5
RS	31	3	5	5	5	3	7	9
SC	16	3	3	3	2	2	5	7
SE	8	2	3	1	1	1	3	4
SP	70	5	6	8	6	8	15	10
TO	8	2	2	2	1	1	3	6
BRASIL	513	65	78	79	67	73	126	177
BRASIL (%)	100%	13%	15%	15%	13%	14%	25%	35%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

A rigor, esse efeito não chega a ser surpreendente porque o aumento no número de listas partidárias em cada distrito eleitoral, e a subsequente diluição dos votos entre os partidos, tornaria maior a dificuldade para alcançar o quociente eleitoral em distritos pequenos¹⁸. O Gráfico 4 traz essa informação de forma organizada de acordo com a classificação do distrito eleitoral como de pequena, média ou grande magnitude¹⁹.

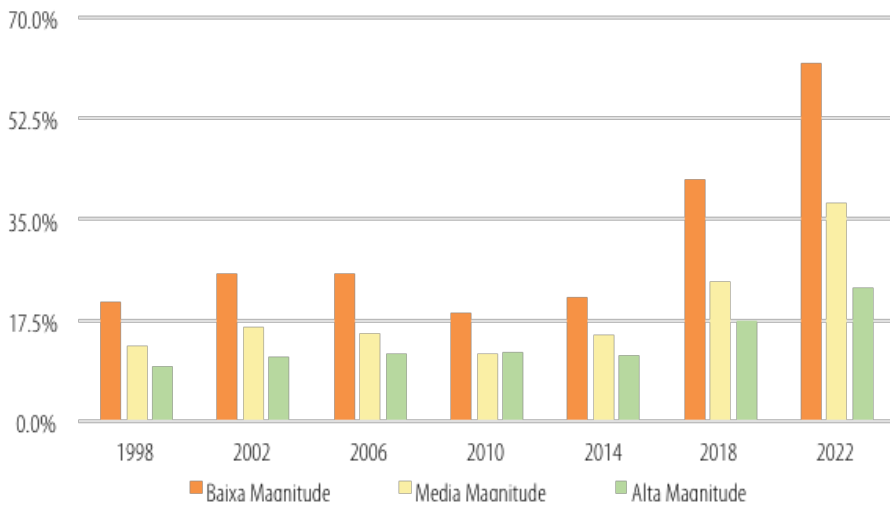
O primeiro aspecto que chama atenção no Gráfico 4 é que, como já mencionamos na sessão anterior, a grandeza da proporção de vagas muda a partir de 2018. Esse efeito era esperado quando do desenho da reforma e tende a diminuir conforme diminua o número de partidos políticos. O ponto mais relevante, e menos antecipado quando planejado o desenho institucional da reforma, é o crescimento também da discrepância na proporção entre distritos pequenos e grandes. Sabe-se que na primeira etapa do cálculo para distribuir as cadeiras, o Quociente Eleitoral é o número mínimo de votos válidos para que o partido tenha direito a um assento. Em Sergipe, por exemplo, esse critério representa 12,5% do total de votos válidos enquanto em São Paulo o mesmo critério representa 1,4% dos votos válidos. Para efeito de comparação, o candidato mais votado para o Senado em 2022 recebeu 28,5% dos votos em Sergipe – pouco mais de duas vezes o QE necessário para eleger um deputado – e em São Paulo o senador mais votado recebeu 49,7% dos votos – 35 vezes o QE. É evidente que o critério numérico é menos relevante do que a representação igualitária dos estados no desenho de Casa alta que adotamos no federalismo brasileiro. O fator de compara-

18 Enquanto nos distritos de magnitude igual a 8 o QE corresponde a 12,5% dos votos, em distritos grandes como São Paulo esse valor cai para 1,4%.

19 A magnitude dos distritos foi classificada, de acordo com Dalmoro e Fleischer (2005). Segundo a classificação dos autores, são considerados de baixa magnitude os estados que elegem de 8 a 15 deputados federais – AC, AL, AM, AP, DF, ES, MS, MT, PB, PI, RN, RO, RR, SE, TO –; de média magnitude os que elegem entre 16 e 24 – CE, GO, MA, PA, SC; e de alta magnitude os que elegem 25 ou mais – BA, MG, PE, PR, RJ, RS, SP.

ção serve para pensar os resultados que um mesmo conjunto de regras impõe às diferentes unidades da federação representadas na Câmara dos Deputados.

GRÁFICO 5. Percentual de vagas para Deputado Federal distribuídas na fase das sobras eleitorais entre 1998 e 2022 por tamanho do distrito



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral, 2024.

6. Considerações Finais

Sabemos que o objetivo primordial da reforma de 2017, redução da hiper-fragmentação partidária no Brasil, vem sendo alcançado (ZUCCO; POWER, 2021; TESTA et al, 2024). Porém, isso acarretou em dois efeitos no cálculo dos votos, um esperado e outro nem tanto. O primeiro foi o aumento das listas e consequente maior peso da segunda fase da contagem, a da redistribuição das sobras. O segundo, esse menos esperado, foi o aumento da discrepância entre Unidades da Federação com bancadas pequenas e grandes. Seria de esperar, portanto, que mais atenção fosse dada à etapa das sobras, uma vez que um número maior de assentos passa a ser alocado por esse método.

A decisão vinda do Judiciário que recai sobre o inciso III do artigo 109 do Código Eleitoral (as sobras das sobras), independentemente de terem alcançado a exigência dos 80% e 20% do quociente eleitoral pode, por um lado, levar à uma dispersão maior de vagas entre os partidos na próxima eleição. Por outro lado, essa decisão pode representar a sobrevivência de partidos menores em estados pequenos. Caso contrário, a tendência seria a concentração regional de partidos menores em distritos grandes e o desaparecimento das estruturas dessas agremiações nos distritos pequenos (quicá até nos médios).

A exigência que se alcançasse uma quota específica para participação da segunda etapa de distribuição de assentos vem desde a Reforma Eleitoral de 1935, quando foi estabelecida a necessidade dos partidos alcançarem o quociente eleitoral. Se, por um lado, é possível argumentar que a decisão proferida pelo STF ignora esse histórico e se baseia em um argumento de que a nova regra fere a proporcionalidade do sistema brasileiro²⁰; por outro, a reforma de 2017 criou a cláusula de desempenho para recebimento de recursos e já apresenta efeitos relevantes.

É preciso atentar, ainda para que essa decisão do STF não resulte na possibilidade de ocorrerem retrocessos ao sistema político brasileiro como aqueles ocorridos com a declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira em 2006 (ADIS 1351 e 1354). Esse fato foi fundamental para a explosão do número efetivo de partidos que ocorreu nos anos seguintes. Resta agora esperar as eleições municipais de 2024 para se ter uma ideia dos efeitos causados por essa decisão.

Com relação ao papel do STF, é preciso lembrar que a Lei Nº 14.211/2021 foi construída de forma a não contemplar todos os casos, e relegou ao Judiciário decidir sobre a alocação de cadeiras nas eleições de 2022. O Congresso Nacional estava ciente dessa informação durante um ano e não agiu para legislar sobre essa lacuna que ele mesmo criou

20 Apesar da Lei Nº 14.211/2021 estar sujeita a críticas fundamentadas por sua falta de clareza no que diz respeito à distribuição das sobras, seria um exagero dizer que ela descaracteriza a natureza proporcional do sistema brasileiro.

em 2021²¹. Findo o prazo limite para que se fizesse mudança, o princípio da anualidade estabelecido pela Constituição de 1988, o Congresso também não se manifestou sobre o tema. Só depois disso que, em 2024, o STF procedeu ao julgamento das ADIS 7.228, 7.263 e 7.325.

No ano de 2024, tramita no Senado o novo Código Eleitoral, que viria substituir o de 1965. A leitura da ficha de tramitação do projeto deixa evidente a pouca participação da sociedade civil nesse processo decisório, o que pode ocasionar novas lacunas e diminuir a participação da sociedade sobre o mecanismo mais elementar da democracia representativa, as eleições.

Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral). Regula em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições federais, estaduais e municipais. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1932. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/440250/publicacao/15695060>. Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais. Repositório de Dado Eleitorais: Eleições Municipais 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <URL>. Acesso em: 13 de mai. 2024.

21 Chegou a ser criado um grupo de trabalho para discutir a questão das sobras, dentre outras, na Câmara dos Deputados. O GT só conseguiu apresentar o primeiro esboço de texto dia 12/09, três semanas antes do prazo final para aprovação (TESTA, 2023). Seria praticamente inviável que ocorresse.

BRASIL. Decreto lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 40 da Lei Constitucional no 9, de 28 de fevereiro de 1945. Diário Oficial da União, 28 de maio 1945. Acesso em: 13 de mai. 2024.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral). Regula em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições federais, estaduais e municipais. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1932. Disponível em <URL>. Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: <URL>. Acesso em 13 de mai. 2024.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, 19 jul. 1965. Acesso em: 13 de mai. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 30, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, 20 set. 1995. Disponível em: <URL>. Acesso em: 13 de mai. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.488 de 06 de outubro de 2017. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em 13 de mai. 2024.

DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). Partidos e coligações eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung/São Paulo: Ed. UNESP, 2005, p. 85-113.

FREIRE, Américo. A via partidária da transição política brasileira. *Varia história*, v. 30, p. 287-308, 2014.

MATHEUS, Thiago Alexandre Melo. *Distritão: tramitação no Congresso Nacional e possíveis consequências para o sistema partidário brasileiro*. 2017. 92 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

_____. Estudo exploratório sobre o fim das coligações nas eleições municipais brasileiras de 2020. *E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, p. 358-384, 2021.

MESQUITA, Lara; CAMPOS, Gabriela. Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018. *Cadernos Adenauer*, [s.l.], v. 1, n. XX, p. 59-77, 2019.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

ROLL, Rodrigo Tamussino. As “sobras das sobras” eleitorais: quais as consequências práticas e a relevância do julgamento das ADIs 7228, 7263 e 7325 pelo STF?. *Curso de Especialização em Direito Eleitoral: Uerj*, 2023.

TESTA, G.G.. Fortalecimento do Legislativo ou centralização do poder? Governabilidade e a formação de base no Congresso Nacional (2019-2023). In: DANTAS, Humberto; FERNANDEZ, Michelle; e TESTA, G.G.. *Governabilidade: instituições, atores e estratégias*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer. 2023. p. 57-80.

TESTA, G. G.; MESQUITA, L.; BOLOGNESI, B. Do fisiologismo ao centro do poder: as reformas eleitorais e o centrão 2.0. *Caderno CRH (Online)*, v. 37, p. 22, 2024.

VELASCO, Domingos. *Direito eleitoral: sistema eleitoral, nulidades, crítica*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935.

ZUCCO, Cesar and POWER, Timothy J. “Fragmentation Without Cleavages? Endogenous Fractionalization in the Brazilian Party System”. *Comparative Politics* 53(3), p. 477–500, 2021.

Tendências nos financiamentos de campanha eleitoral: um olhar sobre 2024

Antônio Mariano
Philippe Guedon

Resumo

A proibição das doações empresariais às campanhas políticas pelo Supremo Tribunal Federal em 2015 gerou um novo cenário eleitoral no Brasil, impulsionando o uso do Fundo Eleitoral como principal fonte de financiamento. Esta mudança visa reduzir a influência de interesses corporativos, promovendo igualdade entre candidatos, embora apresente desafios como fiscalização rigorosa e transparência na utilização dos recursos. Os candidatos enfrentam adaptações em estratégias de arrecadação e comunicação. A perspectiva de um ambiente político mais democrático depende do compromisso das instituições e da sociedade em garantir a integridade do processo eleitoral, destacando a importância da transparência e participação cidadã.

Abstract

The Supreme Court's ban on corporate donations to political campaigns in 2015 has created a new electoral scenario in Brazil, boosting the use of the Electoral Fund as the main source of funding. This change aims to reduce the influence of corporate interests, promoting equality between candidates, although it presents challenges such as strict supervi-

sion and transparency in the use of resources. Candidates have to adapt their fundraising and communication strategies. The prospect of a more democratic political environment depends on the commitment of institutions and society to guarantee the integrity of the electoral process, highlighting the importance of transparency and citizen participation.

Introdução

Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) proibiu as doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, considerando-as inconstitucionais devido à influência desigual que exerciam. Essa decisão gerou mudanças no financiamento político, especialmente nas eleições municipais de 2016, que passaram a depender de doações de pessoas físicas. No entanto, apesar da redução nos gastos das campanhas, a disparidade entre os recursos investidos pelos candidatos eleitos e não eleitos permaneceu notável, indicando que a proibição das doações empresariais não resolveu totalmente o problema da desigualdade no processo eleitoral.

Este artigo tem como objetivo analisar as declarações de gastos e arrecadações de todos os candidatos a Vereador e Prefeito no Rio de Janeiro nas eleições de 2012, 2016 e 2020, antes e depois da proibição das doações empresariais. Espera-se que as mudanças na legislação sobre financiamento eleitoral alterem a dinâmica de arrecadação de recursos, com os partidos políticos se tornando os principais financiadores das campanhas. O artigo está estruturado em três partes: uma revisão bibliográfica, onde serão discutidas literaturas e documentos relevantes sobre o tema e a metodologia utilizada para coletar os dados do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE-RJ), incluindo a discriminação dos recursos provenientes de diferentes fontes; e a discussão dos dados à luz da literatura revisada.

Revisão bibliográfica e metodologia

Na década de 1990, estudiosos brasilianistas, críticos da estrutura institucional brasileira, apontaram os incentivos para a in-

dividualização das campanhas eleitorais e da competição devido ao sistema eleitoral de lista aberta e à alta magnitude dos distritos eleitorais (MAINWARING, 1991; AMES, 2001). No entanto, nos anos 2000, o foco dos estudos partidários mudou para a organização interna dos partidos (BRAGA, 2008), reconhecendo a importância dos partidos na seleção de candidatos, estratégias eleitorais e financiamento de campanhas (BOLOGNESI, 2013; RODRIGUES, 2002; CERVI, COSTA, CODATO e PERISSINOTTO, 2015).

A Lei 8.713 de 30 de setembro de 1993 permitiu doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, mas foi a partir de 2002 que os estudos sobre financiamento eleitoral ganharam destaque, com a divulgação das prestações de contas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Esses estudos se concentraram em três eixos principais: a relação entre gastos e resultados eleitorais, os benefícios para os financiadores e os determinantes do investimento eleitoral (MANCUSO, 2015; SOUSA, 2016).

Pesquisas mostram que candidatos mais financiados têm maior visibilidade e chances de obter votos (SAMUELS, 2001; MARCELINO, 2010). LEMOS, MARCELINO e PEDERIVA (2010) observam que os eleitos gastam em média cinco vezes mais do que os não eleitos, destacando que candidatos do PDMB, PSDB e PFL/DEM investem mais do que PT e PDT. MANCUSO e SPECK (2012) encontraram associação positiva entre financiamento empresarial e desempenho eleitoral. Empresas buscam maximizar ganhos futuros ao investir em candidaturas, muitas vezes utilizando recursos públicos como os do BNDES (CLAESSENS, FEIJEN e LAEVEN, 2008; LAZZARINI, MUSACCHIO, BANDEIRA DE MELO e MARCON, 2011). Estudos mostram que candidatos com mandato e alinhados ideologicamente ao doador são mais financiados (LEMOS, MARCELINO e PEDERIVA, 2010; SAMUELS, 2001).

Variáveis sociais, como ocupação e gênero, também influenciam no financiamento. Candidatos incumbentes e do gênero masculino recebem mais recursos (PERISSINOTTO e MIRÍADE, 2009; SAACHET e SPECK, 2012). Candidaturas femininas são subfinanciadas e têm menos sucesso eleitoral (SCHMOKEL, MENDES, SEVERO e COLVERO, 2016).

Para examinar esses dois períodos eleitorais (antes e depois da proibição), 2012 e 2016 e 2020, compilamos um banco de dados contendo as receitas declaradas de campanha, publicadas pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, de todos os candidatos a vereador na cidade do Rio de Janeiro, totalizando 1.717 em 2012 (relação de 33,66 candidatos por vaga), 1.606 em 2016 (relação de 31,49 candidatos por vaga) e 1.788 em 2020 (relação de 35,05 candidatos por vaga). Para Prefeito foram 8 em 2012, 11 em 2016 e 14 em 2020. Os candidatos e os partidos são obrigados por lei a declarar todas as receitas e despesas dentro de 72 horas após a entrada e saída dos recursos; portanto, todos os registros foram tabulados e estruturados de acordo com sua origem.

As origens são classificadas pelo Tribunal Superior Eleitoral da seguinte maneira: recursos de pessoas físicas; doações pela internet; recursos de pessoas jurídicas; fundos de partido político; contribuições de outros candidatos/comitês; recursos próprios; aplicações financeiras e recursos de origem não identificada. Essas categorias serão analisadas individualmente para verificar as diferenças de aplicação nos dois contextos eleitorais. Os dados foram agrupados e organizados utilizando o programa estatístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Concorrendo à Prefeitura na cidade do Rio de Janeiro

A presente seção tem como objetivo descortinar as últimas eleições na cidade do Rio de Janeiro em relação ao financiamento eleitoral para vislumbrar possíveis cenários e tendências para a eleição vindoura. Portanto, a seção está dividida em três subseções: a) apresentação do histórico das eleições de Prefeito na cidade; b) discussão do histórico das disputas de vereador; e, por fim, c) cenários possíveis para as eleições de 2024.

Analisando, então, as disputas anteriores, após 2012, é possível identificar que há uma relação significativa entre as receitas de campanha dos candidatos e o número de votos. Conforme relação já demonstrada na ciência política brasileira há anos, como bem mostra o trabalho de

Cervi et al (2015), no caso do Rio de Janeiro são os vencedores dos pleitos de Prefeito que possuem as maiores receitas de campanha.

Em 2012, eleição vencida pelo candidato Eduardo Paes, a disparidade de receitas pode explicar, em parte, a vitória no primeiro turno do candidato que já ocupava o posto desde 2008. O segundo colocado, naquela ocasião, Marcelo Freixo, do PSOL, embora descolado dos demais candidatos, não conseguiu demonstrar competitividade eleitoral naquele momento.

Em 2016, com Eduardo Paes não podendo disputar a eleição, por conta de já ter o segundo mandato, a escolha pela sucessão foi por Pedro Paulo, político de confiança do então Prefeito. Na campanha eleitoral, houve uma forte ênfase na campanha negativa, destacando a desaprovação pessoal do candidato, apesar do apoio partidário e da gestão vigente. Como resultado, ele não avançou para o segundo turno. Nesse sentido, a disputa, que chegou ao segundo turno, demonstrou uma alta competitividade, mudando significativamente o cenário geral de estruturação das próprias campanhas eleitorais. No segundo turno, Marcelo Crivella (PRB), ex-Senador da República, disputou a Prefeitura com Marcelo Freixo, então Deputado Estadual. Conforme é possível observar no gráfico 1, embora competitiva, a campanha novamente do candidato que arrecadou maior soma financeira venceu a eleição.

Na eleição seguinte, em 2020, a disputa esteve concentrada em dois candidatos desde o primeiro turno: o então Prefeito Marcelo Crivella (Republicanos) e o ex-Prefeito, naquele momento, Eduardo Paes (DEM). Os dois candidatos foram para o segundo turno e, naquele momento, Eduardo Paes venceu a eleição com folga, tendo mais de 64% dos votos. Novamente, foi o candidato com mais recursos que venceu a eleição.

É importante mencionar que não é possível identificar se é a maior soma que torna os candidatos mais competitivos ou a sua força eleitoral que incentiva uma maior arrecadação de campanha. No entanto, os dados demonstram que há uma relação entre esses dois aspectos e fato é que, no Rio, pelo menos desde 2012, aqueles que mais gastam para o cargo de Prefeito tem tido êxito nos seus pleitos.

GRÁFICO 1. Receita de campanha x Votos –
Candidatos à Prefeitura do Rio de Janeiro (2012, 2016 e 2020)

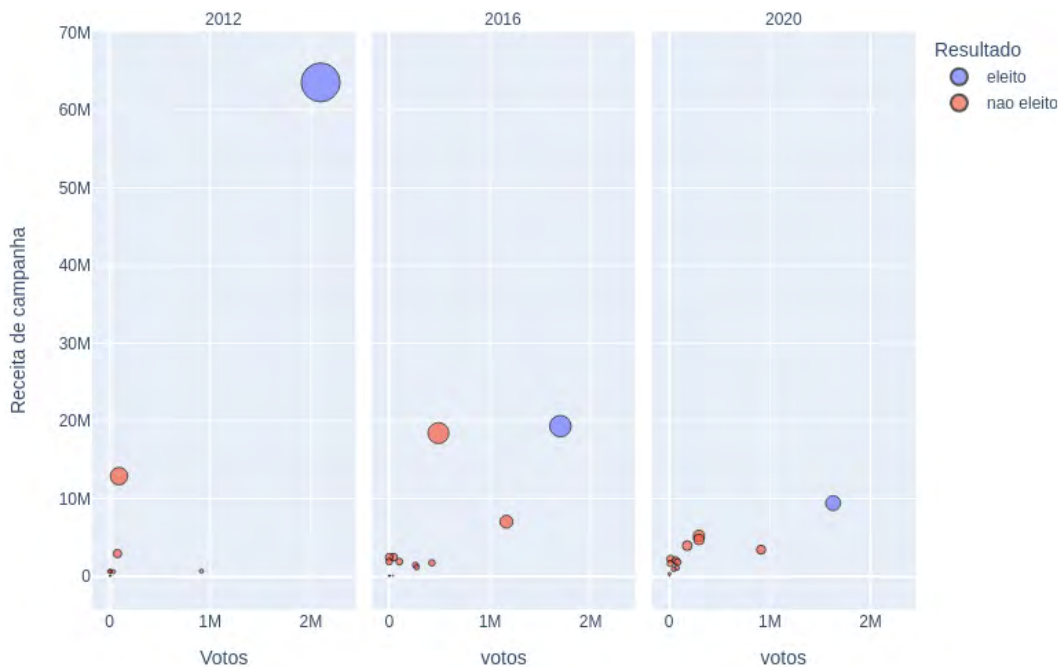
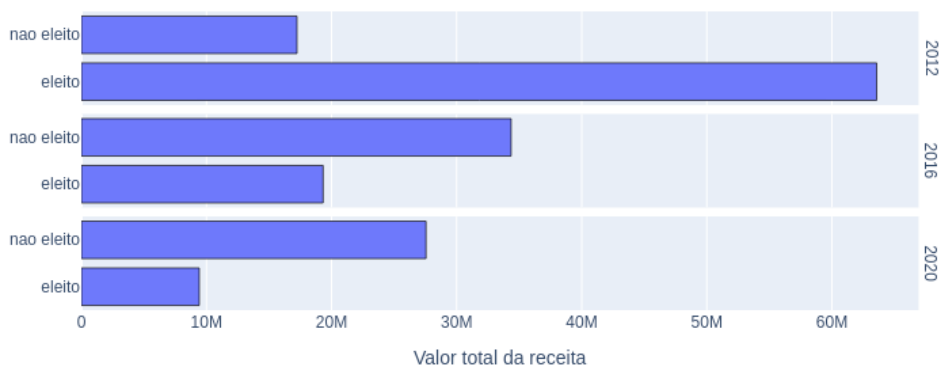


GRÁFICO 2. Receita total de campanha por resultado –
Candidatos à Prefeitura do Rio de Janeiro (2012, 2016 e 2020)

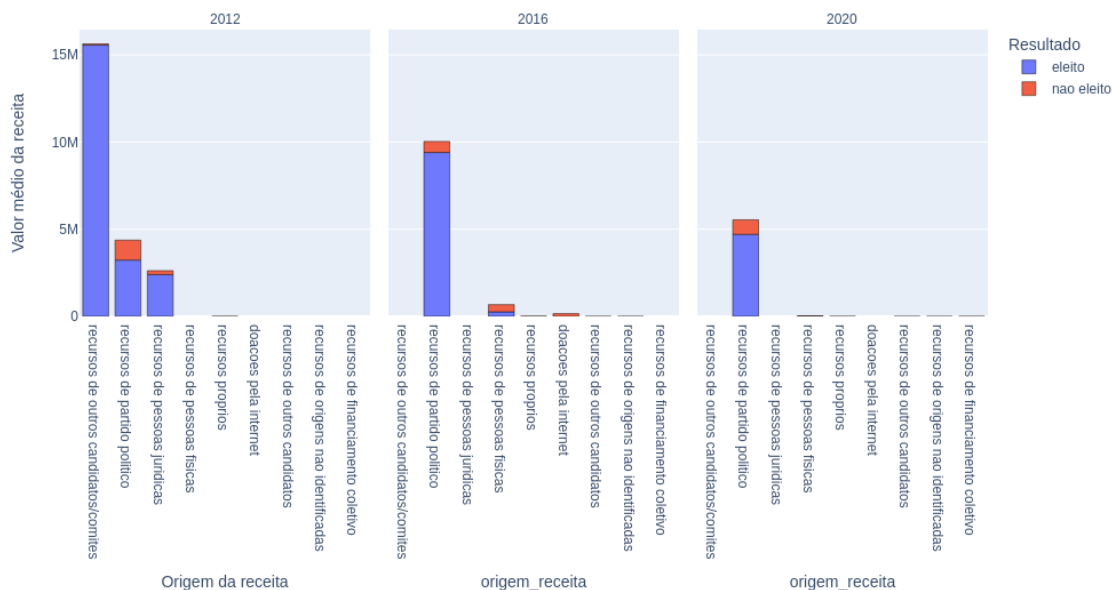


Outro fator que deve ser mencionado é o valor declarado nas campanhas nessas últimas eleições. A eleição de 2012 foi a eleição recente com maior valor declarado de receita nas disputas de Prefeito na cidade do Rio de Janeiro, sendo também alavancada por um cenário de formação de comitês eleitorais e doação de pessoas físicas. Aquela eleição, em 2012, foi a última para o cargo que permitiu essa estrutura, que foram alavancadas com recursos privados. Conforme apontam Guedon e Mariano (2019), após o fim do financiamento privado direto nas campanhas, as eleições mudaram a forma de financiamento, dando um maior peso aos recursos advindos dos partidos políticos e incentivando doações de pessoas físicas, como no caso de financiamentos coletivos e doações privadas com o limite legal imposto sobre a declaração de renda anual do cidadão. Apesar disso, o fim das doações privadas não resultou em uma maior competitividade entre os candidatos. Aqueles que detêm as maiores somas seguem, em regra, sendo os candidatos que, ao final, são eleitos.

Conforme é possível observar no gráfico 3, as eleições após a proibição das doações de pessoas jurídicas e a formação de comitês, os partidos assumem o papel de maiores financiadores eleitorais. Isso também é explicado pelo esforço da classe política em manter as estruturas de campanha robustas tal como no período anterior à proibição, alavancando os fundos públicos que permitiram a manutenção de um volume significativo de receitas.

Outra sinalização importante que deve ser mencionada é a particularidade da eleição de 2016, sobretudo em relação ao financiamento de campanha do então candidato Marcelo Freixo. Ainda que com os recursos partidários compondo a maior parcela dos recursos financeiros da campanha, os recursos individuais de pessoas físicas foram a segunda categoria com maior representação. É tida, inclusive, como um caso de sucesso de mobilização cidadã em relação ao financiamento de campanhas eleitorais, também incentivada pela mudança ainda recente das proibições de doação de pessoas jurídicas e o cenário de desaprovação por parte da opinião pública das relações entre doadores e dotações futuras de benesses do Estado.

GRÁFICO 3. Receita média de campanha por origem e resultado – Candidatos à Prefeitura do Rio de Janeiro (2012, 2016 e 2020)



A competição ao cargo legislativo local: os vereadores cariocas

Em relação ao cargo de Vereador na cidade do Rio de Janeiro a disparidade se mantém. Aqueles com maiores recursos são, em regra, os candidatos com maior sucesso eleitoral. Novamente, embora não seja possível determinar se como causa ou consequência, a relação demonstra que há uma certa dependência dos recursos para alcançar o êxito eleitoral.

No caso do cargo de vereador, a cidade do Rio de Janeiro apresenta um cenário de elevada participação eleitoral em relação ao número de candidatos. Desde 2012, mais de 1500 nomes se colocaram à disposição do eleitor para disputar a eleição no município.

GRÁFICO 4

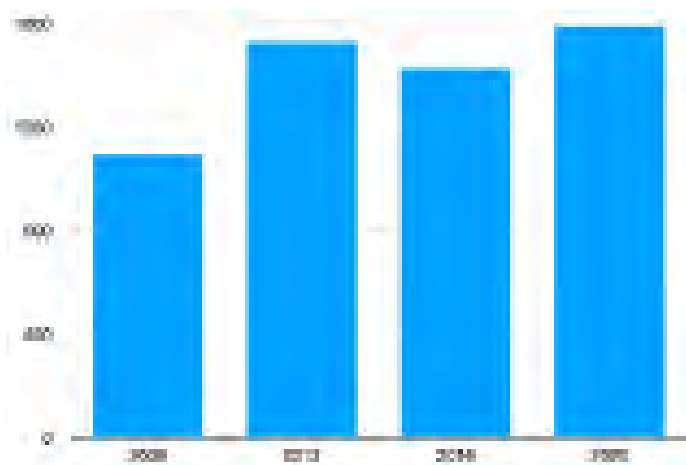


TABELA 1

Ano	Número de candidatos
2008	1.233
2012	1.717
2016	1.606
2020	1.788

Apesar do elevado número de candidaturas, a competitividade está concentrada em um número significativamente menor de candidatos. Conforme demonstram Vilarouca, Freire e Guedon (2022), a formação das nominatas partidárias é operada por lideranças locais com forte controle sobre a lista, criando incentivos e desincentivos a certas candidaturas. Assim como identificou Braga (2008), mesmo no sistema proporcional de lista aberta, como é o nosso, a interpretação das regras institucionais realizada no país permitiu uma organização informal da lista, concentrando recursos caros à competição eleitoral em um grupo menor de candidaturas. Recursos como tempo de rádio e televisão, somas partidárias e exposição junto a candidatos majoritários seriam alguns dos exemplos dessa distribuição desigual.

Os dados apresentados aqui correspondem à eleição de vereador no ano de 2020 no Rio de Janeiro. O gráfico abaixo demonstra que as candidaturas ao cargo apresentam lógica semelhante ao caso majoritário: aqueles que têm maiores receitas estão, em regra, em posição mais confortável em relação ao sucesso eleitoral do que os demais. O Tribunal Superior Eleitoral divide os eleitos em duas categorias: eleitos por QP (quociente partidário) e eleito por média. O primeiro grupo é dos candidatos que têm a sua eleição garantida por um cálculo inicial na distribuição de votos/cadeiras. Logo, é o grupo que possui maior soma de votos. O segundo grupo, eleito por média, tem uma maior dependência dos esforços partidários para a eleição. Embora em nível de resultado não tenha qualquer diferença, a segmentação do TSE ainda permite que verifiquemos que aqueles com maior destaque nas eleições, em termos de voto, foram também aqueles que tiveram uma maior soma de recursos para as suas campanhas eleitorais.

GRÁFICO 5. Receita média de campanha por resultado –
Candidatos a Vereador do Rio de Janeiro (2020)



Assim como nas eleições majoritárias, as candidaturas também apresentam forte dependência dos partidos políticos. Conforme já demonstrado, essa dependência não é só financeira, atingindo também outras áreas, como a visibilidade dos candidatos. Apesar disso, em termos financeiros, é a receita advinda dos recursos de partidos políticos

que dita o tom da competição eleitoral na cidade. É seguido por recursos de pessoas físicas e recursos próprios que também surgem como relevantes na estruturação das campanhas.

GRÁFICO 6. Receita total por origem –
Candidatos a Vereador do Rio de Janeiro (2020)

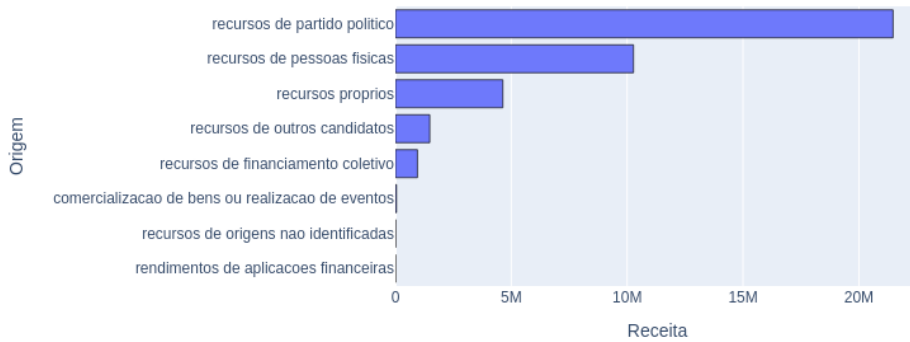
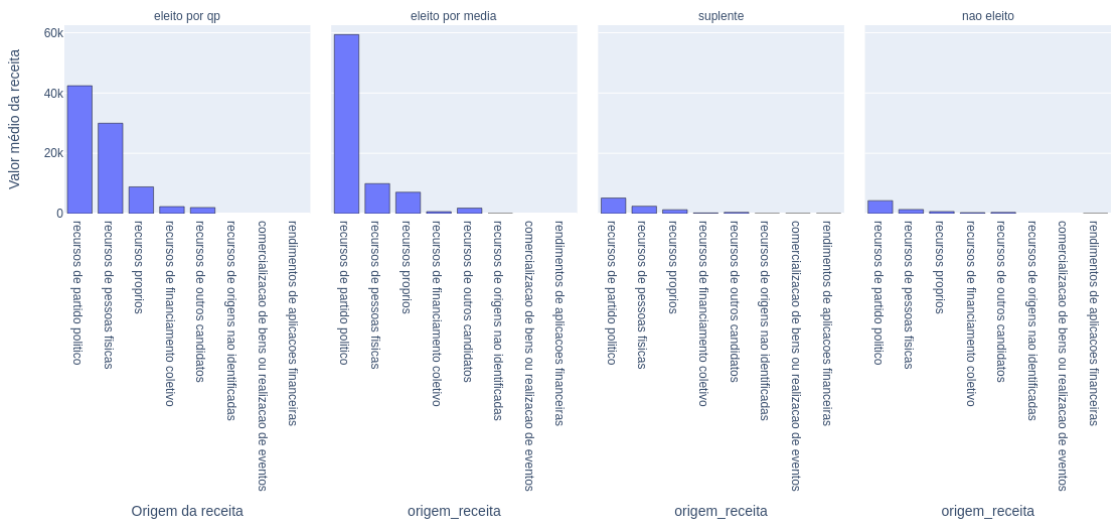


GRÁFICO 7. Receita média de campanha por origem e resultado –
Candidatos a Vereador do Rio de Janeiro (2020)



Por fim, os dados apresentados no gráfico 6 permitem um refino maior nessa argumentação. Os suplentes e não eleitos são grupos que apresentam baixo valor de receita para as suas campanhas, em regra. Além disso, embora os partidos ainda sejam os principais financiadores, o volume de recursos para as suas campanhas são residuais. É comum que os partidos políticos financiem apenas estruturas básicas de campanha, como material gráfico, custos com advogado e contador eleitoral - os dois últimos obrigações legais de existência para os candidatos.

Um olhar para o futuro (breve): as eleições de 2024

Dentro da discussão normativa sobre financiamento de campanhas políticas, discute-se sobre o melhor modelo, seja público, privado ou misto. A despeito dessa discussão, talvez um dos únicos pontos de consenso, é o de que as campanhas políticas chegaram a um nível elevado de volume financeiro dada a profissionalização e a competição política. Dessa forma, um dos pontos que ajudaram a construir a ideia de que deveria dar-se por terminado o modelo de financiamento que incluía as empresas privadas na doação de recursos, é de que as campanhas deveriam ser mais baratas do que o visto atualmente.

Se antes de 2015 a doação privada compunha 12% do total de doações diretas aos candidatos, em 2016 já não pôde existir. Outra diminuição substancial diz respeito aos recursos partidários. Em 2012, a estratégia recorrente das empresas privadas era doar para o partido político, para que este pudesse fazer a divisão entre os candidatos que considerasse mais aptos ao sucesso eleitoral. Já em 2016, com o fim também deste modelo, os partidos apenas tiveram como possibilidade a distribuição do fundo partidário aos candidatos. Dentro do âmbito dos recursos partidários, Horochovski et al. (2016) mostra que essa verba é destinada aos candidatos que melhor se colocam dentro das “estratégias definidas pelas elites partidárias”. Os diretórios, antes da proibição, atuavam como operadores “centrais na intermediação dos recursos” de maneira que permitiam ou contingenciavam o dinheiro doado pelas empresas e

os candidatos. Dado isso, compreende-se melhor a queda na doação dos partidos aos candidatos no pleito analisado. É interessante notar que o modelo de financiamento que ocupa o espaço deixado por esse sistema, foi a doação para campanhas de pessoas físicas. Elas representaram em 2016 mais da metade do montante das doações no ano.

Speck (2016) argumenta que o fim do financiamento empresarial de campanha foi uma solução adotada pela elite jurídica e política brasileira como uma forma de cortar a oferta de financiamento para campanhas políticas, não a demanda. As campanhas seguem profissionalizadas e diante de um cenário de alta competição; logo, os partidos políticos devem procurar novas formas de financiamento. A resposta, nesse momento, foi a maior utilização de pessoas físicas como financiadoras desses custos.

As pessoas físicas no Brasil podem doar até 10% do seu rendimento anual para campanhas eleitorais. Esse limite, contudo, é uma espécie de peculiaridade institucional brasileira, uma vez que, para Bruno W. Reis e para Krause et al. (2015), apenas no Brasil se pratica o limite dessa forma. Segundo o autor, essa forma de limitação dificulta a participação econômica daqueles que detém menor renda e torna os candidatos mais dependentes daqueles que detém maior rendimento anual, os quais podem despende maior volume de recursos em suas campanhas. Argumenta que, apesar de diminuir a dependência de empresas, mantém-se a dependência de grandes financiadores, agora de pessoas físicas. Como não é objetivo do presente artigo, que tem como pretensão apenas o mapeamento preliminar do panorama local de financiamento, os dados devem ser trabalhados de forma a refutar ou a reforçar a percepção de Reis e de Krause et al. (2015).

Conclusão

Além da influência direta do financiamento eleitoral, é importante destacar o papel dos partidos políticos na distribuição e alocação desses recursos. Os dados analisados sugerem que os partidos desempe-

nam um papel crucial na definição das estratégias de campanha, na seleção de candidatos e na distribuição de recursos, o que pode contribuir para a reprodução de padrões de poder estabelecidos. A concentração de recursos nos candidatos considerados mais viáveis eleitoralmente, muitas vezes em detrimento de outros postulantes, pode gerar desequilíbrios e assimetrias no processo democrático, limitando a representatividade e a diversidade de ideias e perspectivas.

Além disso, a análise das últimas eleições revela também um cenário de alta competição política, especialmente no que diz respeito ao cargo de vereador. Apesar do elevado número de candidaturas, a competitividade está concentrada em um número reduzido de postulantes, muitos dos quais são apoiados por estruturas partidárias consolidadas e por lideranças locais influentes. Isso sugere que, mesmo em um sistema proporcional de lista aberta, como é o caso do Brasil, a organização informal das listas pelos partidos políticos pode limitar a pluralidade e a representatividade no Legislativo municipal.

Outro aspecto relevante a ser considerado é o impacto das mudanças legislativas e das restrições legais no financiamento eleitoral. A proibição das doações de pessoas jurídicas e a limitação das doações de pessoas físicas representaram tentativas de coibir práticas de corrupção e de reduzir a influência do poder econômico nas eleições. No entanto, como evidenciado pelos resultados das eleições subsequentes, essas medidas não necessariamente democratizaram o processo eleitoral ou reduziram a dependência dos candidatos em relação aos recursos financeiros. Em vez disso, observa-se uma realocação e adaptação das estratégias de financiamento, com um maior peso dos recursos partidários e das doações individuais dentro dos limites legais estabelecidos.

Diante desse contexto, é fundamental que sejam promovidas iniciativas que visem a transparência, a equidade e a democracia no processo eleitoral. Isso inclui medidas para fortalecer o controle e a fiscalização das finanças de campanha, o estímulo à participação cidadã e o fomento à diversidade e à representatividade política. Somente com o engajamento ativo da sociedade civil, das instituições democráticas e dos pró-

prios atores políticos será possível construir um sistema eleitoral mais justo, transparente e inclusivo, capaz de garantir a efetiva realização dos princípios democráticos e o pleno exercício da cidadania.

Bibliografia

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor, Michigan University Press, 2001

BOLOGNESI, Bruno. Caminhos para o poder: a seleção de candidatos a Deputado Federal nas eleições de 2010. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. “Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo”. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 454-485, 2008.

CERVI, Emerson; COSTA, Luiz Domingos; CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. Dinheiro, profissão e partido: a vitória da eleição para deputado federal no Brasil em 2010. **Revista Sociedade e Estado**, vol. 30, n. 1, 2015.

CLAESSENS, Stijin.; FEIJEN, Erik; LAEVEN, Luc. “Political Connections and Preferential Access to Finance: The Role of Campaign Contributions”. **Journal of Financial Economics**, 88, pp. 554-580, 2008.

FONSECA, Thiago do Nascimento. Doações de campanha implicam em retornos contratuais futuros? Uma análise dos valores recebidos por empresas antes e após as eleições. **Revista Sociologia e Política.**, Curitiba, v. 25, n. 61, p. 31- 49, Mar. 2017.

GUEDON, Philippe e AZEVEDO, José Antônio Perez Rojas Mariano de. Financiando a Vereança: Antes e Depois da Proibição das Doações Empresariais nas Campanhas de 2012 e 2016 no Rio De Janeiro. **Política Hoje**, v.28, n.2, 2019.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi et al. Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 28-55, Apr. 2016.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar Gonçalves da. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 247-272, Apr. 2015.

LAZZARINI, Sérgio; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. What Do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009. Harvard Business School, Working Paper n. 12-047. University of Harvard, 2011.

LEE, David. "The Electoral Advantage to Incumbency and Voters Valuation of Politicians experience: a regression discontinuity analysis of close elections". **Working Paper presented in National Burueau of Economic Research**, 2001.

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel.; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**, vol. 16, n.2, pp. 366- 393, 2010.

LOPES, Alex Diniz. Financiamento de campanhas eleitorais e empréstimos do BNDES: lobby e interesses privados. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

MAINWARING, Scott. "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective". **Comparative Politics**, vol. 24, n. 1, pp. 21-43, 1991.

MANCUSO, Wagner Pralon. Empresas e financiamento de campanhas eleitorais de candidatos a deputado federal pelo estado de São Paulo nas eleições de 2002 e 2006. In: A. Dalla Costa; A.C. Minella; D.B. Gros; J. Mick; (Orgs.). **Desenvolvimento e crise na América Latina: estado, empresas e sociedade**. Curitiba: Editora CRV, 2012.

____. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. **Revista Sociologia e Política**, vol. 23, n. 54, 2015.

____; SPECK, Bruno. Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010. In **VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade**. Curitiba, 2012.

MARCELINO, Daniel. Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

MAYHEW, David. "Incumbency Advantage in U.S. Presidential Elections: The Historical Record". **Political Science Quarterly**, Vol. 123, n. 2, 2008.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora, 2004.

PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. "Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006". **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 301-333, 2009.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Partidos, ideologia e composição social: Partidos, ideologia e composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-47, 2002.

SAACHET, Teresa e SPECK, Bruno Wilhelm. "Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006". **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, 2012.

SAMUELS, David. “Money, Elections, and Democracy in Brazil”. **Latin American Politics and Society**, vol. 43, n. 2, pp. 27-48, 2001.

SCHMÖKEL, Fernanda; COLVERO, Ronaldo Bernadino. “Sistema eleitoral, financiamento de campanhas e representação política de mulheres: o caso das eleições de 2014 para a assembleia gaúcha”. **Revista Mais que Amélias**, v. 3, p. 25, 2016.

SOUSA, Daniel Sampaio. Financiamento das campanhas eleitorais no Brasil: o impacto das novas regras na disputa pelas prefeituras das capitais em 2016. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SPECK, Bruno. Objetivos e estratégias do setor privado no financiamento das campanhas eleitorais: um modelo de análise baseado em dados da campanha eleitoral no Brasil em 2010. In Conferência IPSA-ECPR “Whatever Happened to North-South?”. São Paulo, 2011.

_____. “Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil”. **Revista de Estudios Brasileños**, vol. 3, n. 4, 2016.

VILAROUCA, Marcio Grijó, FREIRE, Américo Oscar Guichard, GUEDON, Philippe Chaves. O jogo das nominatas nas eleições municipais do Rio de Janeiro. *Opinião Pública*, v.28, n.1, 2022.

Antônio Mariano é cientista político, jornalista, Mestre em Administração Pública pela FGV EBAP, Doutor em História, Política e Bens Culturais e Pós Doutorando pelo FGV CPDOC. E-mail: jarpma@gmail.com

Philippe Guedon é cientista político, historiador, pedagogo, Mestre e Doutor em História, Política e Bens Culturais e Pós Doutorando pelo FGV CPDOC. E-mail: philippe_guedon@hotmail.com

Crise de equidade na governança das plataformas digitais no mega ciclo de 2024 e nas eleições municipais do Brasil

Tatiana Dourado
Bruna Martins
Nina Santos
Rodrigo Carreiro
Carla Vreche

Resumo

Este artigo tem o objetivo de situar o papel das plataformas na chamada crise de equidade global da governança digital de plataformas digitais, apresentar os principais riscos colocados para o mega ciclo eleitoral, com especial atenção ao caso das eleições municipais do Brasil, e discutir os pontos de interseção entre a concepção de integridade eleitoral e a de integridade de informação. Interessamos, portanto, refletir sobre os aspectos-chave do tratamento assimétrico fornecido por essas empresas para países não falantes da língua inglesa e sobre as condições necessárias para restaurar o ambiente digital, tornando-o cada vez mais seguro para os usuários, regido por princípios universais de direitos humanos e ligado à proteção do Estado democrático de direito. Por fim, este artigo lista 7 recomendações para a agenda da governança digital no contexto de realização da Cúpula de Líderes do G-20 no Brasil.

Abstract

The aim of this article is to situate the role of platforms in the so-called global equity crisis in the digital governance of digital platforms, to present the main risks posed to the mega-electoral cycle, with special attention to the case of Brazil's municipal elections, and to discuss the points of intersection between the concept of electoral integrity and that of information integrity. We are therefore interested in reflecting on the key aspects of the asymmetrical treatment provided by these companies to non-English-speaking countries and on the conditions needed to restore the digital environment, making it increasingly secure for users, governed by universal human rights principles and linked to the protection of the democratic rule of law. Finally, this article lists 7 recommendations for the digital governance agenda in the context of the G-20 Leaders' Summit in Brazil.

Introdução

As plataformas digitais de mídias sociais vêm ganhando predominância em nível crescente e têm mudado constantemente os paradigmas dos espaços cívicos e as lógicas que estruturam os processos de formação da opinião pública globalmente. Baseados principalmente nos Estados Unidos (EUA), estes intervenientes beneficiam-se da negligência dos reguladores na abordagem do impacto da tecnologia, sejam em países regidos por formas de governos autocráticas ou democráticas, possibilitando novas experiências de recrudescimento da concentração do poder político, de arroubos autoritários e de extremismo violento na atualidade (TUCKER et al., 2017).

Os vazamentos de informações empresariais, a atuação concertada da sociedade civil especializada e os recentes relatórios das plataformas elaborados por exigência do Regulamento de Serviços Digitais, no âmbito da União Europeia (UE), revelam investimento mínimo na atividade de moderação de conteúdo fora da língua inglesa. Em 2023, na UE,

havia 41 profissionais dedicados à moderação de conteúdo no idioma português no X, contra 2.294 para língua inglesa, 81 alemã, 52 francesa e 20 espanhola (Twitter, 2023). No Facebook e Instagram, durante esse mesmo ano, o serviço para a região era prestado por 58 pessoas proficientes em português contra 226 em alemão, 242 em francês, 163 em espanhol e 106 em inglês (FACEBOOK, 2023).

Estes números contrastam com a quantidade de usuários ativos no território regulado da UE – em média, 100 milhões por mês no X, 225 milhões por mês no Facebook e 250 milhões por mês no Instagram (MARTINS, 2023) – e lançam luz para o quão defasados estão os mercados de países em desenvolvimento, tal é o caso também do Brasil. Em 2024, o país sediará uma das quase setenta eleições que acontecerão em todo o mundo, um mega ciclo eleitoral que tem sido objeto de preocupação em razão da dimensão potencialmente extensa e severa de danos online e da reconhecida negligência das plataformas digitais em fazer cumprir e aprimorar suas próprias políticas e diretrizes de forma também global. O Facebook, que informa estar disponível em mais de 100 idiomas, possui equipe de moderação de conteúdo capaz de compreender apenas 50 idiomas e suas ferramentas de detecção automatizadas contra discurso de ódio estão disponíveis somente para 30 idiomas (FACEBOOK, 2020). Adicionalmente, informações reveladas pelo Facebook Papers, em 2021, evidenciaram estas discrepâncias, como o fato de 84% dos investimentos alocados para conter mis- e desinformação¹ no Facebook e Instagram terem sido usados exclusivamente nos Estados Unidos (ZAKRZEWSKI et al., 2021).

A partir deste quadro, este artigo tem o objetivo de situar o papel das plataformas na chamada crise de equidade global da governança de plataformas digitais, apresentar os principais riscos colocados para o mega ciclo eleitoral, com especial atenção ao caso das eleições muni-

1 Considerar misinformation (informação incorreta) como informação equivocada e falsa, cujo engano é parte da forte crença depositada pelo indivíduo, e desinformação como fluxo de mensagens interessado com objetivo de influenciar outros e de gerar enganos deliberados sobre o entendimento da realidade social (DOURADO, 2021).

cipais do Brasil, e discutir os pontos de interseção entre a concepção de integridade eleitoral e a de integridade de informação. Interessa-nos, portanto, refletir sobre os aspectos-chave do tratamento assimétrico fornecido pelas plataformas digitais para países não falantes da língua inglesa e sobre as condições necessárias para restaurar o ambiente digital, tornando-o cada vez mais seguro para os usuários, regido por princípios universais de direitos humanos e ligado ao Estado democrático de direito. Por fim, este artigo lista 7 recomendações para a agenda da governança digital.

Crise de equidade global na governança de plataformas digitais

Assim como as plataformas digitais de mídias sociais têm ocupado um espaço central no dia a dia de usuários, crescentemente, têm também afetado muitos contextos eleitorais. Ao mesmo tempo em que são vias para acesso a conteúdos com qualidade informativa e ampliação do alcance a uma pluralidade de vozes, são também arenas que favorecem a circulação rápida, frequente e em escala de discursos de ódio, perigosos e conspirações prejudiciais (ver MARWICK e LEWIS, 2017). Neste sentido, a mesma infraestrutura que suporta a mobilização democrática pode ser manipulada por atores mal-intencionados para desestabilizar a integridade eleitoral e as democracias.

É diante desse contexto desafiador que o papel das políticas de moderação e dos termos de uso das plataformas em equilibrar proteção de dados, transparência, liberdade de expressão e contenção de campanhas de desinformação vem sendo discutido amplamente pela comunidade acadêmica, sociedade civil e governos em todo o mundo. Essa crescente relevância se deve a diversos efeitos percebidos em eleições anteriores, como a proliferação de notícias fraudulentas (fake news), o aumento da polarização política e o aumento do poder das plataformas na sociedade (MARRET, 2022; OVERGAARD e COLLIER, 2023). O cenário, portanto, denota uma preocupação recorrente com a integridade da informação e

o seu impacto na manutenção de ambientes digitais mais democráticos e saudáveis, principalmente em período eleitoral.

Políticas de integridade eleitoral

Plataformas digitais têm criado mecanismos específicos de contra-golpe a problemas decorrentes de proliferação de mis- e desinformação em eleições, o que podemos chamar de políticas de integridade eleitoral. Estes documentos abrangem vários aspectos relativos à moderação de conteúdo, como parcerias com programas de verificação de fatos, redução de alcance, provimento de contexto informativo a usuários, interação entre moderação humana e de Inteligência Artificial (IA), incorporação de padrões de direitos humanos às políticas da plataforma, e entendimento sobre liberdade de expressão para aplicação global (ver KATZENBACH et al, 2023).

Processos eleitorais passados, entretanto, demonstram que essas políticas são insuficientes, assim como as medidas e as cooperações implementadas para coibir, com rigor, a instrumentalização técnica da disseminação artificial e a amplificação prejudicial de mensagens que visam manipular o eleitor (ver BALAKHONSKAYA et al., 2020; CARREIRO, ALMADA, DOURADO, 2024). No Brasil, ainda que, desde 2018, a Meta (controladora do Facebook, Instagram, Whatsapp e, a partir de 2023, também Threads), Alphabet (controladora do Google e YouTube) e Twitter (hoje, X) tenham adotado providências nesse sentido, o problema não só permanece ativo como ganhou novos contornos na medida em que novas práticas são adotadas e novas plataformas de alcance popular, a exemplo de Kwai e TikTok, passam a moldar a forma como as pessoas interagem e constroem suas dietas informativas digitalmente.

Um dos principais obstáculos observados no atual cenário é a negligência com que as plataformas encaram os mercados do Sul-Global. Em muitos casos, estas empresas criam orientações que são válidas somente para os EUA, não tendo aplicação estendida para eleições em países com tensões diversas. Ou seja, o terreno segue sem moderação de conteúdo

suficiente ou qualquer outra ação destinada a conter sublevações democráticas e violência política durante eleições – como ocorrido no Brasil em 2022, parte considerável das políticas de integridade eleitoral foi replicada sem adaptações às particularidades do contexto nacional (SAD, 2022).

A presença de redes de contas e a difusão extenuante de mensagens anti-urna eletrônica, maior narrativa usada para desinformação em 2018, 2020 e 2022, e pró-intervenção militar, com reeleitura do Artigo 142 da Constituição Federal, são exemplos de tópicos que, no Brasil, atraem apoio popular para tentativas de ruptura democrática (ver Linha do Tempo – Instituto Democracia em Xeque, 2024). De acordo com o InternetLab, políticas de plataformas que visem proteger a integridade eleitoral brasileira não podem prescindir de agir contra alegações infundadas de fraude eleitoral, controle da circulação de anúncios eleitorais, estabelecimento de regras para moderação ágil e precisa de posts violativos publicados por figuras públicas e proibição de conteúdos contendo incitação e defesa da violência contra a ordem democrática (BORGES, BRITO CRUZ, CINTRA, 2023). As limitações das políticas das plataformas ficam evidentes, portanto, ao não considerarem aspectos específicos dos contextos nacionais e de eleições de nações socialmente distintas, politicamente tensas e economicamente desiguais.

Um outro problema a ser enfrentado é a falta de uniformidade das regras, termos de uso e políticas de integridade eleitoral entre diferentes plataformas. Além do fato desses documentos serem transportados quase que integralmente a diferentes realidades das mais diversas nações, como já abordado, há uma considerável confusão de escopo entre cada uma dessas orientações. No X, por exemplo, há uma política de integridade cívica, outra para comportamento abusivo e sobre propagação de ódio, além de inúmeras diretrizes de atuação e moderação em casos de comportamento inautêntico, desinformação política, fraude eleitoral, dentre outros – todas com implicações no período eleitoral. No Youtube não é diferente, pois também existem políticas contra desinformação, sobre conteúdo violento e contra discurso de ódio etc. Isso

revela o quão fragmentadas estão as diretrizes de orientação de uso e moderação, o que atinge diretamente tanto o modo como os usuários utilizam as plataformas quanto a forma como as *big techs* organizam-se internamente para estruturar seus modos de atuação para conter abusos contra os sistemas eleitoral e democrático. Levantamentos anteriores já haviam destacado que nem políticas nem processos parecem bem estruturados pelas plataformas digitais para lidar com moderação de conteúdo relativa à desinformação (BARBOSA, HELENA, VALENTE, 2020).

Os problemas se aprofundam ao considerar que contas oficiais de políticos e candidatos a cargos eletivos não estão sujeitas a estas políticas, mesmo que violem as diretrizes da comunidade criadas pelas próprias empresas, aspecto transposto para um modelo de regulação e considerado ponto crítico do Projeto de Lei (PL) 2630/2020 (ITS RIO, 2022). Plataformas digitais têm sido, todavia, vastamente utilizadas como meios propagadores de peças de desinformação como fake news e discurso violento ou de ódio por parte, justamente, dessas figuras públicas e políticas². São essas contas que, reiteradamente, amplificam ideários e publicações que violam regras e termos de uso, ameaçando a integridade eleitoral. Para isso, políticos e candidatos ancoram-se na perspectiva de que não serão moderados por uma espécie de imunidade oferecida pelas próprias plataformas.

Por fim, o cenário brasileiro é particularmente preocupante se comparado com o volume de recursos e esforços que vêm sendo direcionados para proteger o sistema eleitoral e a democracia norte-americana em 2024. Os EUA são o país que receberá a maior parte do investimento da Meta em moderação de conteúdos, ferramentas, tecnologia de IA e outras ferramentas internas e externas. Como em 2020, em 2024, o Facebook não permitirá anúncios políticos na última semana da campanha eleitoral nos EUA. Da mesma forma, anúncios de órgãos midiáticos controlados por Estados serão bloqueados somente quando mira-

2 Ver <https://noticias.uol.com.br/colunas/juliana-dal-piva/2023/08/08/1-a-cada-5-disseminadores-de-fake-news-sao-politicos-metade-deles-e-do-pl.htm>

rem indivíduos nos EUA (META, 2023). Ou seja, apesar do alcance global, as plataformas tendem a ser influenciadas pela pressão dos EUA ao conceber as suas políticas globais de moderação de conteúdo. “Conteúdo violativo que não seja em inglês tem menos probabilidade de ser visto por moderadores humanos para revisão; portanto, alguém que usa uma plataforma de mídia social em um idioma diferente do inglês pode ter maior probabilidade de ser exposto a desinformação prejudicial” (Mozilla, online). Dado que as externalidades negativas da utilização das redes sociais afetam muitos países, é importante que essas empresas definam critérios para reduzir as disparidades e promover uma maior equidade de investimento em todo o mundo.

Problemas de transparência

Nos últimos anos, Twitter, YouTube e TikTok desenvolveram programas voltados para a comunidade científica, incluindo APIs específicas para pesquisadores acadêmicos, mas essas ferramentas têm sido encerradas ou alteradas substancialmente, passando de gratuitas para pagas, a preços considerados excessivamente caros. Outras plataformas, como Meta, com Facebook e Instagram, dependem exclusivamente de aplicativos de terceiros, como o Crowd Tangle, cujo desmonte já vinha sendo realizado ao longo dos anos (MENDOZA, 2022) até o recente anúncio de que será definitivamente descontinuado em agosto de 2024³⁴. Mais do que nunca, o acesso a dados de plataformas digitais, que são também ambientes de pesquisa, tem sido dificultado ou frontalmente impedido, tornando este obstáculo para o desenvolvimento de pesquisas sobre eleições nos ambientes digitais um problema mais recente.

3 Important update to CrowdTangle, March 2024. (2024, March). CrowdTangle Help Center. Retrieved from <https://help.crowdtangle.com/en/articles/9014544-important-update-to-crowdtangle-march-2024>

4 Em substituição, a Meta firmou acordos com uma instituição acadêmica dos Estados Unidos responsável por centralizar a concessão de credenciais para acesso a uma biblioteca e a API de conteúdo (SOARES, 2024).

Diante deste cenário, diversas entidades têm buscado reforçar a importância de existir políticas de transparência que abranjam acesso a dados para desenvolvimento de pesquisas e para escrutínio público por parte da mídia e da sociedade civil. Em carta aberta contendo dezenas de signatários, a Fundação Mozilla enfatizou o prejuízo que o encerramento do CrowdTangle trará para os esforços de prevenção de problemas, tais como incitação à violência, desinformação política ou assédios contra candidatas mulheres nas eleições nos EUA, Brasil, Índia e outros países⁵. Somado a isso, a falta de regularidade e de padronização dos relatórios de transparência e das informações fornecidas nestes documentos para mercados não regulados, como o Brasil, agravam o problema. Nesse país, por exemplo, o X não mais fornece informações sobre contas suspensas por decisão judicial versus taxa de resposta da plataforma, isso depois de ter sido adquirido por Elon Musk (PINHO, 2024).

Além disso, muitas plataformas baseiam-se no fato de serem empresas privadas, de lidarem com dados privados, de estarem sediadas nos Estados Unidos e de supostas limitações técnicas para evitar responder a decisões de tribunais judiciais locais. Em 2022, repetidamente, o Telegram descumpriu ordens da Justiça brasileira, mesmo após aplicação de multa e ordem de bloqueio do serviço⁶. Em geral, mesmo as *big techs* que têm acordos com sistemas judiciais apresentam queixas subsequentes para o descumprimento de ordem judicial. As alegações que apresentam à Justiça são muitas vezes opacas e não estão sujeitas a qualquer tipo de sanção. Em 2018, por exemplo, tanto no Brasil quanto na Índia, diante de problemas crescentes decorrentes de desinformação online, o WhatsApp alegou uma série de dificuldades técnicas na reso-

5 Open letter to Meta: support CrowdTangle through 2024 and maintain CrowdTangle approach. (2024). Mozilla Foundation. Disponível em <https://foundation.mozilla.org/en/campaigns/open-letter-to-meta-support-crowdtangle-through-2024-and-maintain-crowdtangle-approach/>

6 Assinala-se que o pedido de bloqueio do serviço dividiu a opinião de especialistas por razões que estão apresentadas em <https://www.jota.info/coberturas-especiais/liberdade-expressao/stf-telegram-bloqueio-especialistas-18032022>

lução de problemas e na remoção de conteúdos ou usuários da plataforma, que foram rebatidas por uma série de especialistas. Em episódio mais recente, o próprio dono do X atacou o judiciário brasileiro, como será detalhado a seguir.

Por fim, na hora de definir marcos regulatórios, é igualmente importante considerar o ecossistema local de produção e consumo de conteúdo em plataformas digitais. Invariavelmente, esta visão baseia-se fortemente na percepção destas empresas por parte dos usuários norte-americanos. Como resultado, os serviços de mensagens privadas, como o WhatsApp ou o Telegram, têm sido fortemente negligenciados nas políticas regulatórias. Mesmo quando se trata de diretrizes nacionais, há uma tendência para tratar as redes sociais e os serviços móveis de mensagens instantâneas como a mesma coisa, quando, na verdade, as redes de comunicação privadas têm grandes idiosincrasias. Os MIMS, por exemplo, são fortemente permeados por uma opacidade, característica relacionada à sua moderação, mas também à própria circulação do conteúdo. O usuário final não consegue identificar onde seu conteúdo circula, quem já o visualizou e quem o encaminhou para quem, pois esses metadados são omitidos em favor do sistema de criptografia ponta a ponta. No entanto, embora esse tipo de encriptação seja útil para a comunicação *peer-to-peer*, quando se trata de grupos de discussão, estes serviços devem ser regulamentados como ferramentas de transmissão e não como redes privadas. A confusão entre estes dois modos de funcionamento provoca um afrouxamento das regras do MIMS, o que resulta na facilitação da propagação da desinformação e do discurso de ódio através de grupos de discussão. É fundamental reforçar a política de transparência das plataformas, especialmente dos serviços de mensagens privadas.

Plataformas digitais e desinformação no caso das eleições municipais do Brasil

Em 2024, as eleições no Brasil abrangerão a escolha de pessoas para os cargos de prefeito e vereador em 5.568 municípios espalhados

por todo o país. O contexto será especialmente desafiador pela evolução das tecnologias de inteligência artificial e seus usos, dada a incerteza sobre como se dará a aplicação das resoluções aprovadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em fevereiro deste ano, em particular a que aborda o tema da propaganda eleitoral, e pela ofensiva da extrema direita, consubstanciada pelo apoio de Elon Musk (dono do X) e de lideranças internacionais, contra as Cortes Superiores do Brasil. Este cenário de permanente tensão agita comunidades polarizadas e (hiper)partidárias mantidas em plataformas digitais que, por sua vez, dão vazão a campanhas de desinformação que inundam a internet com mensagens inflamatórias, inverídicas e prejudiciais à integridade do processo eleitoral.

No início do mês de abril, o episódio intitulado Twitter Files, no qual Micheal Shellenberger e outros autores, a partir do acesso a documentos internos do Twitter concedidos por Elon Musk, revelaram supostos arbítrios contidos em decisões judiciais sobre remoção de conteúdo nas eleições de 2022 – o que é considerado falacioso ou sem prova de autenticidade por parte da opinião pública⁷ -, elevou o grau de hostilidade já reiteradamente direcionados ao TSE e ao Supremo Tribunal Federal (STF) entre parlamentares bolsonaristas e seus apoiadores. O cenário agravou-se ainda mais depois de declarações, no X, de Elon Musk, dirigidos pessoalmente ao ministro Alexandre de Moraes, atual presidente do TSE, episódio que passou a ser entendido como abuso de poder econômico e ataque à soberania nacional por especialistas e autoridades⁸. Esta situação ensejou a decisão do presidente da Câmara, o deputado Arthur Lira (PP-AL), de criação de um grupo de trabalho para debater um novo projeto de lei, atravessando a discussão já em andamento do PL 2630/2020, considerada a proposta de regulação de plataformas

7 Ver O que são os Twitter Files, vazados pelo próprio Musk, e como eles chegaram ao Brasil <https://www.aosfatos.org/bipe/twitter-files-brasil-musk/>

8 Ver Elon Musk e a soberania econômica e nacional <https://oglobo.globo.com/opiniaao/artigos/coluna/2024/04/elon-musk-e-a-soberania-economica-e-nacional.ghtml>

digitais em estágio mais avançado no Brasil. Esse ato foi fortemente repudiado pela sociedade civil⁹.

O caso levantou diversas discussões e controvérsias, mas um dos seus resultados mais diretos foi o vertiginoso ganho de visibilidade de figuras públicas da extrema direita brasileira a partir de manifestações em suas redes sociais, algumas das quais foram compartilhadas pelo próprio Musk, e a projeção internacional da acusação de “censura” e de “violação de direitos humanos” no Brasil¹⁰. No Instagram e no YouTube, por exemplo, a média de interações por postagem realizada por contas classificadas como extrema direita chegou a 9K e a 8K, respectivamente, e foram baseadas, principalmente, em críticas inflamadas contra Alexandre de Moraes; na defesa de que o Brasil não é mais democracia, e sim uma ditadura disfarçada; e na deferência a Elon Musk como defensor da liberdade (BERNARDI et al., 2024).

Em ano eleitoral, esse caso pode acirrar de forma muito perigosa a animosidade de fatias da população que aderem a ideias populistas de direita contra os poderes constituídos e contra a institucionalidade democrática, tendo em vista o histórico de forte envolvimento dos indivíduos com alegações de fraude nas urnas eletrônicas (desde 2014), com a insurreição de 8 de janeiro de 2023 em Brasília e em apoio ao plano de golpe de Estado no Brasil. Estudos têm informado que níveis elevados de percepção de polarização política, social e afetiva impulsionam o alcance de peças usadas para desinformação nas mídias sociais e os efeitos disso na sociedade, principalmente em períodos de crises e em eleições (TUCKER et al., 2018). Neste sentido, alinhado a este e a outros casos que podem vir a surgir antes do início das campanhas eleitorais oficiais, em

9 Ver Aprovação do PL 2630 é fundamental para regular plataformas e defender a democraciabrasileira <https://direitosnarede.org.br/2024/04/09/aprovacao-pl2630-fundamental-para-regular-plataformas-e-defender-democracia-brasileira/>

10 Ver em Deputados bolsonaristas viajam a Bruxelas para denunciar ‘tirania’ de Lula e ‘censura’ de Moraes <https://www.msn.com/pt-br/noticias/other/deputados-bolsonaristas-viajam-a-bruxelas-para-denunciar-tirania-de-lula-e-censura-de-moraes/ar-BB11bhP>

16 de agosto, entende-se que as eleições municipais de 2024 enfrentarão outros desafios relacionados às dinâmicas de campanhas de desinformação, que são:

Fragmentação e novos recursos no ecossistema de plataformas: Estão disponíveis no mercado um maior número de plataformas digitais, a serem usadas de forma significativa por campanhas eleitorais oficiais e não-oficiais durante as eleições, do que nos pleitos anteriores. Desde 2022, somaram-se à Meta (Facebook, Instagram, WhatsApp), Alphabet (Google e YouTube), ao X (então Twitter) e Telegram as plataformas de vídeos curtos (TikTok, Kwai), de compartilhamento de vídeos (Rumble), plataformas alt-tech (BitChute, Gab, Gettr, Parlet, Truth Social), outros mensageiros (Signal), Threads (aplicativo de conversas de texto adjacente ao Instagram, Meta), entre outras.

A existência de todas essas opções não significa que elas sejam efetivamente relevantes ou que seus usos afetem direta ou indiretamente o processo e a integridade eleitorais. Um ecossistema de plataformas expandido, contudo, alerta para maior possibilidade de articulação de redes politicamente radicais e extremistas, que se valem de espaços digitais com menos ou com nenhuma política de moderação de conteúdo para conectar conjuntos abrangentes de comunidades heterogêneas e para distribuir conteúdos de teor violento e dotado de discurso de ódio, o que poderia vir a ser objeto de remoção por violação de políticas em outras plataformas, por exemplo.

Um segundo ponto a ser observado é que, em 2023, o WhatsApp, X, além do Facebook e Instagram, lançaram novos recursos que alteraram consideravelmente o modo como os usuários conectam-se com grupos de interesse, organizando a distribuição de mensagens e colaborando com a finalidade de ampliar o acesso à cultura da correção de posts virais ou controversos. As ferramentas serão testadas nas eleições de 2024, e há riscos relacionados a um novo patamar de transmissão em larga escala de mensagens entre um enorme conjunto de comunidades digitais afins, ao reforço do potencial de viralização de algumas peças de

conteúdo usado por campanhas de desinformação, à facilidade de manipulação de informação e de mídias, principalmente imagens e vídeos, para distribuição hipersegmentada de anúncios; e de ocorrência de erros fruto das dinâmicas de correção colaborativa (Tabela 1).

TABELA 1. Recursos que serão testados no Brasil nas eleições municipais de 2024

	Plataforma	Recurso	Descrição
Viralização	WhatsApp	Canais	Serviço de transmissão unilateral de mensagem para usuários previamente inscritos, que detém um único dono e até 16 admins. É possível compartilhar e reagir a publicações, além de votar em enquetes.
		Comunidades	Serviço que congrega até 50 grupos e que permite envio de mensagens para até 2 mil membros e aos grupos de avisos. Usuários podem participar de enquetes, reagir, compartilhar arquivos e realizar chamadas de voz.
Manipulação da informação	Facebook e Instagram	Ferramenta de criação de anúncios com uso de IA generativa	Ferramenta permite uso de IA generativa para criação de anúncios, com possibilidade de geração de plano de fundo, expansão de imagem e, para a língua inglesa, variação de texto.
Ação corretiva e legitimação de erros	X	Notas da Comunidade	Programa que formaliza, por meio de inscrição e aprovação, usuários para redigirem e avaliarem notas, que são anexadas ao post para oferecer mais contexto à informação disseminada. Pelas regras, a inserção de referência nas notas resulta de acordo entre os usuários inscritos e de perspectivas divergentes ¹ , e o algoritmo de avaliação é passível de ser inspecionado ² .

Fonte: Adaptado de *O Globo* e de sites da Meta, WhatsApp e X.

Tecnologias de inteligências artificiais: A IA generativa reposicionou a inteligência artificial como uma das principais ameaças à integridade eleitoral pela maneira facilitada e acelerada como *deep fakes* podem ser criadas e espalhadas. As *deep fake* de áudio e vídeo, prática que usa a IA para sintetizar vozes e rostos e produzir conteúdos novos e não reais, tem sido crescentemente utilizada no Brasil e no mundo. Desde o pe-

11 Ver em <https://communitynotes.x.com/guide/pt/contributing/diversity-of-perspectives>

12 Ver em <https://communitynotes.x.com/guide/en/under-the-hood/download-data>

ríodo eleitoral de 2022, diversos conteúdos passaram a ser manipulados e distorcidos por meio dessa tecnologia. Com a função de criar vídeos e áudios realistas (mas não reais), essa técnica de manipulação faz com que pessoas apareçam em vídeo e em áudio fazendo e dizendo coisas, inclusive, inverídicas. Os graves impactos da *deep fake* em eleições já foram registradas, segundo a imprensa, em outras partes do globo, como em Bangladesh, Argentina, Reino Unido, Estados Unidos e Coréia do Sul, mas elas também já demonstraram sua força durante o processo eleitoral de 2022 no Brasil, na produção de conteúdo falso sobre as pesquisas de intenção de voto. Notícias na imprensa brasileira ainda dão conta de que existe suspeita de alteração de áudios por essa técnica já no atual período pré-campanha de 2024. Além de confundir os cidadãos, elas poderão impactar negativamente o processo, servindo para espalhar misoginia, racismo e ódio contra grupos sociais historicamente afetados, causando um aprofundamento do problema da violência política, por exemplo. O baixo custo e a capacidade de produção de campanhas de desinformação em grande escala a partir de ferramentas de IA generativa poderão afetar não apenas o direito à informação, mas também à privacidade, como destacado pelo Alto Comissário dos Direitos Humanos em discurso na Universidade de Stanford¹³.

Eleições presidenciais dos Estados Unidos: A cada quatro anos, as campanhas eleitorais dos Estados Unidos e do Brasil ocorrem concomitantemente. Apesar da tradição apontar que, na corrida municipal, eleitores voltam-se essencialmente para em assuntos de nível local e que afetam diretamente o cotidiano dos cidadãos em suas cidades, desde 2020, tem-se dado mais atenção mediática às eleições norte-americanas e observado um incremento da interferência de valores e temas usados pelo trumpismo na agenda de canais dogmáticos e hiperpartidários do Brasil. Em 2020, por exemplo, as alegações falaciosas de fraude eleitoral

13 Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/02/human-rights-must-be-core-generative-ai-technologies-says-turk>

foram o primeiro tópico de repercussão entre os bolsonaristas na onda de ataques ao TSE, cujo sistema foi alvo de hackers, e dos clamores para implementação de voto impresso para as próximas eleições, no período de tramitação da então PEC do Voto Impresso (135/19), que também foram bastante volumosos (RUEDIGER, GRASSI, 2020).

É de se notar que as raízes do bolsonarismo têm o trumpismo como principal referência do conservadorismo radical na atualidade por força da influência do seu principal ideólogo, Olavo de Carvalho, que tinha Donald Trump como a grande liderança da frente contra o “globalismo comunista” (SINGER et al., 2020). Em 2024, a campanha presidencial de Trump persiste na acusação de interferência eleitoral, perseguição política e persecução judicial; ela ainda investe na comunicação que associa os Democratas a criminosos, terroristas, narcotraficantes, gangsters e corruptos; explora o sentimento pró-Israel; e destaca nomes como o de Elon Musk¹⁴. Embora este pacote de referências e discursos possam não ter, de todo, utilidade para campanhas à Prefeitura e à Câmara Municipal nas eleições brasileiras, elas são parte do sistema de crenças dos eleitores que se alinham a nomes ligados ao bolsonarismo e, assim, podem ser levadas em conta para sublinhar diferenças entre candidaturas nas principais capitais do país.

Recomendações

Integridade eleitoral e integridade da informação nas plataformas digitais

Desde 2023, a Organização das Nações Unidas vem pautando o termo integridade da informação como espécie de princípio normativo de governança digital, a fim de reposicionar a agenda que passou a ser construída, principalmente a partir de 2016, sobre a interferência nega-

14 Tópicos destacados a partir da observação, em abril de 2024, da página oficial do republicano Donald Trump no Truth Social.

tiva de campanhas de desinformação, operações de influência, manipulação de mídia, discurso de ódio e ecossistemas hiperpartidários da direita radical na esfera pública e nas democracias. Tal termo tem sido cada vez mais discutido e utilizado, sobretudo por organismos internacionais e por governos, como o do Brasil. No documento da ONU que dá notoriedade global ao conceito de forma vinculada às discussões regulatórias das plataformas digitais, integridade da informação é situada como “acurácia, consistência e confiabilidade da informação [que] está ameaçada pela desinformação, pela informação incorreta e pelo discurso de ódio”.

Em fevereiro de 2022, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) havia publicado o documento “Information Integrity: Forging a Pathway to Truth, Resilience and Trust”, em que conceituou integridade da informação como sendo “determinada pela precisão, consistência e confiabilidade do conteúdo, dos processos e sistemas de informação para manter um ecossistema de informação saudável”. Por um lado, assinala-se que nem sistemas de mídia, que diferem significativamente contexto a contexto, nem internet e plataformas digitais, cujos usos e os efeitos nas sociedades relacionam-se a múltiplos fatores combinados, são capazes de garantir o fornecimento de informação íntegra nos termos almejados. Por outro, nota-se também que, tendo sido os processos eleitorais os momentos mais afetados por campanhas de desinformação e abusos online, o bom funcionamento democrático presume a existência de eleitores bem informados. Neste sentido, integridade da informação e integridade eleitoral são discussões que podem ser entendidas como interligadas.

Esta última, entretanto, possui base mais ampla, que envolve uma série de requisitos para a realização de eleições íntegras. Entre os requisitos considerados estão aqueles relativos ao ambiente comunicacional. Para Frederico Alvim, ao discutir-se integridade eleitoral, deve-se considerar a qualidade da informação e a relação que ela estabelece com a liberdade de sufrágio e a igualdade de oportunidades nas eleições. Aqui, não é considerada a integridade da informação per si, mas como um

determinado ambiente comunicacional pode influenciar a integridade eleitoral (ALVIM, 2015). De modo específico, integridade eleitoral está relacionada também à sensação de segurança e confiança do cidadão. Para que possa participar da vida pública a partir da apresentação de candidatura ou do ato de votar, entende-se como essencial que o ambiente seja equilibrado e que as pessoas não tenham medo de se manifestar.

Como discutido ao longo do artigo, entende-se que, a despeito de antagonismos sociais e de disputas políticas serem partes naturais e legítimas da convivência democrática, ambientes informativos e processos comunicacionais seguros e protegidos, hoje, dependem de um novo ator, que são as plataformas digitais, particularmente as *big techs*. Apesar disso, essas empresas não têm visado a equidade de investimento, e de forma proporcional ao tamanho do mercado, em moderação de conteúdo, avaliação de riscos e mitigação de danos fora da língua inglesa e do território dos Estados Unidos. Isto enseja a reflexão sobre a existência de uma crise de equidade global. Ao tratarem certos países de forma secundária, principalmente os situados no Sul Global, plataformas digitais tornam-se agentes ativos de riscos impostos a estas democracias, particularmente expostos por atores da direita radical transnacional organizada.

Conclusão e Recomendações

Diante do quadro apresentado, propõem-se, nesta seção, recomendações para a (re)construção da agenda de governança de plataformas digitais de mídias sociais que abordam 7 eixos: padrões de transparência, abordagens regulatórias, políticas digitais, integridade eleitoral, participação digital inclusiva, capacitação digital e mitigação dos danos decorrentes de campanhas de desinformação. Assinala-se como pontos prioritários:

1. Chamada para Padrões de Transparência: Estabelecer padrões de transparência, que considerem nível e qualidade das informações apresentadas, para as plataformas digitais, de modo a aumentar a

capacidade de supervisão do funcionamento e das atividades desses sistemas e oportunizar processos de responsabilização das *big techs* (*tech accountability*);

2. Clareza dos frameworks regulatórios: Estabelecer padrões orientadores para a definição de princípios centrados na participação do cidadão e papéis e responsabilidades para todas as partes interessadas, incluindo empresas de tecnologia, órgãos governamentais, órgãos eleitorais, setor privado e sociedade civil, promovendo a colaboração e a complementaridade do modelo regulatório adotado.
3. Desenvolvimento de políticas digitais abrangentes e equitativas: Formular políticas digitais que abranjam a gestão de dados, a segurança cibernética e a interoperabilidade de sistemas e serviços digitais, assim como garantir o investimento equitativo em recursos e ferramentas de moderação de conteúdos, dando prioridade à cobertura proporcional, incluindo a melhoria das capacidades de detecção automatizada para vários idiomas.
4. Aperfeiçoamento e aplicação das políticas de integridade eleitoral: Implementar políticas de integridade eleitoral consistentes, pesquisáveis e comparáveis, adaptadas aos contextos regionais e locais, baseadas na devida diligência e em avaliações de risco sistêmico.
5. Promoção da cultura de participação digital inclusiva: Facilitar o diálogo regular e inclusivo com a sociedade civil, com as comunidades científicas e as universidades no desenvolvimento e avaliação de estratégias de governação digital, dando prioridade aos interesses e necessidades dos cidadãos.
6. Investir na capacitação digital: Alocar recursos para a capacitação e a formação das partes interessadas na utilização eficaz das tecnologias digitais, garantindo competência e proficiência.
7. Mitigação colaborativa da desinformação: Promover a colaboração entre plataformas e canais para reduzir a propagação de peças de conteúdo e práticas de desinformação, promovendo a transparência e a responsabilização na disseminação extenuante de mensagens interessadas.

Referências

ALVIM, Frederico. Integridade eleitoral: significado e critérios de qualificação. **Revista Ballot**, v1, n2, 2015.

BALAKHONSKAYA, L. V., GAVRA, D. P., BERESNEVA, I. V., & SADIROVA, K. K. Markers of manipulation in the electoral communication in a digital environment. In: IEEE (Ed.), **2020 IEEE Communication Strategies in Digital Society Seminar (ComSDS)**, p. 91-98, April 2020. IEEE.

BARBOSA, B., MARTINS, H., & VALENTE, J. **Pesquisa Fake News: Como as plataformas enfrentam a desinformação**. São Paulo: Intervezes, 2020. Retrieved from <https://app.rios.org.br/index.php/s/JDWtwTS2nBmpQso>

BERNARDI, Ana Julia; CHIODI, Alexsander; BORGES, Tiago. COSTA, Andressa. **Justiça nas Redes - Especial Musk vs Judiciário**. São Paulo: Instituto Democracia em Xequê, 2024.

BORGES, E. (coord); BRITO CRUZ, F e CINTRA, A. M, “Compromisso com a democracia: Integridade eleitoral e o Estado Democrático de Direito nas políticas de plataformas digitais”, *Diagnósticos & Recomendações nº10*. São Paulo: InternetLab, 2023.

CARREIRO, Almada, & DOURADO. (2024, prelo). Ataques e desinformação on-line contra o processo eleitoral de 2022 no Brasil: os memorandos de entendimento firmados entre TSE e big techs. In: **Eleições 2022**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital.

COUTO, M., & AZEVEDO, F. Do WhatsApp ao YouTube: Novas funções e mudanças na transparência de plataformas desafiam eleições municipais. In **Sonar: A escuta das redes**, January 2024. Disponível em <https://oglobo.globo.com/blogs/sonar-a-escuta-das-redes/post/2024/01/do-whatsapp-ao-youtube-novas-funcoes-e-mudancas-na-transparencia-de-plataformas-desafiam-eleicoes-municipais.gh>t

DOURADO, T. **Fakenews: quando mentiras viram fatos políticos**. Porto Alegre: Zouk, 2021. SHARING ACTIONS ON STOPPING HATE. In Facebook Business Newsroom July 1 2020. <https://www.facebook.com/business/news/sharing-actions-on-stopping-hate>

FACEBOOK. (2023). DSA Transparency Report Oct 2023. Retrieved from <https://transparency.fb.com/sr/dsa-transparency-report-oct2023-facebook/>

INSTITUTO DEMOCRACIA EM XEQUE. **Linha do tempo de ameaças golpistas no Governo Bolsonaro e propostas para defesa da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Democracia em Xequê, 2024.

ITS RIO. 9 pontos de atenção sobre o PL das Fake News (PL 2630/20).

KATZENBACH, C., REDEKER, D., MAGALHÃES, J. C., KOPPS, A., SÜHR, T., CAPLAN, R., YILMA, K. **Policing platforms: addressing power and inequalities in platform policies.** AoIR Selected Papers of Internet Research, 2022. <https://doi.org/10.5210/spir.v2022io.12959>

MARRET, C. The impact of social media on the polarization of the political debate: three case studies in the European context, 2022. doi: 10.11606/d.101.2022.tde-03112022-123930

MARTINS, L. Plataformas revelam número de usuários na União Europeia. Núcleo Jornalismo, February 17, 2023. <https://nucleo.jor.br/curtas/2023-02-17-plataformas-revelam-numero-de-usuarios-na-uniao-europeia/> How Meta is Planning for Elections in 2024. In Facebook Newsroom, November, 2023. <https://about.fb.com/news/2023/11/how-meta-is-planning-for-elections-in-2024/>

MARWICK, A., & LEWIS, R. *Media Manipulation and Disinformation Online*. Data & Society Research Institute, 2017.

MENDOZA, G. Disinformation campaigns: Rappler denied CrowdTangle data access. **Rappler**, July 11, 2022. Retrieved from <https://www.rappler.com/technology/social-media/disinformation-crowdtangle-data-access/>

OVERGAARD, C.; COLLIER, J. In different worlds: The contributions of polarization and platforms to partisan (mis)perceptions. **New Media & Society**, 2023. Doi: 10.1177/14614448231176551

PINHO, A. X reduziu transparência sobre remoção de contas após ser comprada por Musk. **Folha de São Paulo**, April 10, 2024. Retrieved from <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/04/x-reduziu-transparencia-sobre-remocao-de-contas-apos-ser-comprada-por-musk.shtml>

RUEDIGER, M. A., & GRASSI, A. (Coord.). O ecossistema digital nas eleições municipais de 2020 no Brasil: o buzz da desconfiança no sistema eleitoral no Facebook, YouTube e Twitter [Policy paper]. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

SALA DE ARTICULAÇÃO CONTRA DESINFORMAÇÃO. O papel das plataformas na proteção da integridade eleitoral em 2022. São Paulo: SAD, 2022. Retrieved from https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1y_krbuskNGBH3yoNSOO6zhzOvnoWtE5i

Trained for Deception: How Artificial Intelligence Fuels Online Disinformation. (online). In Mozilla Foundation. <https://foundation.mozilla.org/en/campaigns/trained-for-deception-how-artificial-intelligence-fuels-online-disinformation/recommendations/>

TUCKER, J. A., THEOCHARIS, Y., ROBERTS, M. E., & BARBERÁ, P. From liberation to turmoil: Social media and democracy. **Journal of Democracy**, 28(4), 46, 2017.

X. Twitter transparency report, 2023. Retrieved from <https://transparency.twitter.com/dsa-transparency-report.html#>

SINGER, A., DUNKER, C., ARAÚJO, C., CARVALHO, L., PAULANI, L., BRAGA, R., & SAFATLE, V. Por que assistimos a uma volta do fascismo à brasileira. *Ilustríssima. Folha de S. Paulo*, June 20, 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/06/por-que-assistimos-a-uma-volta-do-fascismo-a-brasileira.shtml>

SOARES, M. Faltam análise de dados nas eleições. *Desinformante*, March 19, 2024. Retrieved from <https://desinformante.com.br/faltam-analise-dados-eleicoes/>

TUCKER, J. A., GUESS, A., BARBERÁ, P., VACCARI, C., SIEGEL, A., SANOVICH, S., ... & NYHAN, B. Social media, political polarization, and political disinformation: A review of the scientific literature. *Political Communication*, 35(4), 609-632, March 19, 2018. <https://doi.org/10.1080/10584609.2018.1473676>

ZAKRZEWSKI, C., VYNCK, G., MASIH, N., & MAHTANI, S. Facebook faces an India reckoning over misinformation, hate speech. *The Washington Post*, October 24, 2021. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/technology/2021/10/24/india-facebook-misinformation-hate-speech/>

Tatiana Dourado · Doutora em Comunicação (UFBA, 2020), pesquisadora pós-doc no âmbito do projeto MediaTrust.Lab, do LabCom – Comunicação e Artes, Universidade da Beira Interior, e pesquisadora associada ao INCT.DD. Membro do Instituto Democracia em Xequê.

Bruna Martins · Bacharel em Direito (Uniceub, 2013) e Gerente de Campanhas Global na Digital Action. Membro da Coalizão Direitos na Rede.

Nina Santos · Doutora em Ciências da Comunicação e da Informação (Université Panthéon-Assas, 2019), pesquisadora do INCT.DD e diretora do Aláfia Lab.

Rodrigo Carreiro · Doutor em Comunicação (UFBA, 2018), pesquisador do INCT.DD e diretor do Aláfia Lab.

Carla Vreche · Doutora em Ciência Política (Unicamp, 2023) e assessora do Programa de Fortalecimento do Espaço Democrático da Conectas Direitos Humanos.

(Sub)representatividade na política local: perspectivas para as eleições 2024 com recorte de gênero e raça

Patrícia Rangel

Resumo

Este artigo apresenta reflexões sobre a sub-representação das mulheres na política local e discute perspectivas para as eleições 2024 com recorte de gênero e raça. Para tanto, o texto aborda dois dos principais obstáculos para a paridade: a violência política de gênero e a distribuição desigual do cuidado.

Abstract

This article reflects on the under-representation of women in local politics and discusses perspectives for the 2024 elections with a gender and race focus. To this end, the text addresses two of the main obstacles to parity: gender-based political violence and the unequal distribution of care.

Há 16 anos, eu arrumava minha mala e me mudava para Brasília, trabalhar em uma das mais antigas e respeitadas organizações feministas do país. A função era analisar a presença de mulheres nas eleições municipais – tarefa essa que desempenho até hoje. Ao olhar para trás, para aquele 2008, parece que foi outra vida e, ao mesmo tempo, parece que foi ontem. Muita coisa mudou, desde a coleta de dados até o sistema

eleitoral: não é mais necessário solicitar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) seu banco de dados e analisar as informações artesanalmente em planilhas do Excel – a tecnologia avançou e agora é muito fácil acessar e interpretar os dados em tempo real. Hoje também não precisamos mais olhar as fotos de fichas de candidaturas uma a uma e arcar com os perigosos riscos da heteroclassificação para ter uma noção da distribuição racial das candidatas¹ – o quesito raça/cor é autodeclarado e os dados são disponibilizados na internet.

A política partidária também mudou, novos partidos nasceram, outras siglas deixaram de existir, surgiram federações partidárias, foram feitas fusões e incorporações de siglas. A história se enveredou por caminhos que, em 2008, seriam inimagináveis: a onda rosa foi substituída pela onda azul (ver CANNON & RANGEL, 2020; RANGEL & DULTRA, 2019), vivenciamos uma pandemia que limitou a circulação do eleitorado e dos partidos durante as eleições², a administração do governo federal saiu das mãos do PT, foi para a extrema direita e retornou, foram causados retrocessos aos direitos das mulheres (RANGEL, DULTRA e MCCOY, 2020) e demais minorias políticas. Por outro lado, os feminismos conquistaram as novas gerações e, pasmem, até instalaram um banheiro feminino no Senado Federal³.

Uma coisa, contudo, permanece inalterada: a sub-representação das mulheres em espaços de poder e decisão, sobretudo as negras, indígenas, quilombolas, rurais, ribeirinhas, deficientes e LGBTQIAP+. Naquela

-
- 1 Como fizemos, em 2010, ao analisar a presença das mulheres negras nas eleições nacionais, pois as fichas do TSE ainda não registravam o pertencimento étnico-racial das candidaturas. Nosso grupo de pesquisadoras (Combogó Assessoria) analisou as fotografias de 4.253 fichas, e os resultados foram a base para a publicação “A participação das mulheres negras nos espaços de poder” (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República).
 - 2 Como indicado por Humberto Dantas na Série Brasil em Foco 03/2024, fazendo referência ao pleito municipal de 2020.
 - 3 <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/comum/bancada-feminina-do-senado-conquista-direito-a-banheiro-feminino-no-plenario>

época, a lei eleitoral 9.504/97 estabelecia um mecanismo de cotas para o sexo minoritário em eleições proporcionais (30%), mas os partidos não cumpriam a regra e não sofriam penalidades. De lá para cá, foram aprovadas algumas minirreformas eleitorais que alteraram o mecanismo de cota para mulheres nas eleições, mas a cada mudança, surgem novos mecanismos de escape – daí a necessidade de reformar o sistema eleitoral de maneira estrutural e de transformar sistema político como um todo, de forma a torná-lo justo e democrático. Neste artigo, apresentaremos algumas reflexões preliminares sobre o processo eleitoral de 2024, examinando a representação política das mulheres na política local, abordando dois dos principais obstáculos para a paridade: a violência política de gênero e a distribuição desigual do cuidado.

A sub-representação das mulheres na política local em números

No que se refere ao número de mulheres atuando na política local, pouco se alterou de 2008 para cá. Naquele ano, haviam sido eleitas 6.508 vereadoras (12,5% do total de 51.965 pessoas eleitas para as câmaras municipais) e 504 prefeitas (9,1% do total de pessoas eleitas ao cargo de prefeito). Hoje, há cerca de 9.196 vereadoras (16%) e 673 prefeitas (12%). Um aumento tímido considerando o lapso temporal de quase duas décadas. Desde aquele longínquo 2008, pelo menos 21 municípios não elegem nenhuma mulher para a Câmara Municipal e, nas eleições de 2020, 30 municípios elegeram sua primeira vereadora mulher (desde o ano 2000), como indica o Instituto Alzirias (apud CAVALCANTE e CASTRO, 2024). Já as mulheres trans são míseras 28 vereadoras (e nenhuma perfeita), desigualmente distribuídas na política local – a região Nordeste, por exemplo, conta apenas com uma vereadora transexual⁴.

4 Thabatta Pimenta, do PSol de Carnaúba dos Dantas/RN.

Além disso, em geral as prefeitas se concentram em municípios menores⁵ e governam para apenas 9% da população. Houve somente uma eleita em capitais nas eleições de 2020 (Palmas/TO), e a situação em 2024 não parece muito mais promissora: só 20% das pré-candidaturas às prefeaturas das capitais são mulheres, segundo levantamento da Folha de São Paulo. Apenas homens se apresentaram como pré-candidatos em 9 capitais, incluindo Rio de Janeiro e Salvador. A capital que concentra a maioria das pré-candidatas mulheres é Aracajú (6 mulheres na disputa) e o partido com maior número de pré-candidatas nas capitais é o PT (10 mulheres lançando suas candidaturas).

As mulheres na política local, além de pouco numerosas, são pouco diversas. Nas eleições municipais de 2020, as candidaturas indígenas foram 0,4% do total – e as mulheres foram 32% das candidaturas indígenas. Apesar de o TSE ter difundido um conjunto de boas práticas para incluir a perspectiva indígena na organização do processo eleitoral, sua implementação fica a critério dos TRES, o que pode gerar impactos negativos (OEA, 2020).

Já as mulheres negras lideram apenas 4% dos municípios e são 6,3% das pessoas eleitas como vereadoras na última eleição municipal (INSTITUTO ALZIRAS, 2022). Naquele pleito, para cada candidata negra, havia 11 candidatos brancos, 6 candidatos negros e 2 candidatas brancas. Se compararmos esses resultados com o peso numérico dos grupos na sociedade, notaremos que, proporcionalmente, as mulheres negras são a parte mais sub-representada da sociedade. Dentre os principais motivos para sua sub-representação política, está a falta de investimento: mulheres negras recebem 10 vezes menos verba partidária do que homens brancos (CARTA PRETA, 2021) e pessoas negras têm propagandas mais concentradas nas horas de menor audiência da rádio e da televisão, segundo o Instituto Alziras.

5 Houve apenas uma eleita em capitais nas eleições de 2020: Palmas/TO.

Vale destacar que tempo e dinheiro são recursos valiosíssimos: para se ter uma ideia, 90% das prefeitas consideram importante a decisão que garante às campanhas de mulheres pelo menos 30% dos recursos do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão (Censo das Prefeitas do Instituto Alziras⁶) e fontes acadêmicas apontam que os partidos não convocam muitas mulheres por não encará-las como candidatas em potencial e que, se as condições socioeconômicas delas fossem elevadas, haveria um crescimento análogo na sua presença em partidos e cargos eletivos (por exemplo, DARCY, WELSH E CLARK, 1994).

A possibilidade de eleição ou não de uma mulher não é somente fruto de suas capacidades, mas também do partido, que “exibe” à sociedade seus membros. Há centenas de mulheres trabalhando nos bastidores da política, mas somente algumas são vistas e reconhecidas. Em cargos de poder, elas passam a ter acesso a ferramentas eficazes para desenhar estratégias de gênero com metas no sentido de defender os interesses da população atentas às desigualdades interseccionais: desenvolver aparato judicial adequado para combater a violência, os obstáculos ao ingresso em espaços de poder e discriminação.

Por fim, vale notar que não necessariamente uma eleita irá promover a diversidade de gênero e raça somente por ser mulher. Apesar de geralmente se estabelecer um vínculo entre a representação descritiva (presença ou inclusão) e a representação substantiva das mulheres, tal vínculo entre “presença” e “representação” pode não existir, apontam Jutta Marx, Borner e Caminotti (2007). O Censo das Prefeitas, por exemplo, indicou que aproximadamente 45% do Secretariado das Prefeitas brasileiras é composto por mulheres, mas apenas 13% são compostos por pessoas negras. Não é suficiente eleger mais mulheres, e sim mais mulheres com consciência de gênero e raça, ou seja, com compreensão de que as desigualdades são estruturais, interseccionais e que todas as soluções devem ser coletivas. É preciso haver a combina-

6 <http://preefeitas.institutoalziras.org.br/censo/>

ção de uma política de presença (mais mulheres) com uma política de ideias (consciência de gênero, fim da desigualdade, aprofundamento da democracia) – ver uma discussão mais aprofundada a este respeito em Rangel, Dultra e McCoy (2020).

Violência política de gênero e violência contra mulheres em eleições

Segundo o Censo das Prefeitas, os principais obstáculos para mulheres na política são a falta de recursos para campanha, o desmerecimento de seu trabalho e a violência política de gênero. Esta pode ser entendida como “toda ação, conduta ou omissão que busca impedir, dificultar ou restringir os direitos políticos das mulheres – cis ou trans – em virtude de seu gênero. Inclui qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício dos direitos e das liberdades políticas fundamentais. São atos que tentam excluir a mulher do espaço político, dificultar o exercício de funções públicas, restringir o exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais ou induzi-la a tomar decisões contrárias à sua vontade ou que lhe são prejudiciais. As agressões podem ser de natureza física, moral, psicológica, econômica, simbólica ou sexual” (MPF, 2022).

Uma pesquisa, realizada pelo Ministério Público Federal (MPF) em 2022, indicou que, durante campanhas eleitorais, a violência política contra as mulheres aumenta 151%, sendo os principais tipos de violência as ameaças de morte, ofensas sexuais e racistas, além de perseguição nas redes sociais. Nas últimas eleições municipais, a Organização dos Estados Americanos (OEA) registrou preocupação com o clima de violência política dirigida contra as mulheres e suas famílias, evidenciou aumento do discurso agressivo e discriminatório nas campanhas eleitorais, especialmente por meio do uso da violência física e digital, sobretudo em redes sociais, com o uso de mensagens falsas (ver Relatório Final da Missão de Observação Eleitoral que acompanhou as eleições municipais brasileiras de 2020).

Segundo o Observatório de Violência Política contra a Mulher, 44% das candidatas nas eleições municipais de 2020 foram vítimas de violência política (MPF, 2022). Voltando para o Censo das Prefeitas, 58% das prefeitas brasileiras do mandato atual declaram já ter sofrido assédio ou violência política em razão de gênero – um crescimento de cinco pontos percentuais em relação ao período anterior. Apenas a metade delas registrou boletim de ocorrência, sobretudo por não acreditar na eficácia da apuração sobre esse tipo de denúncia – e somente metade daquelas que registraram queixa consideram ter recebido a devida apuração e responsabilização dos autores. Dentre as manifestações mais comuns de violência de gênero nas últimas eleições municipais (2020), destacam-se a divulgação de informações falsas (74%), ataques de discurso de ódio nas plataformas de mídias sociais (66%) e ataques ou xingamentos verbais presenciais (29%).

A violência política contra mulheres atinge não apenas candidatas e eleitas. Dados do Monitoramento da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo apontaram que, entre o último ano do governo Bolsonaro e o primeiro ano do governo Lula, houve redução da violência geral contra jornalistas, mas aumentou a proporção de ataques que configuram violência de gênero (ABRAJI, 2023). A violência contra mulheres na imprensa não é exclusividade do Brasil, sobretudo nas redes sociais – há alguns anos, a Anistia Internacional analisou 228 mil tuítes enviados a mulheres políticas e jornalistas nos EUA e no Reino Unido e identificou que um tuíte abusivo a cada 30 segundos. O estudo revelou que 7% dos tuítes mencionando mulheres jornalistas eram problemáticos ou abusivos, bem como 7,1% dos tuítes que mencionam mulheres políticas.

Também a Anistia Internacional, em colaboração com Element AI (2018), descobriu que as mulheres negras são 84% mais propensas do que as brancas a serem incluídas em um tuíte abusivo ou problemático – o dado só reforça que uma abordagem sobre violência política contra mulheres precisa levar em conta a relação entre racismo institucional e seus impactos de acordo com papéis e identidades de

gênero⁷. No Brasil, o racismo opera em todas as dimensões da vida social e política e, portanto, é preciso compreendê-lo como estrutural e estruturante, impossível de ser apartado de qualquer análise⁸.

Para enfrentar o grave problema, o Brasil adotou algumas medidas nos últimos anos, como a aprovação de leis que tipificam como crime a violência política de gênero e a violência política mais ampla. A Lei Federal 14.192/21, que estabelece regras para a prevenção, repressão e combate à violência política contra mulheres, alterando o Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) para tipificar como crime eleitoral “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”. Já a lei 14.197/2021 trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito e inseriu o art. 359-P no Código Penal, considerando crime o ato de restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. A pena varia de 3 a 6 anos de prisão, e multa, além da sanção relativa à violência.

Este ano, os dispositivos mencionados acima serão aplicados pela primeira vez em um pleito municipal, mas eleições gerais de 2022 contaram com um canal de denúncias para coletar registros de violência

7 Adaptado de Jurema Werneck, 2013. Racismo Institucional – uma abordagem conceitual, texto produzido para o Projeto Mais Direitos e Mais Poder para as Mulheres Brasileiras, abril de 2013. O Projeto Mais Direitos e Mais Poder para as Mulheres Brasileiras reuniu sete organizações não-governamentais feministas (CFEMEA, Coletivo Leila Diniz, Cunhã, Geledés – Instituto da Mulher Negra, Instituto Patrícia Galvão, Redeh e SOS Corpo) a antiga Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) e era apoiado pelo Fundo para a Igualdade de Gênero da ONU Mulheres.

8 Adaptado de Universidade Livre Feminista e Fórum Cearense de Mulheres/AMB, 2019. Feminismo negro e feminismo antirracista. Sistematizações Cursos e Diálogos.

política de gênero⁹. A denúncia é enviada diretamente ao Ministério Público Eleitoral, instituição que tem as funções de apurar e de dar início aos processos criminais de violência política contra as mulheres. Além das leis mencionadas, cabe ressaltar que o Observatório Nacional da Mulher na Política criou um eixo de pesquisa dedicado à Violência Política¹⁰, visando o acompanhamento casos de violência cometida contra mulheres relacionados à sua atuação na vida política; a análise de discursos ofensivos proferidos por homens e da quantidade de interrupções de falas de mulheres; a investigação da natureza e das características da violência política contra a mulher (estrutural, simbólica, sistêmica); e análises de violência política em virtude de raça, etnia, idade, orientação sexual e região.

A relação entre política e cuidado

A sub-representação política das mulheres é transpassada por um sistema de exclusão que se expressa em diversas formas de marginalização, sobretudo econômica e racial. As mulheres não são excluídas dos espaços de decisão só por serem mulheres, mas por serem maioria da população pobre e por não pertencer ao grupo racial dominante. Relacionado à falta de condições materiais suficientes para que as mulheres possam se dedicar completamente à política estão o trabalho não remunerado de produção e reprodução da vida social. Não há como avançar na representação política das mulheres e na igualdade de gênero sem abordar o tema do cuidado tanto como um tema das políticas públicas quanto como um fator relevante para o engajamento político das mulheres.

9 <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/denuncias/canal-de-denuncias-para-violencia-politica-de-genero>

10 Ver <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/institucional/eixos-de-pesquisa>

As responsabilidades familiares, como os afazeres domésticos e o trabalho de cuidado, limitam a disponibilidade de tempo e energia das mulheres para a vida política, segundo Pippa Norris (1985). A divisão sexual do trabalho social, combinada ao peso da dupla jornada, possui impacto direto na desmobilização das mulheres em relação à política. Com o acúmulo dos trabalhos remunerado e não remunerado, elas não dispõem de tempo ou incentivo para se envolver em atividades sindicais, partidárias ou comunitárias. As mulheres gastam, em média, mais de 21 horas por semana em afazeres domésticos e trabalhos de cuidado, ao passo que os homens aplicam, na média, entre 10 e 11 horas semanais a esse tipo de tarefa. Em 96% dos domicílios em que reside uma mulher, esta é a principal responsável pelos afazeres domésticos. Somente essa informação esclarece, ao menos em parte, porque as mulheres ficam fora da política partidária. Considerando que, para a maioria das mulheres, a falta de equipamentos sociais e infraestrutura de cuidado já impede ou dificulta a conciliação entre trabalho remunerado e não remunerado, adicionar uma terceira ou quarta jornada de trabalho para a atuação política torna-se praticamente impossível.

Como apontei na *Série Brasil em Foco* ano passado (RANGEL, 2023), há décadas, os movimentos feministas e de mulheres mostram que a alta carga de trabalhos não remunerados constitui obstáculo não apenas para a participação política, mas também para a inserção das mulheres no mercado de trabalho, contribuindo para o aumento da pobreza, impactando de forma agravada as mulheres negras, quilombolas, indígenas, rurais e periféricas, que possuem menos acesso a serviços e equipamentos sociais. Para essas, a carga de trabalho não remunerado é ainda maior e, muitas vezes, além de cuidarem da própria família, trabalham como cuidadoras de outros grupos familiares (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2024). Como apontado na *Carta Preta* (2021), as mulheres negras são as principais atingidas pela sobrecarga do trabalho doméstico, pela violência doméstica e pela precarização do trabalho – isso tudo faz com que as mulheres negras sejam retiradas da política. Como explicado por Barbosa (2019), a participação política das mulheres negras é

construída a partir do lugar imposto pela opressão interseccional (gênero, classe e etnia), então sua própria construção identitária está inserida em um contexto de brutal opressão.

Portanto, é essencial contar com políticas públicas que liberem o tempo das mulheres e ampliem seu acesso a oportunidades, mas, apesar de ter ratificado os principais instrumentos normativos internacionais para a promoção da igualdade de gênero¹¹ e raça¹², o Brasil ainda precisa avançar nessa pauta como um tema das políticas públicas. Para tanto, priorizar a construção de sistemas integrais de cuidado, que reúnam políticas e programas desenhados com os objetivos de reduzir a carga de trabalho de cuidado das mulheres, reconhecer e valorizar sua importância e distribuí-lo é um ponto fundamental (CUIDEMOS, 2024).

-
- 11 Os principais instrumentos normativos internacionais de direitos da mulher ratificados pelo Brasil, seguidos de seu ano de ratificação: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra as Mulheres (1984) e seu Protocolo Facultativo (2002); o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2004); as Convenções 100 e 11 da Organização Internacional do Trabalho, relativas à erradicação da discriminação no emprego (1957 e 1965, respectivamente); a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1995); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968); A Convenção 189 sobre Trabalho Decente para Trabalhadoras Domésticas (2018). O país foi signatário das declarações da III Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995), II Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância (Durban, 2001) e é signatário da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável (2015). O Brasil não ratificou as Convenções da OIT 156 (sobre igualdade de oportunidades e tratamento a trabalhadores com responsabilidades familiares), 183 (sobre proteção da maternidade) e 190 (sobre eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho).
- 12 Os marcos orientadores para combate ao racismo, por sua vez, são a Convenção Internacional pela Eliminação de toda Forma de Discriminação Racial, a Plataforma de Ação de Durban, e a Década Internacional de Afrodescendentes – resolução 68/237 da Assembleia Geral das Nações Unidas. A Convenção foi ratificada pelo Brasil em 1968.

Conclusão

A participação na vida pública, especialmente no campo da tomada de decisões públicas, é uma medida-chave para o empoderamento das mulheres e uma estratégia de promoção da igualdade de gênero. Participar nos assuntos da vida pública é um direito humano e compreende o direito de votar em todas as eleições e em todos os referendos públicos e de ser elegíveis para todos os organismos publicamente eleitos; de tomar parte na formulação da política do Estado e na sua execução, de ocupar empregos públicos e de exercer todos os cargos públicos a todos os níveis do governo; de participar nas organizações e associações não governamentais que se ocupem da vida pública e política do país. Também compreende a possibilidade de representar os seus governos em âmbito internacional e de participar nos trabalhos das organizações internacionais, bem como o direito à informação, às liberdades de expressão, reunião e associação¹³. As mulheres continuam sendo maioria do eleitorado e minoria das pessoas em cargos de poder e decisão: as brasileiras são 52% da população, 52,5% do eleitorado e quase metade das filiadas a partidos políticos, mas são menos de 15% dos representantes, indicando que tanto a legislação eleitoral quanto o sistema político não favorecem sua participação na política institucional. O Relatório Mundial sobre Desigualdade de Gênero, elaborado e publicado anualmente pelo Fórum Econômico Mundial de 2020 concluiu: “A falta da atribuição de poder político às mulheres é o quesito que mais atrapalha o desempenho global do Brasil.”

Esse problema estrutural compromete a qualidade das instituições da democracia representativa. Uma abordagem metodológica útil para melhor compreender as interdições políticas às mulheres é a noção de “matrizes de opressão”, de Patricia Hill Collins (1990), pois opressões de

13 Reproduzido de ONU Mulheres, “Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Glossario-ODS-5.pdf>, p.19, acesso em 01/02/2020.

gênero, raça e classe não são somatórias de processos de poder distinto, mas se combinam e se sintetizam em uma forma própria de poder que reserva lugares e trajetórias específicas. Considerar essas opressões sintetizadas evita hierarquizar ou apontar relações determinantes de uma opressão sobre a outra. Por mais que tenha havido avanço, persistem as atitudes culturais relativas às mulheres na sociedade e na política, papéis e normas de gênero, enraizadas em valores patriarcais com forte legitimação da desigualdade e da divisão sexual do trabalho, de papéis distintos para homens e mulheres. Esse fato implica numa forte resistência das instituições partidárias à participação político-institucional de mulheres. Daí a necessidade de se estabelecer normas que condicionem práticas sociais mais igualitárias, de modo a alterar a cultura política. Caso contrário, daqui a 16 anos, continuaremos repetindo as mesmas conclusões de 2008 e de 2024.

Superar um sistema social enraizado culturalmente na desigualdade entre os sexos não é tarefa fácil. Por isso, os avanços no âmbito privado e a mudança de mentalidade têm que ser acompanhados por normas e mecanismos legais que viabilizam a aplicação dos direitos das mulheres enquanto direitos sociais e humanos. O incremento, ainda que pequeno, no número de eleitas na política local ao longo dos anos ocorreu graças à implementação de leis de cota e demais mecanismos de discriminação positiva. As instituições podem ajudar a alcançar mudanças de comportamento – em circunstâncias administrativas e institucionais adequadas, a marginalização das mulheres pode ser suplantada.

O debate sobre a ampliação da representação das mulheres na política local precisa seguir em frente. Como indicado pelo Instituto Alziras, no atual ritmo, a igualdade de gênero na política está a 144 anos de distância, a menos que aceleremos o progresso – e as eleições municipais de 2024 se apresentam como uma nova chance mais mulheres, e mulheres mais diversas que possam transformar a gestão dos municípios brasileiros.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Brasil precisa criar política de cuidados para reduzir sobrecarga das mulheres, defende especialista**, 2024. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/1051922-brasil-precisa-criar-politica-de-cuidados-para-reduzir-sobrecarga-das-mulheres-defende-especialista/>, acesso em 16/04/2024.

ANISTIA INTERNACIONAL E ELEMENT AI. **Troll Patrol Report**, 2018. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2018/03/online-violence-against-women-chapter-1/>, acesso em 12/12/2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO - ABRAJI. **Monitoramento de ataques gerais e violência de gênero: relatório 2023**, 2023.. Disponível em https://www.abraji.org.br/publicacoes/monitoramento-de-ataques-gerais-e-violencia-de-genero-relatorio-2023?utm_campaign=semanal-abraji-1704&utm_medium=email&utm_source=RD+Station, acesso em 05/04/2024.

CANNON, B.; RANGEL, P. . The resurgence of the right in Latin America: new coalitions and agendas. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, 2020.

CARTA PRETA. Carta Preta - **A política que queremos**, 2021. Disponível em [Carta Preta-A-Política-que-Queremos.pdf \(oxfam.org.br\)](https://www.oxfam.org.br/publicacoes/carta-preta-a-politica-que-queremos.pdf), acesso em 17/04/2024.

DARCY, R.; WELCH, S. & CLARK, J. **Women, Election & Representation**. Lincoln: University of Nebraska Press, 1994.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Apenas 20% dos pré-candidatos às prefeituras das capitais são mulheres**, 2024. Disponível em

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/04/apenas-20-dos-pre-candidatos-nas-capitais-sao-mulheres.shtml>, acesso em 24/04/2024.

INSTITUTO ALZIRAS. **Censo das Prefeitas**, 2024. Disponível em <http://prefeitas.institutoalziras.org.br/censo/>, acesso em 18/04/2024.

_____. **Desigualdades de Gênero e Raça na Política Brasileira**, 2022. Disponível em Instituto Alzirás | Publicações, acesso em 25/04/2024.

MARX, J; BORNER, J & CAMINOTTI, M. **Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil**. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Violência política de gênero é crime: saiba como reconhecer e denunciar essa prática**. – Brasília: MPF, 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gtviolencia-de-genero/publicacoes-1>, acesso em 15/04/2024.

NORRIS, P. “Women’s Legislative Participation in Western Europe”. **West European Politics** 8, nº.4, p. 90-101, 1985.

OBSERVATÓRIO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER. **Relatório 2022-2023 de violência política contra a mulher**, 2023. Disponível em <https://transparenciaeleitoral.com.br/2023/11/08/relatorio-2022-2023-de-violencia-politica-contra-a-mulher/>, acesso em 19/04/2024.

_____. **Cartilha sobre violência política de gênero**, 2021. Disponível em <https://transparenciaeleitoral.com.br/2021/12/02/cartilha-sobre-violencia-politica-de-genero/><https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Cartillabras11compactado.pdf>, acesso em 02/04/2024.

ONU MULHERES. **Cartilha de Prevenção à violência política contra as mulheres em contextos eleitorais – ONU Mulheres**, 2021. Disponível em: <http://onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/12/cartilha.pdf>, acesso em 01/04/2024.

OEA. **Relatório Final da Missão de Observação Eleitoral**, 2020. Disponível em <https://www.oas.org/documents/por/press/Informe-Preliminar-MOE-Brasil-2020-PORT.pdf>, acesso em 23/03/2024.

.De-democratization in Brazil and the New Puzzle of Women's Political Representation, In: WOLF, F.O.; BIANCHI, B; RANGEL, P; CHALOUB, J. **Democracy and Brazil - Collapse and Regression**, Routledge, 2020.

RANGEL, P.; DULTRA, E. V. B.). Engolidas pela onda azul: um ensaio sobre a retração de direitos das mulheres no contexto pós-impeachment de Dilma Rousseff. **Plural** (São Paulo), v. 26, p. 133-154, 2019.

_____. Elections in times of neo-coupism and populism: A short essay on Brazil's right-wing presidential candidates' plans for governance and their proposals for gender and Afro-Brazilians. **Irish Journal of Sociology**, v. 1, p. 079160351982722, 2019b.

RANGEL, P. . Igualdade de Gênero, Cuidados e Políticas Públicas: o que esperar do governo Lula? **Brasil em Foco** - 02/2023. Disponível em <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/publicacoes>, acesso em 02/03/2024.

_____. A desigualdade de gênero no Brasil em tempos de pandemia. **Cadernos Adenauer** xxii (2021), nº2 Direitos humanos e desigualdade no Brasil Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, julho 2021.

_____. **Série histórica Mulheres e Eleições**, 2014. https://www.cfemea.org.br/images/stories/publicacoes/mulheres_nas_eleicoes_1996_2012_serie_historica.pdf

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2013). “**A participação das mulheres negras nos espaços de poder**”. Disponível em https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/seppir_a-participacao-mulheres-negras-espacos-de-poder_2015.pdf, acesso em 18/04/2024,

SENADO FEDERAL. **Bancada Feminina do Senado conquista direito a banheiro feminino no Plenário**, 2016. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/comum/bancada-feminina-do-senado-conquista-direito-a-banheiro-feminino-no-plenario>

WERNECK, J. **Racismo Institucional – uma abordagem conceitual**, texto produzido para o Projeto Mais Direitos e Mais Poder para as Mulheres Brasileiras, abril de 2013.

WOLF, F.O.; BIANCHI, B; RANGEL, P; CHALOUB, J. **Democracy and Brazil - Collapse and Regression**, Routledge, 2020.

Patrícia Rangel · Doutora em ciência política pela Universidade de Brasília, possui mestrado em ciência política pelo antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e graduação em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Foi bolsista de pós-doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, realizando sua pesquisa no Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, com período de estágio de pesquisa no Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Livre de Berlim. Atua como consultora de organismos internacionais.

Paradiplomacia, consórcios intermunicipais e uma nova governança pública

Eder dos Santos Brito

Resumo

A Paradiplomacia, conjunto de atividades internacionais de um ente subnacional de um país, é um fenômeno relativamente recente no âmbito das Ciências Sociais e das Relações Internacionais. Cunhado na década de 1980, o tema ainda carece de lentes analíticas que o coloquem sob o escrutínio comparativo em relação a diversos temas no campo da Administração Pública. Nesse texto, busca-se uma análise da paradiplomacia como potencial instrumento de atuação e gestão para governos municipais em territórios de pequeno e médio porte na federação brasileira. Em especial, a lente analítica se inclina para a estratégia paradiplomática perante a institucionalidade dos consórcios intermunicipais, arranjos cooperativos que viabilizam a gestão compartilhada de serviços e políticas públicas. À luz da bibliografia de Federalismo e das relações interfederativas, procura-se enxergar a paradiplomacia como um item potencial no menu de ações municipais e regionais, em territórios que possuem consórcios institucionalmente implementados e viabilizados. Os arranjos cooperativos intermunicipais são apresentados como mecanismos de coordenação, instrumentos de efetivação do princípio da subsidiariedade e como uma inovação possível no contexto federativo brasileiro. O texto também analisa a paradiplomacia e os consórcios in-

termunicipais como indicadores de uma nova realidade de governança pública, já superado o new public management. O artigo sugere a paradiplomacia e os consórcios intermunicipais como temas potencialmente integrantes de campanhas eleitorais em nível local e também como componentes da Agenda Pública em futuros mandatos eleitos a partir do processo eleitoral vindouro.

Abstract

Paradiplomacy, the set of international activities of a country's sub-national entity, is a relatively recent phenomenon in the field of Social Sciences and International Relations. Coined in the 1980s, the topic still lacks analytical lenses that place it under comparative scrutiny in relation to various themes in the field of Public Administration. This text seeks to analyze paradiplomacy as a potential instrument of action and management for municipal governments in small and medium-sized territories in the Brazilian federation. In particular, the analytical lens focuses on the paradiplomatic strategy in relation to the institutionality of inter-municipal consortia, cooperative arrangements that enable the shared management of public services and policies. In the light of the literature on federalism and interfederative relations, the aim is to see paradiplomacy as a potential item on the menu of municipal and regional actions in territories that have institutionally implemented and viable consortia. Inter-municipal cooperative arrangements are presented as coordination mechanisms, instruments for implementing the principle of subsidiarity and as a possible innovation in the Brazilian federative context. The text also analyzes paradiplomacy and inter-municipal consortia as indicators of a new reality of public governance, having overcome the new public management. The article suggests that paradiplomacy and inter-municipal consortia could potentially be part of local election campaigns, as well as being a component of the Public Agenda in future elected mandates based on the upcoming electoral process.

Há uma série de temas que se juntam à coleção de recomendações encaminhadas a candidatos e candidatas em período de eleições municipais. As mulheres e homens que ouviram o chamado de sua vocação pública e escolheram se apresentar como possibilidades para a liderança do Executivo de uma cidade ou como integrantes da representação que se concretiza nas Câmaras Municipais merecem nosso respeito e apoio. São mesmo admiráveis aqueles que escolhem tal caminho, em meio a todos os processos de descrédito pelos quais são testados diuturnamente a Democracia, a Política Institucional e seus meandros. Mas, ainda que reconheçamos a nobreza de suas intenções, eles também representam um grupo que precisa bastante dessa lista de recomendações.

Políticas públicas de Saúde, Educação, Assistência Social e toda a variedade de assuntos que a Constituição impõe aos futuros Prefeitos e Prefeitas costumam ser os temas de maior anseio popular. Costumam encabeçar essas listas de recomendações e integram o rol de pedidos oriundos da sociedade civil, da Academia, do Terceiro Setor e da iniciativa privada. Essas recomendações e anseios se juntam a toda a série de imposições legais e constitucionais que acompanham a missão, lição de casa que os Partidos Políticos e suas lideranças precisam trazer devidamente memorizada ao se apresentarem como alternativa nas urnas. Não é fácil, não é simples. Há muita gente a ser ouvida, muita recomendação a ser assimilada e muitas obrigações a serem interpretadas e compreendidas. Todavia, tem sido muito difícil encontrar dois temas na relação de prioridades para candidatos e futuras autoridades: os consórcios intermunicipais e a paradiplomacia.

Paradiplomacia, é o conceito cunhado para definir o conjunto de relações bilaterais existentes entre cidades de países diferentes. São as relações internacionais realizadas entre cidades. Esse texto defende a inclusão da paradiplomacia na agenda das pequenas e médias cidades brasileiras, em especial face às possibilidades de reconstrução e revisão da Agenda Pública que nascerão a partir dos novos mandatos em nível municipal no quadriênio de 2025 a 2028. Também exploramos as possibilidades de utilização da paradiplomacia como ferramenta de atuação

de consórcios intermunicipais, no contexto do federalismo brasileiro. Finalmente, mas não com menos relevância, olharemos para as ações consorciadas em paradiplomacia como figuras organizacionais e institucionais que bem representam um novo paradigma de governança pública e mecanismos de coordenação potencialmente eficientes.

Paradiplomacia: linhas gerais de um raciocínio inicial

Paradiplomacia é a atividade internacional do ente subnacional de um país (BORGES E ARAÚJO, 2022). Pode ser lida e confirmada também como a atuação de diversos atores, além do Estado nacional ou do governo central, o que incluiria governos locais, empresas e organizações da sociedade civil (RODRIGUES, 2021). Também segundo Rodrigues (2021) é possível aferir que a paradiplomacia é um fenômeno recente, cunhado em meados da década de 1980, como resultado dos processos de globalização e da descentralização da gestão política, da gestão governamental e da necessidade de maior espaço para a atuação de governos subnacionais nos processos de integração regional.

A paradiplomacia é um conceito desenvolvido especialmente no âmbito das Ciências Sociais e das Relações Internacionais, útil para explicar o protagonismo dos governos subnacionais na ordem internacional, desafiando a visão tradicional da relação exclusiva entre Estado-Nação. Especialmente porque, em muitos casos, os entes subnacionais têm mais legitimidade nessa representação, ainda que não gozem de soberania total (TEIXEIRA E CICHOVSKI, 2021).

Frente à evolução institucional viabilizada pela Constituição Federal Brasileira de 1988, fazendo dos municípios um ente federativo dotado de autonomia política e administrativa, a paradiplomacia se apresenta como alternativa. No quarto artigo de nosso texto constitucional federal, é possível confirmar que as relações internacionais são regidas pela “cooperação entre povos para o progresso da humanidade” e pela “autodeterminação dos povos”.

Na paradiplomacia, é possível que as relações bilaterais ocorram entre entes da mesma natureza (relações entre duas cidades) ou de natureza distinta (entre um governo municipal e uma organização internacional, por exemplo). A cooperação bilateral entre cidades, chamada de *city-to-city* pode gerar acordos de cooperação técnica e, em muitos casos brasileiros é também amparada por processos históricos de migração, como acontece com cidades de brasileiras em que comunidades locais têm laços com localidades portuguesas, italianas, espanholas e japonesas (RODRIGUES, 2021). Mas por que não sair do mero intercâmbio cultural simbólico e fazer com que a paradiplomacia se torne mecanismo efetivo de influência na gestão de políticas públicas em nível municipal?

Terminamos essa breve seção de definição do conceito de paradiplomacia, olhando para Haberle (2007) encontramos alguns princípios norteadores básicos da cooperação, aplicáveis a uma república democrática federalista. Na obra *Estado Constitucional Cooperativo*, ele trata da cooperação internacional, em um trabalho que ajudou a fundar a ideia de cooperação na União Europeia. Olha para estados nacionais, mas trata-se de visão que também pode ser considerada inspiradora dos princípios norteadores do conceito de cooperação, também em níveis subnacionais de federações. Trata da necessidade de “abdicação parcial da soberania” e da “solidariedade estatal de prestação” que aponta para a disposição de “cooperação além das fronteiras”. Lembra que há fatores sociológicos e econômicos para a cooperação que precisam ser conhecidos e investigados. As inter-relações econômicas são, na visão de Haberle, “desafiantes”, mas também “motores da cooperação”. Esse ponto da teoria é importante para esse trabalho: se as inter-relações econômicas são um motor de cooperação nas federações, é possível adaptar essa visão dos Estados nacionais europeus para as ações de paradiplomacia entre entes subnacionais, em especiais a partir de municípios e consórcios intermunicipais brasileiros?

Federalismo: portas abertas para a ação diplomática subnacional

Federação é uma forma de organização do Estado a partir do território e também um pacto de articulação do poder central com os poderes regionais e locais (AFFONSO E SILVA, 1995). O federalismo é “a forma mais bem-sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo” (ABRUCIO E COSTA, 1998). É uma forma de organização territorial do Estado que define como as partes da nação devem se relacionar entre si (ABRUCIO, FRANZESE E SANO, 2013). É um conceito que soa essencialmente benéfico, pois fala de garantia da diversidade, distribuição e descentralização do poder, aumento da eficiência (ao otimizar tempo e recursos na escala regional ideal) e aumento da participação (pois promove a proximidade dos governantes com os cidadãos), garantindo também mais responsabilidade e *accountability* (DYE, 2013). Não seriam todas essas, portanto, condições para que a paradiplomacia auxiliasse na fluidez das “tarefas” federativas impostas a cada ente?

A literatura permite também construir várias taxonomias referentes ao federalismo, que nos ajudam a entender os caminhos de diálogo entre federalismo e paradiplomacia. Para Abrucio e Soares (2001), existem dois modelos federalistas, baseados nas relações intergovernamentais. O primeiro é o federalismo interestatal, competitivo, com ênfase na separação entre níveis de governo. O segundo é o federalismo intraestatal, cooperativo, com ênfase no imbricamento entre os níveis de governo. É possível também pensar na dicotomia do federalismo coercitivo *versus* o federalismo consultivo. No primeiro, o governo central tem domínio sobre as unidades subnacionais constitutivas, muitas vezes atuando de maneira coercitiva. No segundo, há um equilíbrio natural de forças entre União e governos subnacionais, o que demanda consulta, negociação e diálogo entre as partes. (ANDERSON, 2009). Fiori (1996) também construiu sua lista de “tipos” de federalismo, olhando mais diretamente, porém, para o processo de evolução histórica das federações. Ele entende que existe um federalismo progressivo (ou construtivo), em que a

assunção da federação ocorre “de baixo para cima”. Aponta também o federalismo defensivo (ou perverso) quando um território tem no federalismo a única solução possível para evitar a desintegração do poder. E finalmente elucida também a existência de um federalismo pragmático (ou reativo), onde o federalismo é ferramenta para a descentralização do poder e para uma “reorganização democrática dos estados”. É nesse último formato que o autor insere o Brasil.

Em Bercovici (2002) encontramos uma linha do tempo que nos ajuda a compreender de maneira organizada a trajetória de maturação do federalismo brasileiro, principalmente no que diz respeito às possibilidades de cooperação entre os entes federados. O autor lembra que em 1891, “na alvorada da República”, o texto constitucional praticamente ignorava a possibilidade de cooperação entre os entes federados. Os Estados só poderiam pedir auxílio da União em caso de calamidade pública. Apenas em 1934 é que foi instituído um federalismo cooperativo com uma nova constituição, onde o artigo 9º falava da possibilidade de acordos de cooperação entre União e Estados. A Constituição de 1946 “consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro”, institucionalização justificada principalmente pela necessidade de corrigir desequilíbrios regionais.

A ditadura militar e sua tendência centralizadora fez com que o federalismo praticamente desaparecesse, na prática. A ênfase na cooperação renasceu com a Constituição de 1988 (BERCOVICI, 2002). É natural que só agora, portanto, após o advento do texto constitucional de 1988 é que possamos enxergar o nosso modelo de federação como um arcabouço possível de acolhimento da ação paradiplomática dos entes subnacionais. Foi também após a redemocratização que surgiu maior clamor pela municipalização e uma das principais estratégias do Governo Federal foi induzir a descentralização de políticas sociais para os governos subnacionais (ABRUCIO E SANO, 2013). Parece que ainda não municipalizamos tudo ao percebermos que há espaço para que pequenas e médias cidades possam assumir mais ações de paradiplomacia, quem sabe em nível regional, com o apoio de consórcios intermunicipais.

Consórcios intermunicipais como lócus da ação paradiplomática regional

Ao sugerir que a paradiplomacia possa ser incorporada por municípios de pequeno e médio porte, o texto se limita a não analisar os esforços de recursos financeiros e o nível de especialização que Prefeituras precisariam desenvolver para incorporar tais ações em sua agenda. O cálculo da viabilidade econômica e financeira dessas ações não é objeto de análise aqui, mas parece razoável considerar que os municípios de pequeno e médio porte são mais dependentes das transferências financeiras interfederativas para que consigam exercer minimamente suas atribuições constitucionais. É, portanto, também razoável inferir que as relações internacionais, na figura da paradiplomacia, não consigam encontrar espaço na estrutura organizacional e no orçamento municipal, a não ser que tenham o apoio de uma autarquia intermunicipal regionalizada. E é a partir desta visão que a Lei Federal 11.107/2005 e a figura jurídica dos consórcios intermunicipais passam a fazer sentido.

Os consórcios intermunicipais públicos são instituições formadas por dois ou mais entes da Federação para realizar ações de interesse comum e podem ser instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região. É um instrumento viabilizador de desenvolvimento regional, que permite o atendimento simultâneo de demandas locais e regionais, estabelecendo seu território de atuação em torno de um problema comum (BATISTA, 2011). Consórcios intermunicipais também podem ser considerados parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas, incrementando a qualidade dos serviços públicos prestados à população. A mesma Constituição Federal que atribuiu a importante autonomia local também criou muitas atribuições e demandas com as quais as Prefeituras de pequenos e médios municípios não conseguem lidar sozinhas. Os Consórcios surgem como uma forma de “superar a atomização de mu-

nicípios e recobrar escalas produtiva e financeira adequadas” (TEIXEIRA e MENEGUIN, 2012).

Para Trevas (2013), consórcios públicos são arranjos institucionais de cooperação e coordenação federativas que operam as competências delegadas por outros entes federativos. Cruz, Araújo e Batista (2011) entendem que “é inegável a importância de ações conjuntas entre os entes da federação na busca de soluções para as questões que não podem ser tratadas isoladamente ou que não se viabilizariam financeira, administrativa ou politicamente por um município”. Reconhecem que os consórcios intermunicipais são uma dessas possibilidades.

A lei federal número 11.107 do ano de 2005 e o Decreto Federal número 6.017 do ano de 2007 sacramentaram de vez a figura dos consórcios como parte da administração pública brasileira. Segundo o art. 2º do referido Decreto Federal, o consórcio público é uma “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação (...) para estabelecer relações de cooperação federativa”. A legislação também aponta que os consórcios têm personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, dando um status peculiar e único para esse arranjo cooperativo no desenho do estado brasileiro.

O processo também foi consequência da Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998. O texto da emenda, em seu artigo 24, altera a redação do artigo 241 da Constituição Federal, apontando que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (STRELEC E FONSECA, 2011). Segundo Trevas (2013), a lei federal 11.107 de 2005 é um “sofisticado marco legal”. O autor entende que só a partir dessa legislação e do decreto que a regulamenta é que se garantiu um ambiente de segurança jurídica para os consórcios existirem e operarem. A lei é uma garantia de “efetividade e sustentabilidade” (TREVAS 2013).

Consórcios Intermunicipais: uma nova esfera pública

Os Consórcios Intermunicipais são uma nova esfera pública de governança e de governo, um novo nível intermediário na estrutura federativa brasileira, que encontra ecos em tendências apontadas pela literatura, principalmente a fração da literatura que olha para os modelos e conceitos de análise no campo da gestão de políticas públicas.

Enxerga-se correlação entre os Consórcios Intermunicipais e a obra de Denhardt (2012), por exemplo. É ele quem nos empresta o conceito de governança democrática em rede como outro prisma possível para enxergar a atuação de prefeituras em cooperação intermunicipal. Ele aponta que “os governos estão cada vez mais criando ‘associações governamentais’ para prover serviços integrados”. Aponta que o design e a implementação de políticas públicas já não estão mais “nas mãos de uma única unidade governamental singular que atua sozinha ou em acordo estreito com um ou dois outros atores, mas foi suplantado por redes muitas vezes um tanto complexas de governança formadas por uma pluralidade de atores”. Denhardt acredita que essa ideia cabe no conceito do que ele chama de “novo serviço público”.

Osborne (2010) não fala de um novo serviço público, mas fala de uma nova Governança Pública. Aponta que a Administração Pública (clássica, hierárquica, weberiana, “antiga”) falha em capturar a complexa realidade de gestão dos serviços públicos no século XXI. Por isso a Nova Governança Pública (*New Public Governance – NPG*) surge como resposta. Aparece como uma gama de ações em que a máquina estatal não é uma estrutura burocrática isolada e hierarquicamente centralizadora, tampouco uma estrutura regulatória, que advoga pela utilização de mecanismos de mercado para a gestão de políticas públicas. A NPG compreende a complexidade social, política e econômica (e internacional, por que não?) que compõem o interior e o entorno das organizações públicas e a importância de uma estrutura de coordenação de um sistema em rede. Os Consórcios Intermunicipais são redes que representam a complexidade regional e, em muitos casos, acabam se colocando como

respostas e como estratégias de coordenação onde a estrutura federativa não foi eficaz o bastante para viabilizar a coordenação e o diálogo entre um grupo de Prefeituras. Os Consórcios Intermunicipais se tornam instâncias que, em um bom nível de maturidade institucional, acabam atuando como organizadores das contribuições oriundas de vários atores e de vários processos que circundam a ação de um grupo de Prefeituras.

Quem também constrói claramente a conceituação de uma nova Governança Pública é Secchi (2009), reforçando uma abordagem relacional, apontando a importância das redes como estruturas de construção de políticas públicas. O que seriam os Consórcios Intermunicipais se não redes horizontais de colaboração, em que as políticas públicas são formuladas e implementadas em um nível regional, com um lugar intermediário exclusivo na estrutura federativa brasileira? Denhardt (2012) lembra que “um dos desafios mais interessantes suscitados pelo novo mundo da governança em rede é como conciliar o governo hierárquico tradicional com as demandas por redes construídas em linhas horizontais”. Secchi (2009) fala também que essa nova Governança Pública trata de disponibilizar novas “plataformas organizacionais” para facilitar o alcance de objetivos públicos.

O trabalho de Bouckaert e Verhoest (2010) também aponta uma possibilidade de correlacionar os consórcios intermunicipais com o conceito de Coordenação. Os autores acreditam que “programas e organizações devem trabalhar juntos para atingir fins que não são possíveis apenas com ações individuais”. Ao isolarem-se no processo de formulação e implementação de políticas públicas, dois ou mais municípios de uma mesma região podem acabar gerando ações repetitivas, concorrentes ou contraditórias, especialmente ao atacar problemas públicos onde inexistente a coordenação oriunda do Governo Estadual ou Governo Federal. A coordenação, conforme observam Bouckaert e Verhoest (2010), permite que problemas sociais complexos sejam tratados e diagnosticados de maneira mais abrangente, integrada, eliminando ações repetitivas e garantindo o uso eficiente de recursos escassos. É um caminho de eficiência e também de efetividade.

Paradiplomacia e consórcios intermunicipais: uma possibilidade de prioridade para a agenda de mandatos futuros

O tema é definitivamente pouco explorado na literatura e também na prática da política municipal brasileira. Enxergar consórcios intermunicipais como possibilidade prática de economia de escala, como arena política regional e também como efetivos prestadores de serviços para as cidades já é um desafio. Especialmente em meio a uma cultura política onde prevalece o municipalismo autárquico (DANIEL, 2001), quando a cooperação só ocorre se existe uma identidade regional forte, com atuação indutiva do governo estadual ou federal e onde a cooperação é critério garantidor de recursos. A própria manutenção dos consórcios intermunicipais é sempre objeto de apreensão quando dos momentos de transição governamental entre mandatos.

A possibilidade de paradiplomacia por meio de consórcios se mostrou efetiva quando do enfrentamento à pandemia de COVID 19, como mostram Borges e Araújo (2022). O Consórcio Nordeste, formado pelos nove estados dessa região do país firmou diálogo com o Fundo Soberano Russo em busca da aquisição de doses da vacina Sputnik, construindo uma verdadeira instância de atuação paradiplomática. Há também o caso do CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira – constituído em 2009, por três municípios brasileiros (Barracão/PR, Bom Jesus do Sul/PR, Dionísio Cerqueira/SC) e o município argentino de Bernardo de Irigoyen/Misiones. Conforme mostram Baumgratz e Gherlandi (2021), o consórcio intermunicipal foi formalizado entre as três cidades brasileiras, mas criou instrumentos paradiplomáticos para conseguir incluir Bernardo de Irigoyen na formulação e implementação de políticas públicas regionais, já que o vizinho argentino faz fronteira com essas cidades e tem interesse local diretamente envolvidos em questões sociais, econômicas e ambientais.

É possível incluir a cooperação intermunicipal e a cooperação bilateral entre cidades na agenda pública de pequenos e médios municípios

brasileiros, buscando superar e dinamizar os poucos exemplos que temos citado. Seguindo a classificação indicada por Rodrigues (2021), é preciso superar a paradiplomacia passiva, em que cidades e territórios não possuem qualquer tipo de política externa local e construir planos estratégicos específicos para a paradiplomacia ativa, atuando como verdadeiros atores políticos internacionais.

Se não há força suficiente do ponto de vista financeiro, político ou administrativo na estrutura organizacional do governo local, que se construam alternativas regionais por meio de consórcios intermunicipais, uma solução que vai ao encontro harmônico do princípio da subsidiariedade (CAMARGO, 2001). Que os entes federativos locais, pequenas cidades, do alto de sua autonomia, busquem fortalecer subsidiariamente suas capacidades estatais em diálogo com outros atores regionais e organizações estrangeiras, de forma bilateral com cidades de outros Estados e Nações, na harmonia de estratégias paradiplomáticas.

A estratégia de sistematização da paradiplomacia em nível regional é garantidora até mesmo da própria manutenção dos consórcios intermunicipais, mesmo perante as intempéries da transição governamental que se colocam como desafios a cada quatro anos. Há espaço para mudanças na própria Lei Federal dos Consórcios, a 11.107 do ano de 2005, para buscar a inclusão de dispositivos e inovações que ajudem a induzir o desenvolvimento desse novo campo. Estatutos dos consórcios e regimentos internos dos colegiados temáticos internos também podem discutir e buscar essa modernização. E não há período mais fértil para essas reformas do que o período eleitoral e a legitimidade que ele empresta ao início dos novos mandatos que despontarão em cada cidade brasileira.

Referências

ABRUCIO, F. L. ; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. v. 12. 187p .

ABRUCIO, FERNANDO; FRANZESE, C.; SANO, Hironobu. Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. In: CAR-

DOSO JR. José C; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo.. 1ed.Brasília: IPEA, 2013, v. 10, p. 129-163.

AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz Barros. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: Pedro Luiz Barros Silva. (Org.). **A federação em perspectivas**: ensaios selecionados. Oed.São Paulo: FUNDAP, 1995, v. 1, p. 57-76.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil**: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Cedec, Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, 2001. v. 24. 236p.

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Tradução, Ewandro Magalhães Jr., Fátima Andrade. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BATISTA, Sinoel. **O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos** / Sinoel Batista ... (et al.) – 1. Ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. – (Guia dos Consórcios Públicos. Caderno ; v. 2)

BAMUGRATZ, D. GHERLANDI, P.E.S. Paradiplomacia como ferramenta para Desenvolvimento das cidades-gêmeas da Fronteira brasileira. **Revista Alamedas** (Unioeste Toledo), v. 9, p. 155-160, 2021.

BORGES, B. T. ., & ARAÚJO, M. L. C. de. Paradiplomacia: Atuação Internacional Do Consórcio Nordeste Para Controle Da Pandemia De Covid-19. **Revista Direitos Culturais**, 17(42), 151-172, 2022. <https://doi.org/10.20912/rdc.v17i42.809> . Acesso em 28 abr. 2024

BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K.. **The Coordination of Public Sector Organizations**. Palgrave Macmillan, London, 2010. (Cap, 1, 2 e 3)

BRASIL. Decreto n.º 6017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm .Acesso em: 05 out. 2017

BRASIL. Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jun. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm . Acesso em 08 out. 2018.

BRASIL. Lei n.º 11107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília,

lia, DF, 07 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm . Acesso em: 08 out. 2018

BERCOVICI, Gilberto . O Federalismo Cooperativo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre - RS, v. 16, p. 13-25, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo - SP, v. 3, n.1, p. 13, 2002.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer., 2001. P. 69-94 .

CRUZ, M. C. M. T., ARAÚJO, F. F., BATISTA, S.. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 12, n.4, p. 111-124. 2011.

DANIEL, Celso. A Autonomia municipal e as relações com os estados e com a União. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. Tradução técnica e glossário Francisco G. Heidemann 6 ed. norte-americana. Título original: Theories of public administration – São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. Boston Pearson. 2013

FIORI, José Luis da Costa. O Federalismo frente ao desafio da globalização. In: Rui de Britto Alvares Affonso; Pedro Barros Silva. (Org.). **A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1996, v. , p. 19-38.

HABERLE, Peter. **Estado constitucional cooperativo** - Rio de Janeiro: Renovar, 2007. 78p.; 21cm.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance. In: OSBORNE, Stephen P (ed.). **The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of the new public governance**. London: Routledge, 2010.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Paradiplomacia: cidades e estados na cena global** / Gilberto M. A. Rodrigues - São Paulo: Desatino, 2021.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p. 125-139. 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, 43(2), p. 347-369, 2009. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>

TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco; CICHOVSKI, Patrícia Blagitz. A para-diplomacia e a gestão da Amazônia no federalismo brasileiro. Veredas do Direito [Recurso Eletrônico] : **Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. Belo Horizonte, v.17, n.39, set./dez. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/39513>. Acesso em: 05 fev. 2021.

TEIXEIRA, Luciana da Silva. MENEGUIN, Fernando. **Os Consórcios Intermunicipais aumentam a eficiência no setor público**, 2012. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/10/os-consorcios-intermunicipais-aumentam-a-eficiencia-no-setor-publico.pdf>. Acesso em 19.jun.2019.

THORNTON, P.H., OCASIO, W., & LOUNSBURY, M. **The institutional logics perspective**. Oxford: Oxford University Press, 2012. (Cap 1 e 2)

TREVAS, Vicente. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: CHERUBINE, Marcela.; TREVAS, Vicente. (orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf>> . Acesso em: 17 nov. 2019

Eder Brito · Mestre em Administração Pública Local (Korea University) e Mestre em Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP). Jornalista e especialista pós-graduado em Comunicação Organizacional. Trabalhou por mais de uma década na Prefeitura de São Paulo. Desde 2012, atua na Oficina Municipal (www.oficinamunicipal.org.br) onde é Gerente de Projetos de capacitação técnica em gestão municipal e educação para a cidadania.

Crise climática e pleito municipal: o que esperar dos planos de governo?

Ana Vitória Wernke

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar como as candidatas e os candidatos ao pleito municipal se posicionam ou poderão vir a se posicionar, se comprometendo quando ainda em tempo de campanha, com ações de enfrentamento aos impactos da crise climática. O artigo toma por premissa o achado de uma pesquisa que indicou que apenas dois dos candidatos à presidência da República no pleito de 2022 do Brasil mencionaram o meio ambiente em seus planos de governo e apenas um menciona diretamente a crise climática, crise esta que vem tomando proporções cada vez maiores. Entendendo que a ação climática no território inclui a conduta volitiva do agente político, sobretudo o chefe do Poder Executivo, o artigo aborda as ações preventivas e de resposta à crise climática previstas em lei que são de competência deste poder e, por óbvio, é fundamental que o candidato se manifeste. O artigo aborda ainda a necessária participação do Poder Legislativo no processo de estabelecimento de políticas públicas e como importantes cidades do país promoveram ações nesse sentido.

Abstract

This article aims to analyze how candidates for the municipal election can commit themselves with actions to combat the impacts of the cli-

mate crisis, while still campaigning. The article is based on a survey that indicated that only two of the candidates for President of the Republic in the 2022 Brazilian election mentioned the environment in their government plans and only one directly mentions the climate crisis, which is becoming more huge every year. Understanding that climate action in the territory includes the volitional conduct of the political agent, especially the head of the Executive Branch, the article addresses preventive actions and responses to the climate crisis provided for by law that are the responsibility of this branch, so it is very necessary that the candidate shows what he knows about the theme. The article also addresses the necessary participation of the Legislative Branch in the process of establishing public policies and how important cities in the country promoted actions in this regard.

O ganhador do Oscar, prêmio máximo da academia americana de cinema, em 2020 foi o filme sul-coreano “Parasita”. O enredo é explorado por Bong Joon-ho sob a perspectiva da luta de classes na Coreia do Sul. A família Kim, pobre e desempregada, se infiltra na rica família Park, assumindo diferentes funções na mansão. Há uma cena muito marcante em que Yeon-kyo, a “patroa”, comenta com uma pessoa ao celular sobre o quanto apreciou a chuva fresca da noite anterior. Ela associa a chuva à limpeza do ar e à beleza da natureza. Em contraste, Ki-taek Kim, o motorista, enquanto dirige em silêncio escutando a patroa, demonstra um forte sentimento em relação à observação de Yeon-kyo. A chuva, para ele, representa a devastação de sua casa semi-subterrânea, que foi inundada pelas fortes chuvas. Roupas, mantimentos, itens de souvenir, documentos, enfim, absolutamente tudo flutua na água enquanto a família tenta em vão resgatar seus pertences. A trama expõe a disparidade social ocorrida naquele país, mas que se afina com a realidade de muitos países no mundo, inclusive a do Brasil.

O Brasil vivenciou uma série de desastres climáticos extremos entre 2022 e 2024, com impactos socioeconômicos e ambientais signifi-

cativos. Em dezembro de 2022, fortes chuvas provocaram inundações e deslizamentos de terra na Bahia, principalmente em cidades como Jequié e Itamaraju. Mais de 20 pessoas morreram e milhares ficaram desabrigadas.

FIGURA 1. “Antes e depois” do Morro da Oficina, local com o maior número de vítimas por deslizamento em Petrópolis



Fonte: MARÇAL, 2022.

Em fevereiro de 2022, na cidade de Petrópolis, localizada no estado do Rio de Janeiro, as chuvas torrenciais provocaram inundações e deslizamentos. Mais de 230 pessoas morreram e a cidade ficou devastada. Neste mesmo ano de 2022, a seca no Rio Grande do Sul atingiu níveis históricos, impactando a produção de soja e milho, importantes commodities para a economia brasileira. As tempestades com granizo e vendavais atingiram o Sul do Brasil, causando danos materiais e deixando milhares de pessoas sem energia elétrica.

Em fevereiro de 2023, fortes chuvas provocaram inundações e deslizamentos de terra em cidades do litoral norte de São Paulo, como Guarujá e Bertioga. Mais de 60 pessoas morreram e milhares ficaram desabrigadas.

Por outro lado, neste mesmo ano a seca extrema no Amazonas atingiu as comunidades ribeirinhas, impactando o acesso à água potável e à pesca. A elevação da temperatura da água dos rios alcançou 39,1°C, mais de sete graus acima do limite habitual, causando a morte de mais de 140 botos (lago Tefé), impactando a biodiversidade e a saúde do ecossistema. Já o Pantanal viveu um dos piores anos de sua história, com milhares de hectares de área queimada. A fauna e flora foram severamente impactadas.

Em março de 2024, o sudeste foi atingido por um forte temporal com chuvas intensas e volumosas. O evento causou alagamentos, inundações e deslizamentos de terra, principalmente em áreas metropolitanas como São Paulo e Rio de Janeiro. As chuvas recorde provocaram danos materiais, perdas de vidas e transtornos à população como falta de energia por mais de 48 horas em algumas regiões da cidade de São Paulo.

Como se pode inferir das informações acima, a ocorrência de desastres extremos se tornou trivial no Brasil e, como em “Parasita”, as classes menos favorecidas são as que mais sofrem com esses eventos devido às suas condições de trabalho e moradia.

O fator social é um item de relevância na equação da crise climática. A disparidade de classe conjugada com a questão climática é um tema que transborda as caixas e transversaliza, ou devem transversalizar, devem permear e ser ponto de relevância em todas as políticas públicas básicas como saúde, educação e infraestrutura. Esses são os principais assuntos discutidos pelos governos, no mais das vezes, de maneira estanque. Em sendo política pública é de extrema importância entender como os poderes executivo e legislativo lidarão com a somatória fator social e clima em seus mandatos. A vontade política é elemento determinante na implementação das políticas públicas previstas nos programas de governo (WERNKE, 2019).

Desta feita, cabe indagar: onde entra a crise climática nos programas de governo apresentados pelos candidatos obrigatoriamente quando do registro de suas candidaturas? Agendas como saúde, educação e geração

de emprego e renda são os temas mais populares entre os programas apresentados desde sua obrigatoriedade pela regra eleitoral instituída em 1997. A lei 9.504/97, a lei das eleições, trata como um dos documentos obrigatórios para o registro de candidatura, as propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República, o programa de governo.

No pleito para a Presidência da República em 2022, apenas os dois candidatos à frente da disputa, Luiz Inácio Lula da Silva e Jair Bolsonaro, tinham alguma menção ao Meio Ambiente e à Sustentabilidade em seus programas de governo. No entanto, segundo Valporto (2022) apenas a proposta da Coligação Brasil Esperança menciona diretamente o enfrentamento à crise climática (tópico 10 do plano de governo apresentado pelo Partido dos Trabalhadores).

A questão climática em todas as suas verticais (social, ambiental, política...) será, e porque não dizer já é, o maior desafio das gestões executivas, sobretudo as municipais. A vida acontece nas cidades, são os municípios que têm território. O prefeito, junto com sua equipe administrativa, é a primeira autoridade a socorrer a população urbana na ocorrência das tragédias climáticas. O interesse local é prevalente por proximidade no território, portanto, à administração pública municipal é aquela que estará à frente dos primeiros socorros e dos acionamentos necessários junto ao governo estadual e federal. Portanto, é imperioso conhecer o programa de governo da candidata ou candidato a chefe do executivo municipal para entender como ela ou ele priorizará a adaptação do território e a resposta à emergência climática.

Nesta toada, ainda que não detalhe de forma minuciosa as ações, o plano ou programa de governo deve contar com o tópico de planejamento e prevenção de riscos e desastres com base no regramento nacional vigente para o tema.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil determina as competências da União, dos Estados e dos Municípios frente às ocorrências extremas. Dentre as ações de prevenção, estão:

1. o monitoramento de riscos em tempo real;
2. a produção de alertas antecipados de desastres;
3. o planejamento de ações de resposta na ocorrência de desastres.

No Sistema Nacional de Defesa Civil (SINPDEC), os municípios, foco de interesse deste artigo, assumem um papel crucial na prevenção e resposta a desastres. As principais competências municipais, segundo a Lei nº 12.608/2012, são:

1. Ações Preventivas

- a. Elaboração e implementação do Plano Municipal de Defesa Civil (PMDC), que deve conter medidas para reduzir os riscos de desastres, como mapeamento de áreas de risco, campanhas de conscientização e treinamentos para a comunidade;
- b. Monitoramento e alerta da população em caso de perigo iminente;
- c. Inspeção e fiscalização das áreas de risco e garantir que as medidas de prevenção sejam cumpridas.

No âmbito da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, instituída pela mesma lei de 2012, os municípios assumem ainda as seguintes competências:

- a. Implementar a PNPDEC em âmbito local, dotando as medidas e diretrizes previstas na política em seu território;
- b. Elaborar e implementar o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR):
- c. Mapear os riscos de desastres no município e definir ações para reduzi-los;
- d. Integrar a gestão de riscos de desastres no planejamento municipal considerando os riscos de desastres no planejamento urbano, orçamentário e de desenvolvimento do município;

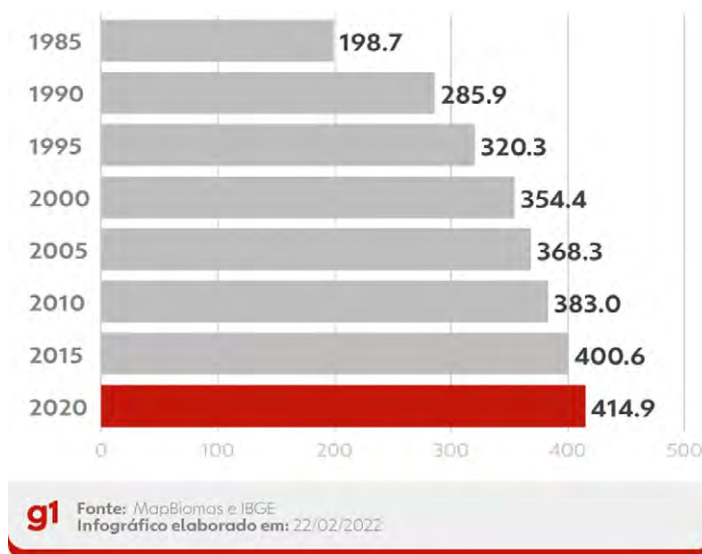
- e. Realizar ações de educação e conscientização da população, informando a população sobre os riscos de desastres e como se preparar para eles;
- f. Promover a ocupação ordenada do território, evitando a ocupação de áreas de risco por meio de medidas de controle urbano;
- g. Realizar obras de infraestrutura para mitigação de riscos, implementando medidas para reduzir a vulnerabilidade de áreas e comunidades a desastres;
- h. Monitorar e avaliar os riscos de desastres, acompanhando a evolução dos riscos e avaliar a efetividade das ações de prevenção;
- i. Manter a União e o Estado informados sobre as ações de prevenção de desastres no Município, por meio da comunicação das autoridades superiores sobre as medidas que estão sendo tomadas.

São ainda ações específicas de prevenção:

- a. Elaboração de mapas de risco com o objetivo de identificar as áreas suscetíveis a desastres e seus níveis de risco;
- b. Ações de zoneamento urbano com o objetivo de definir áreas de ocupação e uso do solo de acordo com os riscos de desastres;
- c. Implementação de medidas de controle urbano por meio da fiscalização e regularização da ocupação do solo;
- d. Realização de obras de infraestrutura por meio da construção de canais de drenagem, muros de contenção e outras medidas para reduzir a vulnerabilidade a desastres;
- e. Implementação de programas de educação ambiental com o objetivo de conscientizar a população sobre a importância da preservação ambiental e da ocupação ordenada do território;
- f. Realização de simulacros de desastres com o objetivo de treinar a população para saber como agir em caso de desastre, e
- g. Promoção de campanhas de prevenção com o objetivo de divulgar informações sobre os riscos de desastres e medidas de prevenção.

Recursos para Ações de Prevenção:

GRÁFICO 1. Avanço da ocupação irregular em Petrópolis entre 1985 e 2020



Avanço da ocupação irregular em Petrópolis entre 1985 e 2020 o que conota falta de planejamento urbano e política de habitação em um território extremamente vulnerável às mudanças climáticas devido à topografia da cidade.

Fonte: FEITOSA Jr, 2022.

De nada adianta o planejamento se não houver condições de implementá-lo. Por isso é de suma importância que as ações e planos descritos acima como medidas de prevenção a desastres, prevejam, desde sua concepção, de onde partirão os recursos para a implementação das ações. Por isso, o candidato que almeja alçar a chefia do poder executivo deve ao menos mencionar em seu programa ou plano de governo a origem dos recursos que pretende empenhar para pôr em prática os projetos e programas desenhados.

Os municípios podem contar com diversas fontes de recursos para financiar as ações de prevenção de desastres, como:

- a. Recursos próprios do município oriundos do orçamento municipal;

- b. Fundo Municipal de Defesa Civil e fundo de meio ambiente e urbanismo específicos para financiar ações de prevenção, preparação e resposta a desastres;
- c. Auxílios dos governos estadual e federal por meio de repasse de recursos para ações de prevenção de desastres;
- d. Parcerias com a iniciativa privada por meio da colaboração de empresas e entidades para o desenvolvimento de ações de prevenção;
- e. Recursos de Cooperação Internacional e acesso a fundos internacionais de defesa e proteção de desastres;
- f. Recursos oriundos de Bancos Nacionais e Internacionais com linhas de crédito específicas para essa finalidade;
- g. Submissão a editais nacionais e internacionais que visam o suporte na implementação de ações de defesa civil;
- h. Compensação ambiental e urbanística.

Um bom plano de governo deve ainda discorrer sobre os principais desafios na implementação das Ações de Prevenção como:

- a. Falta de recursos financeiros e humanos;
- b. Desarticulação entre os entes federados dada a falta de comunicação e coordenação entre os diferentes níveis de governo;
- c. Falta de planejamento e conhecimento técnico do corpo técnico municipal ou capacitação insuficiente para lidar com os riscos de desastres de grande porte dada a crise climática;
- d. Cultura de risco: Desvalorização da prevenção por parte da população e de autoridades.

2. Ações de Resposta

Dentre as atribuições do Poder Executivo local estão igualmente postas as ações de resposta aos eventos climáticos extremos que englobam:

- a. Implementar as diretrizes e ações previstas na política em seu território;

- b. Articular e integrar as ações dos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil no município;
- c. Acionar o Plano de Contingência Municipal, mobilizando recursos e estruturas previstas no plano para responder ao desastre;
- d. Alerta e evacuação da população, informando e removendo preventivamente a população de áreas de risco;
- e. Ações de busca e salvamento, por meio de ações de resgate de pessoas em situação de perigo
- f. Assistência humanitária por meio do fornecimento de abrigo, alimentação, água potável, medicamentos e outros itens básicos às vítimas;
- g. Atendimento médico e psicológico;
- h. Recuperação de infraestrutura essencial, por meio da reparação de danos em serviços básicos como água, luz, comunicação e transporte;
- i. Monitoramento e avaliação da situação, por meio do acompanhamento da evolução do desastre e avaliar a efetividade das ações de resposta;
- j. Manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município, por meio da comunicação com as autoridades superiores sobre eventos e ações de defesa civil.

Diante de toda a responsabilidade imputada aos municípios pela Lei de Proteção e Defesa Civil não há como os candidatos ao preenchimento de cargos políticos municipais, como o chefe do executivo, ficarem silentes em seu programa de governo.

O vereador e o cargo legislativo

Com atribuição distinta da do prefeito, os vereadores, ainda que não tenham a obrigação legal de protocolar um programa de governo quando da postulação eleitoral, são de suma importância para a fixação de políticas públicas no território, por isso a relevância de conhecer

previamente o que os pretendentes ou as pretendentes a assunção a este cargo entendem sobre crise climática e resiliência urbana.

Dentro das competências do cargo de vereador está a fiscalização da atuação do poder executivo, portanto, o poder legislativo terá amplo suporte: demandar ações de adaptação/resiliência em nome da população e fiscalizar se e como essas demandas estão sendo realizadas, assim como aprovar o orçamento que dará conta dessas ações, tanto de planejamento como a de resposta, como visto na seção anterior.

Um poder legislativo omissivo ou insensível à questão climática pode impactar severamente a implementação de políticas públicas urbanas trazendo danos à população. A negligência climática legislativa sempre terá efeitos catastróficos, porém dá-se destaque para duas atuações do poder legislativo que devem estar em perfeita sintonia com o interesse republicano: o Plano Diretor e a Governança Climática.

O Plano Diretor Municipal, também conhecido como Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), é um instrumento básico da política urbana, presente no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001). Ele funciona como um mapa estratégico para o desenvolvimento físico, social, econômico e ambiental da cidade, com o objetivo de garantir a qualidade de vida da população e a sustentabilidade do município.

O Plano Diretor detalha as diretrizes, objetivos, instrumentos e ações que nortearão o crescimento da cidade nos anos seguintes e aborda diversos temas, como:

- a. **Uso e ocupação do solo:** Define como os diferentes espaços da cidade podem ser utilizados, como áreas residenciais, comerciais, industriais, de lazer e de preservação ambiental;
- b. **Infraestrutura:** Estabelece as diretrizes para a implantação e melhoria da infraestrutura urbana, como transporte público, saneamento básico, energia, comunicação e vias públicas;
- c. **Habitação:** Define políticas para a garantia de moradia digna para todos os cidadãos, incluindo a construção de casas populares, a

regularização fundiária e a promoção da habitação de interesse social;

- d. **Meio ambiente:** Define medidas para a proteção do meio ambiente, como a preservação de áreas verdes, o controle da poluição e a promoção do desenvolvimento sustentável;
- e. **Desenvolvimento social:** Estabelece políticas para a promoção da inclusão social, da cultura, do lazer e da segurança pública.

Desta feita, vê-se que o plano diretor tem a estrutura seminal para o pleno desenvolvimento da cidade. Isso implica em dizer que um planejamento que durará pelo menos 10 anos (vigência do plano diretor previsto no Estatuto das Cidades) precisa ter um alinhamento sincronizado entre executivo e legislativo, ambos garantindo os interesses da população, sobretudo aquela em vulnerabilidade climática e social. Com isso, o legislativo tem a oportunidade de “arrumar a casa”, ou seja, a cidade com contribuições refletidas em emendas, participando dos debates e até mesmo propondo mudanças no texto original.

Inúmeros municípios brasileiros estão tomando medidas para incorporar a lente climática no Plano Diretor, com resultados positivos em termos de sustentabilidade e resiliência urbana e o poder legislativo é peça fundamental nesta governança, como mostram os exemplos a seguir.

A Cidade de Curitiba/PR, é conhecida internacionalmente pelo seu pioneirismo em planejamento urbano sustentável e suas políticas inovadoras. Destaca-se pelo transporte público eficiente por meio de uma rede integrada de ônibus, metrô e ligas-tronco que incentiva o uso de meios de transporte não motorizados. Esse sistema de integração foi replicado em várias cidades brasileiras e igualmente em outros países.

Curitiba também se destaca pela preservação de suas áreas verdes, como parques, bosques e áreas de preservação ambiental que contribuem para a qualidade do ar e da água, além de proporcionar espaços de lazer para a população.

A implementação de um transporte eficiente e a conservação de áreas verdes no município de Curitiba foi fruto da ação conjunta com o

Poder Legislativo de Curitiba que promoveu amplas consultas públicas e debates com a sociedade civil durante o processo de revisão do Plano Diretor, assegurando a participação de diversos setores da população na construção das políticas públicas. Além do Plano Diretor, o Poder Legislativo de Curitiba aprovou diversas leis complementares que detalham e regulamentam as medidas climáticas, como a Lei de Incentivo à Energia Renovável (Lei 15.277 de 2018) e o Decreto 1.186/2009, que instituiu o Fórum Curitiba sobre Mudanças Climáticas, os seus membros e o plano de ação para o município.

A cidade de Fortaleza/CE precisou se adaptar à elevação ao nível do mar já que está localizada em uma área costeira vulnerável. Desta feita, implementou medidas de adaptação no Plano Diretor, como a criação de faixas de proteção costeira e a relocação de populações em áreas de risco. A cidade também incentiva a agricultura urbana em hortas comunitárias e quintais, promovendo a segurança alimentar e a redução do desperdício de alimentos.

O Poder Legislativo de Fortaleza criou uma comissão especial para acompanhar a implementação das medidas climáticas no Plano Diretor, garantindo o monitoramento e a avaliação da efetividade das ações e concedeu incentivos fiscais para empresas que investem em tecnologias e práticas sustentáveis, como a geração de energia renovável e a construção de edifícios verdes.

Em Florianópolis/SC, o Plano Diretor de Florianópolis estabelece zonas de adensamento urbano em áreas com boa infraestrutura e transporte público, reduzindo a necessidade de deslocamentos longos e a emissão de poluentes. Além disso, inclui medidas para a gestão de riscos de desastres naturais, como inundações e deslizamentos de terra, buscando proteger a população e minimizar os impactos de eventos climáticos extremos.

O Poder Legislativo de Florianópolis promoveu diversos eventos e *workshops* com especialistas em mudanças climáticas e planejamento urbano para embasar as discussões sobre a lente climática no Plano Diretor.

No Recife/PE, de acordo com Wernke (2022), a cidade conta com dezessete leis e oito decretos que guardam relação com a questão climática. Para a autora, esse dado demonstra um comprometimento do Poder Legislativo com a pauta climática, tendo em vista que uma lei é, em tese, mais longeva no tempo do que um decreto dado aos requisitos de tramitação de um e de outro tipo de norma. Para que assim, “a política climática não seja restrita a apenas uma gestão e possa haver um planejamento de longo prazo se tornando uma política de estado e não só de um governo.” (WERNKE et al, 2022)

Como visto, a atuação do Poder Legislativo na implementação da lente climática no Plano Diretor vai além da aprovação de leis e medidas específicas. O papel do Poder Legislativo também inclui a fiscalização da implementação das medidas, a promoção da transparência e da participação da sociedade civil, e a busca por soluções inovadoras e eficazes para os desafios da crise climática.

No que tange à Governança Climática, o Poder Legislativo também tem um papel crucial, porque, conceitualmente, a governança se refere ao conjunto de mecanismos, processos e práticas que orientam a tomada de decisões e a gestão de diferentes tipos de entidades, como governos, empresas e organizações da sociedade civil. Seu objetivo principal é garantir que as ações sejam realizadas de forma eficaz, eficiente, justa, transparente e responsável, levando em consideração os interesses de todos os envolvidos. Nesta diretriz, as cidades também estabelecem uma governança para implementação de políticas públicas para atendimento dos objetivos municipais, dentro do princípio da participação e escuta de todas e todos.

Seguindo este diapasão, há muitos municípios, como os acima citados, que criaram comitês de mudanças climáticas com o objetivo de engajar as partes interessadas no processo de mitigação de emissão de gases de efeito estufa (GEE) e de resiliência/adaptação urbana. É absolutamente imperioso que no mapeamento das partes interessadas (*stakeholders* no termo em inglês recorrentemente usado) a representação do legislativo seja contemplada, pois este terá papel fulcral na defesa dos direi-

tos da população e acompanhamento vivo das ações das outras partes (sociedade civil organizada, poder público municipal, representante de confederações de indústria, comércio e trabalhadores...).

É imprescindível, entretanto, que o titular destacado pela Câmara de Municipal de Vereadores seja oriundo de Câmaras Técnicas de discussão da crise climática, ou seja, sensível ao tema e conhecedor do que se tem discutido no âmbito legislativo para que a troca com o Poder Executivo seja eficiente e eficaz.

Considerações finais

A mudança climática é uma realidade posta. As cidades brasileiras precisam se adaptar a esta realidade, haja vista o crescente número dos impactos dessa mudança que ceifam vidas, causam sérios prejuízos econômicos, destroem fauna e flora e traumatizam coletivamente cidades inteiras. Diante deste quadro, os candidatos ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo devem se manifestar em seus planos de governo como pretendem lidar com a questão na gestão que almejam.

A Política Nacional de Defesa Civil prevê as ações de prevenção e resposta à ocorrência de desastres ambientais que passam por planejamento urbano e ambiental. A par disso, é imperioso que o planejamento seja executado e, para tanto, há uma miríade de possibilidades para implementação de medidas de adaptação no território. A falta de execução de uma política robusta de gestão da crise é considerada negligência climática, dadas as graves consequências decorrentes de desastres.

As candidatas e os candidatos à vereança igualmente devem se manifestar sobre a adaptação das cidades na perspectiva do Poder Legislativo, posto que a atividade do vereador é de suma importância para a boa governança climática das cidades. A atuação desses atores na aprovação de leis urbanísticas, sobretudo o Plano Diretor, demonstra o quão necessário é o entendimento sobre a crise climática desses candidatos à ocupação de cargos que são considerados estratégicos para o desenvolvimento urbano.

Os exemplos de cidades trazidos neste artigo demonstram a possibilidade do desenvolvimento de boas práticas que endereçam de maneira assertiva a conformidade climática das cidades.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. **Pantanal tem mais de 3 mil incêndios em novembro; recorde histórico:** Tempo seco e onda de calor favorecem queimadas na região. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-11/pantanal-tem-mais-de-3-mil-incendios-em-novembro-recorde-historico#>

BONG, Joon-ho. **Parasita** (Gisaengchung). Direção de Bong Joon-ho. Roteiro de Bong Joon-ho e Han Jin-won. Produção: CJ E&M Pictures, Plan B Entertainment, Coreia do Sul, 2019. 132 min., comédia negra, suspense, drama social. Legenda em português. 16 anos.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de abril de 2001. **Dispõe sobre o Estatuto da Cidade.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2001. Recuperado em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Recuperado em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm

BRASIL. Lei nº 15.277, de 13 de dezembro de 2018. **Dispõe sobre a política nacional de incentivo à geração de energia elétrica a partir de fontes renováveis e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2018. Recuperado em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2018/1528/15277/lei-ordinaria-n-15277-2018-autoriza-o-municipio-de-curitiba-a-conceder-o-uso-de-bens-publicos-municipais-para-geracao-de-energias-renovaveis>

BRASIL. Lei nº 9.504, de 17 de novembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Recuperado em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm.

MUNICÍPIO DE CURITIBA. **Curitiba se prepara para ser uma cidade mais sustentável e resiliente.** Curitiba, 21 mar. 2023. Recuperado em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-se-prepara-para-ser-uma-cidade-mais-sustentavel-e-resiliente/49689>.

MUNICÍPIO DE CURITIBA. Decreto nº 1186, de 22 de dezembro de 2021. **Institui o Fórum Curitiba sobre Mudanças Climáticas, seus membros e o Plano de Ação para o Município.** Diário Oficial do Município de Curitiba, Curitiba, PR, n. 10.697,

p. 1-2, 23 dez. 2021. Recuperado em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2009/119/1186/decreto-n-1186-2009-institui-o-forum-curitiba-sobre-mudancas-climaticas-seus-membros-e-o-plano-de-acao-para-o-municipio>

MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. **Câmara realiza oficina técnica sobre Revisão do Plano Diretor**. 2023. Recuperado em: <https://www.cmf.sc.gov.br/imprensa/noticias/Noticias/16/2024/4789>

MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014. **Institui o Plano Diretor de Urbanismo do Município de Florianópolis que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão**. Diário Oficial do Município de Florianópolis, Florianópolis, SC, 17 jan. 2014. Recuperado em <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-florianopolis-sc>.

MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº 739, de 4 de maio de 2023. Altera a Lei Complementar nº 482, de 2014 (Plano Diretor de Florianópolis) e consolida seu processo de revisão**. Recuperado em <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2023/74/739/lei-complementar-n-739-2023-altera-a-lei-complementar-n-482-de-2014-plano-diretor-de-florianopolis-e-consolida-seu-processo-de-revisao>

MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **Comissão Especial do Plano Diretor aprova 8 matérias**. 2024. Recuperado em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2024/03/13/comissao-especial-do-plano-diretor-aprova-materias-de-funcionalidade-para-cidade/>

MUNICÍPIO DE FORTALEZA. **Plano de Adaptação**. 2020. <https://urbanismoe-meioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/forclima/03.-Plano-de-Adaptao.pdf>

Portal G1. **Temporal devastador no Litoral Norte de SP completa uma semana: veja resumo da tragédia**. 2023. Recuperado em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiiba-regiao/noticia/2023/02/26/temporal-devastador-no-litoral-norte-de-sp-completa-uma-semana-veja-resumo-da-tragedia.ghtml>

Portal G1. **Chuva causa alagamentos, falta de energia e afeta trens no RJ; vídeo mostra barraca virando sobre funcionários de barraca de pastel**. 2024. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/01/11/chuva-forte-causa-transtornos-no-rio-de-janeiro.ghtml>

Portal G1. **Chuva provoca estragos em estradas no sul da Bahia**. 2022. Recuperado em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/12/23/chuva-provoca-estragos-em-estradas-no-sul-da-bahia.ghtml>

Portal G1. **Cidade de SP tem queda de árvores, falta de luz e pontos de alagamento; Rua 25 de Março ‘vira rio’**. 2024 <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noti>

cia/2024/01/08/cidade-de-sp-registra-pancadas-de-chuva-e-rajadas-de-vento-nesta-segunda.ghtml

Portal G1. **Estiagem:** sobe para 21 número de municípios do RS em situação de emergência. 2022. Recuperado em <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2022/12/28/estiagem-sobe-para-21-numero-de-municipios-do-rs-em-situacao-de-emergencia.ghtml>

Portal G1. **Ocupação irregular de áreas em Petrópolis mais do que dobrou entre 1985 e 2020.** 2022. <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/02/23/ocupacao-irregular-de-areas-em-petropolis-mais-do-que-dobrou-entre-1985-e-2020.ghtml>

Portal G1. **Sobe para 141 número de botos mortos durante a seca no Amazonas.** 2023. Recuperado em <https://g1.globo.com/am/amazonas/natureza/amazonia/noticia/2023/10/10/seca-historica-ja-matou-141-botos-no-lago-de-tefe-no-amazonas.ghtml>

Portal G1. **Temporal com deslizamentos deixa mortos em Petrópolis.** 2022. Recuperado em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/02/15/chuva-em-petropolis-causa-alagamentos-e-arrasta-carros-fotos.ghtml>

VALPORTO, O. **Crise climática longe dos planos de governo dos presidenciais Meio Ambiente e Amazônia ganham espaço até no programa de Bolsonaro mas poucos citam o enfrentamento aos impactos das mudanças climáticas.** #colabora set.2022 Recuperado em: <https://projetocolabora.com.br/ods13/crise-climatica-longe-dos-planos-degoverno-dos-presidenciais/>

WERNKE, A. V. et al. **Plano de ação climática de Recife: Pioneirismo e continuidade de políticas públicas na agenda ambiental local.** Revista Vitruvius Arquitectos. 269.01 mudanças climáticas e políticas públicas, ano 23, out. 2022 Recuperado em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/23.269/8624>

WERNKE, A. V.; LEITE, C. (2019) **Construyendo ciudades resilientes y sostenibles. Pasos más posibles.** Instituto Internacional de Integración de la Organización Convenio Andrés Bello. Integra Educativa Revista de Investigación Educativa Tema: Ciudades en transición. Vol. 36.

Ana Vitória Wernke · Gerente dos Parques da Paulista. Advogada. Doutoranda em Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis pela UNINOVE e Pós-Graduada em Direito Público, Direito Ambiental e Docência no Ensino Superior.

Democracia local: o papel dos municípios na universalização da educação cidadã no Brasil

João Tavares
Helena Schmidt
Tashi de Fáveri

Resumo

O artigo explora o papel dos municípios na promoção da educação cidadã, destacando desafios e propondo estratégias de implementação. Utilizando uma abordagem qualitativa baseada em revisão bibliográfica e análise documental do relatório 'Caminhos para a Universalização da Educação Cidadã no Brasil: a formação para a cidadania como uma política pública nacional', produzido pela Rede Nacional de Educação Cidadã no âmbito do Conselho Consultivo para a Educação Democrática, o artigo identifica a falta de educação cidadã como um desafio persistente, exacerbado por legados históricos e resistência política. O estudo conclui que a universalização da educação cidadã requer um esforço coordenado entre diferentes níveis de governo e parcerias com a sociedade civil, com as elites políticas municipais desempenhando um papel importante no processo de capilarização da educação democrática. Recomenda-se a criação de programas municipais, formação de professores, disponibilização de materiais didáticos e monitoramento das metas de formação cidadã, destacando a importância da colaboração entre setores público e privado para fortalecer a democracia no Brasil.

Abstract

The article explores the role of municipalities in promoting citizen education, highlighting challenges and proposing implementation strategies. Using a qualitative approach based on a bibliographical review and documentary analysis of the report ‘Pathways to the Universalization of Citizen Education in Brazil: training for citizenship as a national public policy’, produced by the National Network for Citizen Education within the framework of the Consultative Council for Democratic Education, the article identifies the lack of citizen education as a persistent challenge, exacerbated by historical legacies and political resistance. The study concludes that the universalization of citizen education requires a coordinated effort between different levels of government and partnerships with civil society, with municipal political elites playing an important role in the capillarization process of democratic education. It recommends creating municipal programs, training teachers, providing teaching materials and monitoring citizen education goals, highlighting the importance of collaboration between the public and private sectors to strengthen democracy in Brazil.

Convidado a elaborar o prefácio da 4ª edição do livro *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal, o historiador José Murilo de Carvalho, célebre também pelas suas elaborações sobre a formação da cidadania brasileira, sintetizou a visão de Leal sobre a democracia em nível municipal no Brasil vaticinando que “[...] na medida em que a cidadania ainda não chegou a todos os recantos e a toda a população do país, os valores autoritários que conformam o *coronelismo* continuarão a nos desafiar com novas tarefas”. Símbolo do encontro intelectual entre o primeiro formulador de uma visão municipalista da sociologia brasileira e um de nossos maiores historiadores, tal afirmação permanece atual também aos que encampam uma bandeira de pouca atenção na agenda da democracia brasileira: a educação cidadã.

Mas como podemos descrever, afinal, esse conceito disputado que é a cidadania? De acordo com Azevedo (2001, p.89) a cidadania pode ser entendida como “o conjunto de direitos civis, políticos e sociais que uma pessoa possui legitimamente, a partir do seu nascimento”. Hábito da ciência política moderna, brasileira e estrangeira, é deixar de lado, no entanto, o pressuposto fundamental para uma cidadania plena: que esse mesmo cidadão saiba, afinal, quais são esses seus deveres e seus direitos para exercê-los de maneira plena. Em palavras mais claras, nos falta o provimento de uma educação cidadã, política e democrática, que forme cidadãos ativos, participantes, capazes de julgar e escolher (BENEVIDES, 1996) – uma das tarefas não cumpridas da democracia, na visão de Norberto Bobbio, ou uma das tarefas que ainda nos desafiam, como escreveu José Murilo.

Não é preciso analisar profundamente a realidade educacional brasileira para afirmar que a difícil tarefa de universalizar a educação que prepare para o exercício da cidadania, como dispõe o art. 205 da Constituição Federal, permanece incompleta. É, afinal, um tema que “esvaiu-se na confusa e inflacionada agenda da redemocratização” (DANTAS, 2015). Do ponto de vista da elaboração de um diagnóstico prático que almeje a universalização da educação cidadã no país, portanto, é preciso que se responda às seguintes perguntas: o que afastou e como incluir a pauta da educação cidadã na agenda pública brasileira?

Além da falta de entusiasmo estrutural da população brasileira sobre a política – pesquisa de 2016 realizada pela OCDE revelou que o país é o segundo país do mundo menos interessado no assunto-, a resistência à entrada do tema na agenda pública possui dois marcos simbólicos que expressam vontades histórico-sociais mais amplas. A primeira delas é alimentada pelo que Luiza Jardim (2018) chamou de “legado negativo que as matérias obrigatórias do século XX deixaram no país”, pelo caráter eminentemente doutrinador da Educação Moral e Cívica praticada durante o regime militar e de outras experiências traumáticas que remontam à República Velha e ao varguismo. Um segundo fator, mais recente, diz respeito aos movimentos de “caráter antipolítico e antide-

mocrático”, como o Escola Sem Partido, surgidos no Brasil a partir de 2016 e que de forma bem-sucedida influenciaram a formação da opinião pública brasileira nos últimos anos (PENNA, 2018).

Ainda que a inserção do tema na agenda pública seja um esforço fundamental para a consolidação da educação cidadã no Brasil, cumpre salientar que já existem previsões legais suficientes para balizar a prática nas salas de aulas brasileiras, mesmo que de forma transversal – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e as competências da Base Nacional Comum Curricular são exemplos disso. Permanece, porém, o desafio de implementar as políticas públicas que possuem previsão legal – o que tão comumente marca a separação do Brasil legal com o nosso Brasil real. Nesse sentido, o caso da educação cidadã encontra semelhança com o movimento pelo ensino da história africana e indígena no Brasil: previsto em lei desde 2003, sua efetivação ainda esbarra em resistência política e em dificuldades de ordem técnica, como a formação de professores, o treinamento da comunidade escolar e a disponibilização de materiais didáticos adequados que permitam sua execução (GONÇALVES, 2019).

Discorrido esse breve panorama sobre a situação da educação cidadã no Brasil, cumpre voltarmos à pergunta orientadora do presente trabalho: qual é, afinal, o papel dos municípios na universalização da educação cidadã no Brasil? Ora, o município é, por essência, uma escola da democracia, dado que o aprendizado para a cidadania começa no plano municipal. De acordo com Eduardo José Grin (2018), “o argumento central é que esse nível de governo está mais próximo dos cidadãos, e trata mais diretamente com temas de seu interesse, o que facilita o engajamento cívico nas instituições locais (PRATCHETT, 2004).” Tal entendimento do nível local como indutor da experiência democrática possui ampla previsão na literatura e é explorado desde o século XIX, quando autores como John Stuart Mill já afirmavam que “o envolvimento do cidadão nas atividades do governo local representativo era essencial para a sua educação política” (MILL, 2001).

Berço da “comunidade cívica” que exerce sua cidadania ao participar dos negócios públicos (Putnam, 2006), os municípios enfrentam,

no entanto, obstáculos próprios na tarefa de universalizar a educação cidadã no país – desafios estes que fogem à dificuldade de formulação da agenda, uma tarefa estrutural.

Um primeiro desafio, portanto, é a resistência do poder político em nível municipal – e também do poder econômico. Autor de obra seminal na teoria das elites e sua captura do poder local, Floyd Hunter discorre em *Community Power Structure: a study of decision makers* (1973) sobre o domínio da política por “pequenos círculos de poder” que controla decisões governamentais, privando a autonomia da burocracia municipal (GRIN, 2006), afastando sua primazia pela busca do melhor interesse público e a mantendo apenas como “correias de transmissão dos interesses de quem tem o “controle” do Estado” (MARQUES, 2003). Não à toa, verificou-se maior desenvolvimento econômico e social em municípios brasileiros que, entre os anos 1940 e 2000, tiveram maior alternância real de poder (FERRAZ, 2020) – em outras palavras, a democratização do poder municipal provoca mudanças não apenas no poder político, mas altera também as estruturas do poder econômico local.

Mas mesmo onde houve desconcentração do poder local e por consequência se estabeleceram coalizões políticas dominantes (MOLLENKOPF, 1992), um segundo fator surge como dificultador para a implementação de políticas públicas em nível local: a capacidade estatal, ou *policy capacity*, no conceito de Wu, Ramesh e Howllet (2015), para a implementação de políticas públicas de educação cidadã. Em estudo que analisa os resultados educacionais municipais frente às capacidades administrativas e financeiras das respectivas gestões, Vasquez (2012) conclui sobre a importância das competências de gestão e eficiência dos arranjos locais de governança para a obtenção de resultados positivos – ficando em segundo plano, portanto, regras e incentivos estabelecidos pelo governo federal (GRIN, 2021). Nesse sentido, mesmo que haja vontade social, política e burocrática para a implementação de políticas de educação cidadã em nível municipal, o componente técnico se apresenta como fator limitador da sua expansão formal por meio da rede pública de ensino.

Tal limitação para a expansão da educação cidadã se mantém como barreira na medida em que ainda são ausentes as diretrizes mais claras por parte de governos estaduais e do Ministério da Educação, apesar da previsão legal para o ensino da cidadania nas escolas mencionada anteriormente. Em um país em que os 51.5 milhões de estudantes matriculados na educação básica estão divididos entre 5.565 municípios, é difícil conceber que a tarefa de universalizar a educação cidadã de qualidade no Brasil seja possível sem contar com um esforço coletivo e coordenado entre o governo federal, as redes estaduais e municipais de educação e os atores externos ao poder público (BURGOS, 2014), como o Consed, a Undime e a Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos.

A lacuna institucional deixada pelo Poder Executivo em seus diferentes níveis na temática da educação cidadã não significa, no entanto, que não existam iniciativas públicas e privadas que estejam formando cidadãos com excelência no Brasil. Desde 2022 e com o propósito de fortalecer a democracia no Brasil ao estimular o ecossistema de educação cidadã, a Rede Nacional de Educação Cidadã reúne projetos sem fins lucrativos da sociedade civil e iniciativas públicas em diferentes poderes, níveis federativos e estados que atuam na formação para a cidadania em seus mais variados formatos. Tais iniciativas são também entendidas como valiosos laboratórios de metodologias, currículos e boas práticas que podem e devem inspirar gestores públicos na área da educação a elaborar suas políticas públicas no tema – não à toa, com frequência muitas das organizações envolvidas firmam termos de cooperação com o Poder Público para compartilhamento de expertises técnicas e prestação de serviços, como a formação de professores.

Entre as iniciativas de maior capilaridade nesse mosaico de atores estão as Escolas do Legislativo. Possuindo entre suas funções a premissa de trabalhar temas de educação cidadã com a sociedade, as Escolas do Legislativo têm como origem as Câmaras Municipais ou Assembleias Legislativas, possuem atividades em mais de 330 municípios brasileiros e estão reunidas sob a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo

e de Contas (Abel), sendo um exemplo de política pública de educação cidadã fora do Poder Executivo que merece ser valorizada também por sua origem no plano municipal . Como destacado por Thiago Sampaio e Marina Siqueira (2013):

No Brasil, os programas de educação cívica possuem como característica marcante serem promovidos pelo Poder Legislativo em articulação com ONGs, escolas e agentes internacionais. Tais programas, em sua maioria, são gestados com objetivos que vão além do simples fortalecimento da democracia: por trás, há, geralmente, o desejo de propagar a imagem do Legislativo como espaço transparente e aberto ao diálogo (FUKS e FIALHO, 2009; MANGUE, 2008).

Entre o trabalho das Escolas do Legislativo, das organizações sem fins lucrativos e das demais entidades governamentais que atuam no tema – como as controladorias, as escolas do judiciais e da Justiça Eleitoral e os tribunais de contas – reside, no entanto, um enorme desafio: a concentração de boa parte das iniciativas de educação cidadã no Brasil no eixo sul-sudeste. Cientes do desafio de realizar um levantamento quantitativo, por hora é possível afirmar que existem no Brasil os chamados ‘desertos cívicos’ – bolsões onde a cultura democrática ainda não atingiu o ciclo virtuoso de autopropagação por meio de iniciativas como a educação cidadã.

Impacto previsto nos municípios

A implementação das propostas de educação cidadã por diferentes setores e atores na sociedade pode ter um impacto significativo nos municípios. Ao promover uma cultura de cidadania mais sólida e participativa, espera-se uma série de resultados positivos.

Primeiramente, a educação cidadã pode contribuir para o fortalecimento das instituições democráticas locais. Com cidadãos mais conscientes de seus direitos e deveres, e capacitados para participar ati-

vamente da vida política e social, é possível esperar uma maior transparência e accountability por parte dos governantes. Isso pode resultar em uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos, com políticas mais alinhadas às necessidades e demandas da população.

Além disso, a educação cidadã pode promover uma maior coesão social e redução das desigualdades nos municípios. Ao empoderar os cidadãos, especialmente aqueles historicamente marginalizados, para participar dos processos decisórios, é possível ampliar a representatividade e inclusão nas políticas públicas. Isso pode contribuir para a construção de comunidades mais coesas e solidárias, onde todos se sintam parte integrante e valorizada. Nas palavras de Grin (2018):

Mais democracia local cria cidadãos mais confiantes e contribui para difundir essa cultura em toda a sociedade. A ocorrência desse processo nas localidades é uma pedra angular para sedimentar esses valores em toda nação. Assim, se governos locais eleitos pelas regras da democracia representativa desenvolvem formas de ampliar a participação dos cidadãos nos negócios públicos, e se tornam mais *accountables*, contribuem para desenvolver o comportamento cívico (PRATCHETT, 2004).

De fato, a implementação de programas de educação cidadã pode contribuir para o fortalecimento da coesão social e da identidade comunitária. Ao promover o diálogo intercultural, o respeito à diversidade e a valorização das especificidades locais, é possível criar comunidades mais inclusivas e acolhedoras, onde todos se sintam pertencentes e cooperem positivamente pela preservação do bem-comum.

Outro impacto importante é o fortalecimento da cultura de paz e resolução pacífica de conflitos. A educação cidadã, ao promover o diálogo, o respeito à diversidade e a mediação de conflitos, pode contribuir para a construção de ambientes mais harmônicos e seguros nos municípios. Isso pode resultar em uma redução da violência e criminalidade, criando condições mais favoráveis para o desenvolvimento humano e social.

Resultados esperados em nível municipal

Em termos da qualidade dos resultados educacionais, espera-se uma maior qualidade e relevância dos processos educativos, com currículos mais contextualizados e alinhados com as necessidades e realidades locais. A concepção de um corpo escolar voltado à cidadania permite que os alunos não apenas adquiram conhecimentos acadêmicos, mas também desenvolvam habilidades socioemocionais, éticas e cívicas essenciais para sua formação integral como cidadãos ativos e participativos e mais adaptados às competências essenciais apontadas como demandas para o mercado de trabalho do século XXI.

Miller (2010) considerou que as escolas não são as únicas fontes de educação cívica, mas são essenciais porque cultivam a próxima geração de cidadãos e líderes cívicos nos quais a manutenção da democracia depende. Por outro lado, investigações recentes estabeleceram que mais anos de escolaridade estão associados a uma maior participação cidadã. Ao observar o papel das escolas na educação cívica, Miller enfatiza a importância do ambiente escolar na formação dos futuros cidadãos e líderes democráticos, destacando que as escolas desempenham seu papel crucial na promoção da participação cívica e na construção de uma cultura democrática e preparando os alunos para exercerem seus direitos e deveres de forma responsável e informada.

Por sua vez, as pesquisas de Kahne & Sporte (2009) e Hauser (2000) demonstram a relação entre a educação formal e a participação cidadã, apontando que mais anos de escolaridade estão associados a uma maior probabilidade de envolvimento cívico. Esses estudos também identificam algumas das condições educacionais que influenciam essa relação, como a qualidade do currículo, a formação de professores e a disponibilidade de recursos educacionais. A educação cidadã pode, portanto, estimular um maior engajamento dos cidadãos nos processos decisórios, desde o nível local até o nacional. Isso resulta em uma democracia mais vibrante e representativa, na qual os interesses e necessidades da popu-

lação são efetivamente considerados e atendidos pelos governantes. Em seu livro *Governos Locais*, Grin (2018) destaca que:

[...] essa abordagem se tornou mais conhecida nos escritos de Tocqueville e Stuart Mill. Mais recentemente, ganhou popularidade nas formulações sobre capital social de Robert Putnam. De forma resumida, a participação cívica dos cidadãos na comunidade local é uma causa essencial para a qualidade dos governos locais. A administração pública seria produto de uma sociedade civil composta de cidadãos educados, interessados no bem público e dispostos a manterem vínculos sociais de confiança como base da ação governamental.

Explicitado o papel das escolas como promotoras da educação cidadã, é também importante reconhecer que a educação cívica não se limita ao ambiente escolar e que outras instituições e atores sociais também desempenham um papel importante nesse processo. Assim, reforçando o diagnóstico apresentado ao início do texto, é necessário adotar uma abordagem ampla e integrada para promover a educação cívica nos municípios, envolvendo não apenas as escolas, mas também a sociedade civil, a governança local e outras partes interessadas.

Além disso, a implementação de programas de educação cidadã pode contribuir para o fortalecimento da coesão social e da identidade comunitária. Ao promover o diálogo intercultural, o respeito à diversidade e a valorização das especificidades locais, é possível criar ambientes mais inclusivos e acolhedores, onde todos se sintam parte da mesma comunidade e trabalhem juntos para o bem comum. No campo da justiça social, a educação cidadã pode contribuir para a redução das desigualdades e injustiças, ao empoderar os cidadãos para exigir seus direitos e combater todas as formas de discriminação e exclusão. Isso pode resultar em uma sociedade mais justa e igualitária, onde todos têm oportunidades iguais de desenvolvimento e realização pessoal.

Em suma, a implementação da educação cidadã no nível municipal em diferentes esferas pode ser um catalisador poderoso para a construção de sociedades mais justas, democráticas, inclusivas e desenvolvidas, onde todos os cidadãos tenham voz, valor e dignidade.

Estratégias para a universalização da Educação Cidadã em municípios

Em um projeto contínuo de dez meses entre 2022 e 2023, a Rede Nacional de Educação Cidadã promoveu, revisou e compilou aprendizados obtidos a partir do Conselho Consultivo para a Educação Democrática, um conselho da sociedade civil formado por 63 pesquisadores e gestores das áreas da educação e da educação cidadã. O resultado foi o documento “Caminhos para a Universalização da Educação Cidadã”, contendo diretrizes e recomendações de políticas públicas para fortalecer a pauta no Brasil e que foi entregue a diferentes atores estatais em Brasília em março de 2023.

Apesar de centrado no Governo Federal, o documento possui recomendações e desdobramentos práticos plenamente úteis aos gestores públicos de nível municipal no Brasil. Uma das recomendações iniciais é a necessidade de promover parcerias e colaborações entre diferentes atores, incluindo o poder público, o terceiro setor, as instituições educacionais e a sociedade civil. Através de uma abordagem cooperativa e orientada para resultados, é possível fortalecer a educação cidadã como uma ferramenta para promover a democracia e a participação cívica em todo o Brasil. Ao conectar o conceito à prática, essas estratégias têm o potencial de transformar positivamente a realidade dos municípios brasileiros, construindo uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva para todos os cidadãos. Nesse sentido, o documento destaca quatro estratégias fundamentais, aqui adaptadas ao nível local por iniciativa dos autores:

1. Criação de um Programa Municipal de Fomento à Cultura Democrática com uma forte governança

A criação de um Programa Municipal de Fomento à Cultura Democrática, com abordagem multissetorial e envolvendo Secretarias responsáveis, visa consolidar a educação cidadã como pilar essencial para o fortalecimento da democracia no nível local. Esse programa, acompanhado por um conselho consultivo permanente, seria responsável por monitorar e avaliar o progresso das iniciativas, garantindo uma abordagem participativa e estratégica. Nesse sentido, a formação de um arranjo de governança que envolva atores além do Poder Executivo é fundamental para coordenar o planejamento, a execução e avaliação de políticas de educação cidadã no nível local. O envolvimento de técnicos da Secretaria da Educação, de professores, comunidade escolar e da sociedade em geral deve ser acompanhado da participação de parceiros em outras Secretarias e, de outros Poderes, como as Câmaras dos Vereadores, por meio das Escolas do Legislativo, e de órgãos do Poder Judiciário, como as escolas judiciárias e as escolas eleitorais. A participação de tais instituições possuem o condão de elevar o nível técnico das proposições do Programa e colaborar para a racionalização de recursos em sua execução. Por fim, cabe ressaltar a importância da participação, formal ou não, dos Atores Externos ao Poder Público (AEPPS) que desenvolvam trabalho consolidado em educação cidadã, em conceito de Hoyler (2014), como OSCs dedicadas à causa.

2. Formação de professores para a Educação Cidadã em nível local

Uma vez definidas as estratégias, metodologias e abordagens que serão utilizadas na promoção da educação cidadã no município, é preciso formar professores para a sua implementação. Levando em conta que a capacidade dos municípios brasileiros de promover a formação de professores é heterogênea e marcada por desigualdades, destacamos a importância da colaboração para o sucesso dessa etapa. Parcerias com

universidades e instituições de ensino superior, com organizações da sociedade civil e até mesmo a formação de consórcios intermunicipais no tema podem ser estratégias eficientes na supressão das fragilidades da formação local de professores, especialmente nos menores municípios. A capacitação à distância e o uso de tecnologias também são essenciais para possibilitar e executar o processo formativo.

3. A disponibilização de materiais didáticos em Educação Cidadã

A estratégia de mapear e disponibilizar materiais didáticos voltados para a formação cidadã é fundamental para capacitar os professores e enriquecer o currículo escolar. Em nível municipal, isso implica em proporcionar o acesso a esses recursos, tanto físicos quanto digitais, aproveitando os materiais existentes – que são muitos e, em geral, são disponibilizados de maneira gratuita em sua versão digital. Além disso, é importante incentivar o uso de tecnologias em sala de aula e metodologias participativas, como jogos e gincanas, como forma de complementar o ensino formal e trabalhar a educação cidadã também em atividades extraclasse.

4. Monitoramento e avaliação de metas de formação cidadã

A priorização da formação cidadã como meta central da educação básica deve ser acompanhada por indicadores de monitoramento e avaliação, tanto em nível federal quanto municipal. Isso permitirá um melhor entendimento das necessidades e oportunidades relacionadas à educação cidadã e garantirá a eficácia das políticas implementadas. Em nível municipal, o monitoramento local do impacto da educação para a cidadania seria fundamental para avaliar o progresso e identificar áreas de melhoria.

Conclusão

Este artigo visou contextualizar a Educação Cidadã como um elemento crucial para o fortalecimento da cultura democrática no Brasil.

A partir de consultas e diálogos com diversos setores, partimos de um breve panorama sobre a situação da educação cidadã no Brasil de hoje, mapeamos metodologias, atores e contribuições setoriais para avançar nessa área e coordenar a comunicação dentro desse ecossistema.

Além de discorrer sobre teorias do governo local e suas capacidades de formulação e execução de políticas públicas, apresentamos uma interpretação preliminar do panorama atual da educação cidadã no Brasil, identificando quem está envolvido e onde, e delineamos estratégias para fortalecer o acesso à educação cidadã. Além do esperado protagonismo do poder público e da sociedade civil organizada, vemos novas oportunidades de engajamento na agenda ESG, na qual o segundo setor pode contribuir significativamente para a promoção da educação para a cidadania.

O documento “Caminhos para a Universalização da Educação Cidadã” delinea papéis claros para o poder público e o terceiro setor na promoção da educação para a cidadania no Brasil. Enquanto as organizações e indivíduos da sociedade civil organizada se destacam como centros de inovação na educação cidadã, o poder público possui a capilaridade capaz de alcançar todos os brasileiros regularmente matriculados, embora possa precisar de apoio para fortalecer suas capacidades estatais. A colaboração entre esses dois atores pode ajudar a superar suas respectivas desvantagens e impulsionar o avanço conjunto.

No ano de 2024 o Brasil se direcionará às urnas para eleger seus representantes no nível municipal – e tem uma chance ímpar de alavancar compromissos direcionados à promoção da educação cidadã. No cenário da ascensão de movimentos antidemocráticos, evidenciados nos atentados contra a praça dos três poderes no dia 8 de Janeiro de 2023, este ciclo eleitoral apresenta uma oportunidade de salientar a educação cidadã como um pilar do futuro do Brasil. Candidatos que se propõem a promover valores democráticos em seus mandatos, assim como entidades da sociedade civil, devem pautar a importância do tema e publicamente afirmar compromissos comuns para e com a educação para a cidadania. Liderando através do exemplo, municípios de qualquer di-

menção podem liderar o movimento de fomento à cultura democrática em nível nacional.

Somente trabalhando de forma colaborativa, informada e articulada, poderemos enfrentar os desafios complexos que impedem a universalização da educação cidadã no Brasil. Ao continuar esse diálogo e dedicar esforços para reduzir a lacuna entre o Brasil idealizado nas leis e o Brasil real na implementação, podemos fortalecer nossa cultura democrática e construir uma base comum para verdadeiramente transformar as práticas políticas no país.

Referências

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; and MARTINEZ-BRAVO, Monica. **Political Power, Elite Control, and Long-Run Development: Evidence from Brazil**. NBER Working Paper Series, Working Paper 27456, June 2020.

GRIN, Eduardo José. ABRUCIO, Luiz Fernando. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel e ABRUCIO, Fernando Luiz (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p.: pd

HOYLER, Telma. BURGOS, Fernando. BRESLER, Ricardo. PAULICS, Veronika. Governança ajuda ou atrapalha? Reflexões sobre a gestão educacional local. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**. Universidade Federal da Bahia. Maio de 2018.

HOWLETT, M. Policy instruments, policy styles and policy implementations, national approaches to theories of instrument choice. **Policy Studies Journal**, v. 19, n. 2, p. 1-21, 1991.

HUNTER, Floyd. **Community Power Structure: a study of decision makers**. 4. ed. The University of North Carolina Press: Chapel Hill, 1973.

MARQUES, Eduardo César. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

MILL, John S. **Considerations on representative government**. London: The Electric Book Company Ltd., 2001.

VAZQUEZ, D. A. **A influência das capacidades municipais nos resultados das políticas de educação e saúde.** In: 36º Encontro Anual Da Anpocs, 2012, Caxambu. Anais. Caxambu: ANPOCS, 2012. p. 1-28.

João Tavares · Advogado e graduado em Administração Pública pela FGV, tem passagens por organizações do terceiro setor como RenovaBR e Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Foi diretor-executivo da Escola Comum, uma escola de formação política para jovens de periferias e interiores do Brasil, e é co-fundador da Rede Nacional de Educação Cidadã. Em 2024, foi escolhido como um Young Global Changer pelo think tank Global Solutions Initiative, baseado em Berlim.

Helena Carvalho Schmidt · Co-fundadora da Rede Nacional de Educação Cidadã, Mobilizadora da na Politize! e voluntária na rede Global Shapers, já participou de variadas iniciativas voltadas ao desenvolvimento e à justiça social. Consultora de comunicação e gestão institucional, já atuou entre os três setores na Bélgica, Estados Unidos e Brasil, incluindo o Fundo da População das Nações Unidas em Nova Iorque. É formada com três bacharéis em Comunicação (Purdue University), Inglês e Ciências Políticas e um certificado de Estudos Internacionais (Indiana University).

Tashi de Fáveri Torres · Co-fundadora da Rede Nacional de Educação Cidadã, voluntária na Elas no Poder e na Toda Cidadã e Especialista de Diversidade, Equidade e Inclusão e Cultura Organizacional no setor privado. Atuou em mais de 25 países com projetos de DEI, Gênero, Políticas Públicas e Liderança. Fez parte de organizações como AIESEC Internacional, ImpulsoBeta, Politize! e PwC. É especialista de Direitos Humanos e Responsabilidade Social pela PUC-RS e MBA em Gestão de Projetos pela USP ESALQ.

■ A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável.

Os principais campos de atuação da FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER está no Brasil desde 1969 e atualmente realiza seu programa de cooperação internacional por meio da Representação no Brasil, no Rio de Janeiro, trabalhando em iniciativas próprias e em cooperação com parceiros locais. Com suas publicações, a FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

■ Os *Cadernos Adenauer* versam sobre temas de interesse público, relacionados ao desenvolvimento de uma sociedade democrática.

Privilegiam-se artigos que abarcam temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

As opiniões externadas nas contribuições desta série são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



adenauer-brasil@kas.de
www.kas.de/brasil