

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

v. 9, n. 1, jan. a jun. 2025





TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO

Presidente Des. Silmar Fernandes

Vice-Presidente e Corregedor Des. José Antonio Encinas Manfré

Membros Des. Fed. Luís Paulo Cotrim Guimarães
Juíza Maria Cláudia Bedotti
Juiz Regis de Castilho Barbosa Filho
Juiz Rogério Luis Adolfo Cury
Juiz Claudio José Langroiva Pereira

Suplentes Des. Roberto Maia Filho
Des. Cláudia Lúcia Fonseca Fanucchi
Des. Fed. Luiz Alberto de Souza Ribeiro
Juíza Maria Domitila Prado Manssur
Juiz Ronnie Herbert Prado Soares
Juíza Danyelle da Silva Galvão
Juiz Diogo Rais Rodrigues Moreira

Diretor-Geral Claucio Cristiano Abreu Corrêa



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

Diretor Des. Silmar Fernandes

Vice-Diretor Des. José Antonio Encinas Manfré

Diretora-Executiva Dra. Fernanda Mendes Simões Colombini

Coordenador da Pós-graduação Prof. Dr. Richard Pae Kim

Coordenadora Vanessa Nigres Diniz

e-ISSN 2594-9519

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 9, n. 1, jan. a jun. 2025

Gestão e produção editorial

Seção de Publicações e Pesquisas (SEPPE/COEJEP/SPR)

Nísia Pudwell, Aline Martiniano Moreira, Alessandro Mildo Gonçalves e
Caroline Cavarzere

Projeto gráfico

Seção de Campanhas (SECAMP/COMC/SECOM)

Giuliane Tirabasso

Apoio técnico

Seção de Treinamento e Conteúdos Digitais (SETCD/COSE/STI)

Flávia Machado

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político/REDESP

V. 9, n. 1, jan. a jun. 2025

Semestral

e-ISSN 2594-9519

Esta é uma publicação da Escola Judiciária Eleitoral Paulista – EJEP
Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – Rua Francisca Miquelina, 123,
Bela Vista, São Paulo-SP.

As opiniões contidas nos artigos são da responsabilidade de seus autores.

Editor-Chefe

Dr. Richard Pae Kim

Editora Assistente

Me. Nísia Pudwell Chaves Beda

Conselho Editorial

Des. Silmar Fernandes, Univ. Presb. Mackenzie e Univ. Nove de Julho – São Paulo/SP

Des. Jeferson Moreira de Carvalho, TJSP, EPM - São Paulo/SP

Des. Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr., TJSP, FADISP – São Paulo/SP

Dr. Marco Antonio Martin Vargas, TJSP, Univ. Presb. Mackenzie – São Paulo/SP

Dr. André Guilherme Lemos Jorge, Universidad Complutense de Madrid - Espanha

Dra. Clarissa Campos Bernardo, IASP - São Paulo/SP

Hélio Freitas de Carvalho da Silveira, EJEP - TRE/SP

Comissão Científica

Min. José Antônio Dias Toffoli

Min. Gilmar Ferreira Mendes

Alamiro Velludo Salvador Netto

André Carvalho Ramos

André Ramos Tavares

Carlos Eduardo Frazão

Felipe Chiarello de Souza Pinto

José Jairo Gomes

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves

Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior

Marco Antonio Martin Vargas

Mônica Herman Salem Caggiano

Paulo Hamilton Siqueira Junior

Richard Pae Kim

Min. Alexandre de Moraes

Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Ana Paula Euliaro

André Guilherme Lemos Jorge

Antônio Carlos da Ponte

Elival da Silva Ramos

Fernando Neisser

Jeferson Moreira de Carvalho

Luiz Francisco Aguilar Cortez

Marcelo Mazotti

Marco Mancarella

Orides Mezzaroba

Renato de Mello Jorge Silveira

Rubens Beçak

Pareceristas

- Dr. Alexandre Walmott Borges, Universidade Federal de Uberlândia
Dr. Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, TJ/SP, Fac. Dir. São Bernardo do Campo
Dr. Antonio Gelis Filho, FGV/EASP, São Paulo
Dr. Ary Jorge Aguiar Nogueira, Universidade de São Paulo
Me. Elder Maia Goltzman, PUC Minas Gerais
Dr. Filippe Soares Lizardo, IDP, São Paulo
Me. Francisco Jeferson Inácio Ferreira, Universidade Federal de Pernambuco
Dra. Gabriela Araújo, PUC São Paulo
Dr. Jorge Henrique Oliveira de Souza Gomes, Universidade Federal de Pernambuco
Dra. Juliana Abrusio Florencio, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo
Dra. Juliana Cardoso Ribeiro Bastos, PUC São Paulo
Me. Liliane Gobetti Fagundes, Universidade Federal de Pernambuco
Dr. Luciano Felício Fuck, IDP, Brasília
Dr. Luiz Antonio Alves Torrano, TJ/SP, Univ. São Francisco, Campinas
Dra. Manuela Cibim Kallajian, Universidade Metodista de Piracicaba
Dra. Manuella Santos de Castro, PUC São Paulo
Dr. Marco Antonio Hatem Beneton, Alesp, Universidade de São Paulo
Dr. Marcelo Arno Nerling, Universidade de São Paulo
Dr. Pedro Gustavo de Souza Silva, Universidade Federal de Pernambuco
Me. Pedro Henrique Ribeiro da Silva, Universidade Federal de Pernambuco
Dra. Olívia Raposo da Silva Telles, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral/SP
Dr. Renato Siqueira de Pretto, TJ/SP, PUC Campinas
Dr. Thiago Massao Cortizo Teraoka, TJ/SP, EPM, São Paulo
Dr. Wagner Roby Gídaró, TJ/SP, PUC Campinas
Dr. Walter Godoy dos Santos Junior, TJ/SP, Univ. Nove de Julho, São Paulo
Me. Yunna D'Avila, Universidade Federal do Pernambuco

Editorial

É com satisfação que apresentamos a 16ª edição da Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político (REDESP), que, mais uma vez, aprofunda-se nos desafios e nas nuances da democracia e do processo eleitoral brasileiro.

Em uma perspectiva ampla, a história demonstra que não foram poucos os dilemas enfrentados desde o advento da democracia moderna na busca pela concretização dos valores de liberdade, igualdade, limitação e equilíbrio de poderes. Neste junho de 2025, o objetivo de se construir sociedades mais justas e pacíficas parece ofuscado pelo contexto global cada vez mais instável e pelo recrudescimento das tensões bélicas. Apesar disso, os ideais democráticos do diálogo e do consenso permanecem sendo os luminares necessários para garantir a coexistência pacífica entre os povos. É preciso fortalecê-los. Como afirmou Norberto Bobbio, “a democracia é o regime do governo público em público”, exigindo, portanto, vigilância constante e permanente renovação de seus fundamentos.

Como temos testemunhado em praticamente todo o mundo, o sistema político democrático vem sendo remodelado em resposta às tensões políticas e aos desafios oferecidos pelas inovações tecnológicas. Esse movimento contínuo de adaptação e readaptação é a razão pela qual o ramo do Direito Eleitoral e os ramos da Ciência Política que tratam das instituições e do comportamento político estão em atividade incessante, sendo os estudos comparativos muito valiosos para se compreender os elementos que influenciam a atividade política e as respostas que são dadas por outros Estados democráticos a problemas similares. Como já destacou o constitucionalista Peter Häberle, o Direito Eleitoral é um campo onde se encontra “a tensão criadora entre estabilidade institucional e transformação democrática”.

Por essa razão, abrimos esta edição com o artigo intitulado “*Microtargeting* em Campanhas Eleitorais: Análise Jurídica Comparada e Propostas Regulatórias”, de Eduardo Pelella, que realiza uma análise crítica do fenômeno do microdirecionamento de propaganda política em campanhas eleitorais, examinando os marcos regulatórios existentes nos Estados Unidos, na União Europeia e no Brasil. O estudo aponta lacunas na legislação e a necessidade de normas que promovam maior transparência na propaganda política personalizada. Como advertiu Jorge Abrahão de Castro, “a democracia precisa ser protegida não ape-

nas das ameaças externas, mas também das manipulações sutis que desvirtuam a vontade popular”.

Na sequência, Bruney Guimarães Brum, em “Democracia: Análise Comparativa e Conjuntural Entre a Teoria Econômica de Joseph Schumpeter e a Teoria Representativa Expandida de Norberto Bobbio”, contribui para o debate contemporâneo sobre representação e participação política. O autor conclui que, enquanto Schumpeter propõe uma democracia procedimental, Bobbio apresenta uma proposta de ampliação democrática, valorizando a participação cidadã, e que a democracia brasileira revela elementos de ambas as concepções, indicando um modelo híbrido em construção. Nesse sentido, vale lembrar a reflexão de Giovanni Sartori: “A democracia é um processo, não um estado. Ela é continuamente aperfeiçoada, nunca definitivamente alcançada.”

A sempre pertinente discussão sobre o financiamento eleitoral é abordada por Gisele Gonçalves, em “Os Desafios e Perspectivas do Financiamento Eleitoral no Brasil: Impactos do Financiamento Eleitoral por Empresas Privadas na Integridade Democrática”. O artigo investiga a participação das empresas privadas no financiamento eleitoral, visando compreender suas implicações na dinâmica política e na integridade do processo democrático. Nesse contexto, é oportuno lembrar o alerta do ministro Luís Roberto Barroso: “O abuso do poder econômico corrói a democracia e subverte a ideia de igualdade entre os cidadãos.”

Júlia Gabriella Martins Barnabé aborda um tema crucial em “Mulheres na Política: Ações Afirmativas e os Impactos da Violência de Gênero”. O artigo estuda os obstáculos enfrentados pelas mulheres no exercício de seus direitos políticos, explorando a necessidade de uma atuação estatal positiva, por meio das ações afirmativas, e analisando a violência política de gênero como fator decisivo no distanciamento da mulher do cenário político.

Marcelo Simões Damasceno investiga as interações on-line durante debates eleitorais em “O Civismo Digital: Um Olhar Sobre as Interações Durante o Primeiro Debate para o Governo Paulista em 2022”. A pesquisa revelou que a rede X (antigo Twitter) concentrou o maior volume de postagens indicando a presença de diálogo democrático, mas evidenciando a necessidade de aprofundar a prática do civismo digital no ambiente on-line. Em tempos de polarização, a construção de uma esfera pública digital mais civilizada e informada é, como afirmou Cass Sunstein, “essencial para a sobrevivência da democracia deliberativa”.

Em “Recrutamento Partidário em Pernambuco: Que Outros Fatores Além do Potencial de Voto Incentivam o Recrutamento de Candidatos em Pernambuco?”, Matheus Maymone de Barros Dias busca levantar hipóteses sobre o recrutamento

partidário em Pernambuco e no Brasil, considerando as dinâmicas e motivações que envolvem o mundo político. O estudo contribui para a compreensão das estratégias adotadas pelos partidos políticos na escolha de seus representantes e evidencia a complexidade dos critérios envolvidos nesse processo.

Mayara Carlos Maria Neto, em “Mandatos Coletivos no Brasil: Perfil das Candidaturas nas Últimas Eleições Gerais”, mapeia as candidaturas coletivas que pediram registro junto ao TSE nas eleições gerais de 2022. O estudo buscou esboçar um perfil predominante dessas candidaturas e mensurar sua relevância eleitoral para os partidos políticos ou federações.

A influência das alterações na fórmula eleitoral é o foco de Ricardo Bianco, em “A Influência das Alterações da Fórmula Eleitoral na Representação Proporcional Brasileira: Impactos das Reformas de 2015, 2017 e 2021 sobre as Eleições de 2018 e 2022 para a Câmara dos Deputados”. O estudo avalia os impactos das reformas eleitorais na representação proporcional brasileira, com foco nas mudanças da fórmula eleitoral, concluindo que a exigência de votação nominal mínima cumpriu o objetivo de impedir a eleição de candidatos com votação pouco expressiva, enquanto as regras mais restritivas para o acesso às sobras provocaram maior distorção na proporcionalidade.

Por fim, Roberto Beijato Júnior e Pedro Henrique Ribeiro da Paz, em “Liberdade e Consentimento na Era Digital: Uma Leitura Hermenêutico-Filosófica da LGPD no Processo Eleitoral”, investigam as maneiras pelas quais a nova realidade comunicacional afeta a formação da vontade política eleitoral. Os autores concluem que a realidade informacional de nossos tempos conduz ao paradigma da pós-verdade, no qual os eleitores formam sua noção de verdade por meio da confirmação de conteúdos que reforçam suas crenças já estabelecidas. Trata-se de uma problemática que, como indicou Hannah Arendt, exige atenção: “a liberdade de opinião é uma farsa se a informação sobre os fatos não for garantida.”

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Des. Silmar Fernandes

Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral Paulista

Dr. Richard Pae Kim

Editor-chefe

Sumário

MICROTARGETING EM CAMPANHAS ELEITORAIS: ANÁLISE JURÍDICA
COMPARADA E PROPOSTAS REGULATÓRIAS..... 11

Eduardo Pelella

DEMOCRACIA: ANÁLISE COMPARATIVA E CONJUNTURAL ENTRE A TEORIA
ECONÔMICA DE JOSEPH SCHUMPETER E TEORIA REPRESENTATIVA
EXPANDIDA DE NORBERTO BOBBIO38

Bruney Guimarães Brum

OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL:
IMPACTOS DO FINANCIAMENTO ELEITORAL POR EMPRESAS PRIVADAS NA
INTEGRIDADE DEMOCRÁTICA.....64

Gisele Gonçalves

MULHERES NA POLÍTICA: AÇÕES AFIRMATIVAS E OS IMPACTOS DA
VIOLÊNCIA DE GÊNERO..... 90

Júlia Gabriella Martins Barnabé

O CIVISMO DIGITAL: UM OLHAR SOBRE AS INTERAÇÕES DURANTE O
PRIMEIRO DEBATE PARA O GOVERNO PAULISTA EM 2022 114

Marcelo Simões Damasceno

RECRUTAMENTO PARTIDÁRIO EM PERNAMBUCO: QUE OUTROS FATORES
ALÉM DO POTENCIAL DE VOTO INCENTIVAM O RECRUTAMENTO DE
CANDIDATOS EM PERNAMBUCO? 139

Matheus Maymone de Barros Dias

MANDATOS COLETIVOS NO BRASIL: PERFIL DAS CANDIDATURAS NAS
ÚLTIMAS ELEIÇÕES GERAIS 156

Mayara Carlos Maria Neto

A INFLUÊNCIA DAS ALTERAÇÕES DA FÓRMULA ELEITORAL NA
REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL BRASILEIRA: IMPACTOS DAS REFORMAS
DE 2015, 2017 E 2021 SOBRE AS ELEIÇÕES DE 2018 E 2022 PARA A CÂMARA DOS
DEPUTADOS 183

Ricardo Grandi Bianco

LIBERDADE E CONSENTIMENTO NA ERA DIGITAL: UMA LEITURA
HERMENÊUTICO-FILOSÓFICA DA LGPD NO PROCESSO ELEITORAL 210

Roberto Beijato Júnior e Pedro Henrique Ribeiro da Paz

MICROTARGETING EM CAMPANHAS ELEITORAIS: ANÁLISE JURÍDICA COMPARADA E PROPOSTAS REGULATÓRIAS

MICROTARGETING IN ELECTION CAMPAIGNS: COMPARATIVE LEGAL
ANALYSIS AND REGULATORY PROPOSALS

Eduardo Pelella¹

RESUMO

Este artigo realiza uma análise crítica do fenômeno do *microtargeting* em campanhas eleitorais sob uma perspectiva jurídica comparada, avaliando os marcos regulatórios existentes nos Estados Unidos, na União Europeia e no Brasil, bem como discutindo propostas de regulamentação para mitigar seus riscos à democracia. Por meio de pesquisa bibliográfica e análise normativa, examina-se como o uso de dados pessoais e técnicas de segmentação comportamental para influenciar eleitores desafia a proteção de dados, a transparência e a igualdade de condições no processo eleitoral. O estudo evidencia lacunas na legislação vigente e aponta a necessidade de normas específicas que promovam maior transparência na veiculação de propaganda política personalizada, imponham limites ao microdirecionamento de eleitores e assegurem mecanismos eficazes de fiscalização. Conclui-se que uma regulamentação equilibrada do *microtargeting* político é imprescindível para resguardar a integridade democrática, conciliando a inovação tecnológica com os princípios de privacidade e equidade eleitoral.

Palavras-chave: *microtargeting*; campanhas eleitorais; proteção de dados; regulação; democracia.

ABSTRACT

This article provides a critical analysis of the phenomenon of microtargeting in electoral campaigns from a comparative legal perspective, evaluating the regulatory frameworks in the United States, the European Union, and Brazil, as well as discussing regulatory proposals to mitigate its risks to democracy. Through bibliographic research and normative analysis, it examines how the use of per-

¹ Mestre em Direito, Procurador Regional da República, Ex-Procurador Regional Eleitoral.

sonal data and behavioral targeting techniques to influence voters challenges data protection, transparency, and equality in the electoral process. The study highlights gaps in current legislation and points out the need for specific rules that foster greater transparency in the dissemination of personalized political advertising, impose limits on voter microtargeting, and ensure effective oversight mechanisms. It concludes that balanced regulation of political microtargeting is essential to safeguard democratic integrity, reconciling technological innovation with the principles of privacy and electoral fairness.

Keywords: microtargeting; electoral campaigns; data protection; regulation; democracy.

Sumário

1 Introdução; 2 O *Microtargeting* Eleitoral e Seus Impactos; 2.1 Definição e Funcionamento; 2.2 Efeitos para a Democracia; 3 Análise Jurídica Comparada; 3.1 Estados Unidos; 3.2 União Europeia; 3.3 Brasil; 4 Propostas Regulatórias; 4.1 Transparência e Direito à Informação; 4.2 Limites ao *Microtargeting* e Proteção de Dados; 4.3 Fiscalização e Responsabilização; 5 Conclusão; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o uso do *microtargeting* - termo que designa o microdirecionamento de propaganda política a eleitores específicos com base em dados pessoais - emergiu como estratégia controversa em campanhas eleitorais. Plataformas digitais e ferramentas de *big data* permitiram a partidos e candidatos segmentar o eleitorado em nível individual, adaptando mensagens de acordo com perfis psicográficos e comportamentais. O caso *Cambridge Analytica*, revelado em 2018, ilustrou esse fenômeno ao mostrar que milhões de perfis de eleitores foram indevidamente coletados do Facebook e empregados para influenciar preferências de voto nos EUA e no Reino Unido (Cadwalladr; Graham-Harrison, 2018). Esses métodos inauguram possibilidades inéditas de engajamento político, mas também levantam sérios alertas quanto à manipulação do debate público, à privacidade e à equidade do processo eleitoral.

Do ponto de vista jurídico, o *microtargeting* desafia marcos regulatórios tradicionais. Em democracias consolidadas, observa-se um vácuo normativo específico: nos Estados Unidos, a publicidade política é amplamente protegida pela Primeira Emenda como forma de liberdade de expressão, não havendo restrições legais quanto à segmentação de eleitores. Já na União Europeia, embora não exista ainda uma lei específica sobre propaganda personalizada, aplicam-se

normas gerais de proteção de dados (como o *General Data Protection Regulation* - GDPR) que impõem certos limites ao uso de informações pessoais em campanhas. No Brasil, o tema ganha relevância recente, com discussões sobre como conciliar a inovação tecnológica das campanhas digitais com os princípios da legislação eleitoral e da tutela de dados pessoais. Pesquisadores alertam que, sem ajustes normativos, as técnicas de *microtargeting* podem acarretar riscos significativos à democracia representativa. Diante desse contexto, este artigo tem por objetivo analisar comparativamente as abordagens regulatórias adotadas (ou em construção) nos EUA, na UE e no Brasil, bem como apresentar propostas de regulamentação para mitigar os riscos do *microtargeting* ao processo democrático.

Metodologicamente, procede-se a um exame bibliográfico e jurídico-comparado, confrontando opções legislativas e estudos acadêmicos relevantes. Inicialmente, conceitua-se o *microtargeting* e discutem-se seus potenciais benefícios e malefícios ao processo eleitoral. Em seguida, avaliam-se as respostas jurídicas nas três esferas geográficas mencionadas, evidenciando lacunas e avanços normativos. Por fim, são sugeridas medidas regulatórias aptas a promover maior transparência, responsabilidade e *fairness*² eleitoral no uso de técnicas de *microtargeting* em campanhas políticas.

2 O MICROTARGETING ELEITORAL E SEUS IMPACTOS

2.1 DEFINIÇÃO E FUNCIONAMENTO

Microtargeting político pode ser definido como uma forma de comunicação personalizada que envolve a coleta de informações detalhadas sobre eleitores e o uso desses dados para exibir anúncios políticos direcionados sob medida. Na prática, campanhas coletam uma variedade de dados - demográficos, comportamentais, históricos de navegação e interações em redes sociais - para segmentar o público em nichos específicos. Algoritmos de análise permitem inferir preferências políticas ou traços de personalidade dos eleitores, de modo que as mensagens possam ser calibradas para maximizar sua ressonância junto a cada perfil. Por exemplo, eleitores identificados como indecisos em determinado tema podem receber anúncios enfatizando essa pauta específica, enquanto eleitores fortemente alinhados a uma causa podem ser estimulados a mobilizar seus pares em torno dela (Saura Garcia, 2024; Bayer, 2020).

² Equidade, lisura e integridade.

O *microtargeting*, nesta acepção contemporânea³, tornou-se notório nas eleições norte-americanas, onde é empregado em larga escala desde os anos 2000, e gradualmente se dissemina em outros países com a popularização do marketing político digital. Técnicas de psicométrica e *big data* prometem identificar inclinações e até vulnerabilidades individuais, ajustando o tom e o conteúdo das mensagens para causar o máximo impacto persuasivo em cada eleitor. Conforme revelado no caso *Cambridge Analytica*, modelos preditivos podem explorar as fragilidades psicológicas dos indivíduos para direcionar propaganda altamente personalizada - o próprio arquiteto da estratégia admitiu que a empresa «explorou o Facebook para colher milhões de perfis» e construir modelos para mirar nos “demônios internos” dos eleitores. Esse relato expõe o potencial manipulativo dessas táticas hipersegmentadas no ambiente eleitoral (Berghel, 2018).

2.2 EFEITOS PARA A DEMOCRACIA

Defensores do *microtargeting* argumentam que a personalização das mensagens tende a aumentar a eficácia da comunicação política e engajar eleitores apáticos, ao fornecer informações sob medida aos interesses de cada segmento. De fato, há quem veja nessa estratégia uma forma de otimizar o alcance de eleitores com pautas específicas, potencialmente elevando a participação política e o conhecimento do público sobre determinados temas (Rauch, 2022; Borgesius *et al.*, 2018).

Daniel Rauch, por exemplo, em *Customized Speech and the First Amendment* (2022), propõe uma defesa abrangente e sistemática do discurso customizado

³ Da Empoli (2019) observa que o microdirecionamento sempre foi utilizado com maior ou menor habilidade por candidatos no curso das campanhas eleitorais. Ele aponta, por exemplo, que Arthur Finkelstein, hoje um dos principais conselheiros políticos e estrategistas do 1º ministro húngaro Viktor Orbán, utilizava-se de escrupulosas sondagens demográficas já nos anos 80 para dirigir candidaturas nos EUA, sendo a mais notória a de Ronald Reagan à presidência da República. Através de tais sondagens, Finkelstein era capaz de calibrar o discurso eleitoral de seu candidato a determinado conjunto de indivíduos ou comunidades. Isto possibilita que as mensagens sejam baseadas no receptor e não no tema da campanha e permitem a calibragem do discurso nesse critério. Este tipo de estratégia não é novidade. Porém, continua o autor, “em termos políticos, a chegada do Big Data poderia ser comparada à invenção do microscópio. No passado, a partir de sondagens sempre aleatórias, os comunicadores políticos podiam atingir grandes aglomerados demográficos ou profissionais (...)”. Hoje, com o advento dos Big Data é “possível enviar mensagens personalizadas a cada eleitor com base nas características individuais” a partir de dados coletados de formas ostensivas ou não, como ocorreu no caso *Cambridge Analytica*. Da Empoli (2019) soma os fatores e apresenta como resultado o fato de que a tônica das campanhas é agora a emissão de mensagens políticas com conteúdo automatizado, distinto e muitas vezes entre si contraditório, se visto no seu conjunto, a depender de quem recebe a mensagem.

como prática constitucionalmente protegida nos Estados Unidos. Para o autor, adaptar mensagens com base em dados da audiência constitui não apenas um fenômeno onipresente na vida política contemporânea, mas um exercício legítimo e central da liberdade de expressão. Doutrinariamente, Rauch argumenta que tanto a escolha do conteúdo quanto a seleção do público-alvo fazem parte do núcleo protegido da Primeira Emenda. A coleta de dados, embora sujeita a menor proteção, só poderia ser regulada mediante leis neutras em conteúdo e de aplicação geral (*content-neutral, generally applicable laws*), o que na prática ainda não ocorre. Com base nos princípios de *Speaker Autonomy* (autonomia do orador) e *Uncapped Persuasive Efficacy* (eficácia persuasiva irrestrita), Rauch sustenta que o Estado não pode restringir o uso de recursos - cognitivos, materiais ou sociais - pelos oradores para maximizar a eficácia persuasiva de seus discursos. Mesmo diante dos riscos associados à personalização digital - como fragmentação, manipulação ou desigualdade no acesso -, o autor defende que a proteção constitucional ao discurso customizado deve ser mantida, por seus potenciais benefícios à inclusão, à mobilização cívica e ao controle do poder estatal. Nesse sentido, Rauch minimiza a relevância normativa de casos emblemáticos como o escândalo *Cambridge Analytica*, que, segundo ele, teve impacto narrativo desproporcional à sua real eficácia, funcionando mais como símbolo distorcido de práticas hoje comuns na política americana.

Todavia, as críticas e preocupações em torno do *microtargeting* são abundantes.

Por um lado, a segmentação excessiva pode fragmentar o debate público e até permitir que um candidato adote discursos distintos (ou contraditórios) para grupos diferentes, apresentando-se de forma enganosa como um “candidato de uma causa” diferente para cada eleitor. Essa capacidade de moldar mensagens conforme o interlocutor escapa ao escrutínio público e dificulta a cobrança de coerência dos candidatos. Por outro lado, a coleta massiva de dados pessoais para fins eleitorais suscita graves preocupações de privacidade, envolvendo muitas vezes informações sensíveis obtidas sem consentimento ou ciência dos cidadãos (Borgesius *et al.*, 2018; Bayer, 2020).

Outra preocupação é a opacidade: mensagens microdirecionadas não são facilmente conhecidas ou verificadas por quem está fora do público-alvo, ao contrário da propaganda em mídia tradicional. Isso dificulta a detecção de notícias falsas ou de promessas inconsistentes difundidas setorialmente, minando a *accountability*⁴ dos candidatos. Ademais, o *microtargeting* pode ser

⁴ Em termos simples, princípio segundo o qual agentes públicos ou privados devem prestar contas de seus atos, assumir as consequências de suas decisões e se submeter a mecanismos de controle e responsabilização, garantindo transparência, legalidade e integridade institucional.

instrumentalizado para manipular eleitores vulneráveis com desinformação sob medida. Nas eleições de 2016 nos EUA, por exemplo, investigações apontaram esforços deliberados de difusão de conteúdo falso voltados especificamente a comunidades afro-americanas, com o intuito de desencorajá-las a votar. Tais práticas configuram uma forma de *redlining* digital⁵, segregando o eleitorado e potencialmente excluindo certos grupos do discurso político (UK Parliament DCMS Committee, 2019; Berghel, 2018; Bayer, 2020; Farias; Melo Neto, 2022).

Há ainda o fator da desigualdade econômica: campanhas orientadas por *microtargeting* tendem a favorecer candidatos ou partidos com maiores recursos financeiros e acesso a grandes bases de dados, aprofundando a disparidade na competição eleitoral. O desenvolvimento e implementação de estratégias sofisticadas de análise de dados possuem custo elevado, o que pode consolidar a vantagem dos partidos grandes e bem financiados e dificultar a emergência de novas vozes políticas. No nível coletivo, temem-se efeitos de fragmentação da esfera pública: se cada eleitor recebe uma versão distinta e altamente filtrada da mensagem política - focada apenas em temas de seu interesse pessoal - perde-se a visão de conjunto das propostas e diminui-se o espaço de debate sobre

⁵ *Redlining* eleitoral refere-se à prática de exclusão sistemática de determinados grupos sociais do processo democrático, por meio de estratégias territoriais ou digitais que limitam seu acesso à representação, à informação política ou ao próprio exercício do voto. Originalmente associado à negação de crédito ou serviços com base na localização geográfica – prática recorrente nos Estados Unidos durante o século XX –, o *redlining* assumiu novas configurações no contexto eleitoral contemporâneo. Hoje, não se trata apenas da manipulação física de zonas eleitorais, como no fechamento de seções em comunidades vulneráveis, mas também da segmentação algorítmica em campanhas digitais, nas quais certos públicos são deliberadamente omitidos de mensagens políticas, convocações ao voto ou debates relevantes. Essa segmentação seletiva, fundamentada em dados demográficos, étnico-raciais ou socioeconômicos, caracteriza uma forma de *redlining* discursivo, que restringe a circulação de informação política e compromete a igualdade de participação no espaço público. Embora distintos em sua configuração jurídica e operacional, conceitos como *gerrymandering* (manipulação das fronteiras distritais), *vote suppression* (supressão do voto) e *disparate impact* (impacto desproporcional de normas aparentemente neutras) guardam relação funcional com o *redlining*, na medida em que todos operam por meio de mecanismos de distorção ou limitação seletiva da participação eleitoral. O *gerrymandering* consiste na manipulação deliberada do desenho dos distritos eleitorais, com o objetivo de favorecer determinado partido ou grupo, muitas vezes gerando efeitos excludentes semelhantes aos do *redlining* territorial. Já a *vote suppression* se refere ao conjunto de práticas - formais ou informais - voltadas a dificultar ou desencorajar o exercício do voto por segmentos específicos da população, como minorias raciais, jovens ou populações periféricas, seja por meio de exigências documentais desproporcionais, seja por campanhas de desinformação. Por sua vez, o *disparate impact* corresponde a normas ou políticas aparentemente neutras que, na prática, produzem efeitos desiguais sobre grupos vulneráveis - como ocorre, por exemplo, com requisitos de alistamento eleitoral que afetam desproporcionalmente indivíduos com menor acesso à documentação civil. Todos esses instrumentos, inclusive o *redlining*, operam segundo uma lógica de restrição seletiva da cidadania política e, em diferentes graus, contribuem para a erosão dos princípios democráticos da universalidade, da igualdade e da representatividade.

pautas comuns. Essa fragmentação, potencializada por fenômenos como *filter bubbles*⁶ (Pariser, 2011), pode comprometer a formação de uma opinião pública informada e plural.

Mesmo a liberdade de expressão dos cidadãos pode ser indiretamente afetada. A mera consciência de estar sendo monitorado e perfilado para fins políticos pode gerar um efeito inibidor (*chilling effect*): indivíduos podem alterar seu comportamento on-line ou deixar de expressar opiniões políticas por receio de estarem sendo observados e catalogados. Em suma, os riscos do *microtargeting* eleitoral à integridade democrática são substanciais. Diversos autores enfatizam que, sem controles adequados, essas práticas podem distorcer o jogo eleitoral ao manipular preferências de voto de forma invisível e violar princípios básicos como a transparência, a igualdade de oportunidades entre candidatos e a autonomia do voto (Farias; Melo Neto, 2022; Borgesius *et al.*, 2018).

3 ANÁLISE JURÍDICA COMPARADA

3.1 ESTADOS UNIDOS

A doutrina constitucional norte-americana relativa à liberdade de expressão repousa sobre uma arquitetura teórica e jurisprudencial profundamente marcada pela desconfiança em relação à ação regulatória do Estado, especialmente quando se trata de discurso político. No centro dessa estrutura encontra-se a distinção entre *content-based restrictions* e *content-neutral restrictions*. Restrições baseadas no conteúdo da mensagem (*content-based*) ou na identidade do emissor (*speaker-based*) são submetidas à mais rigorosa forma de controle judicial - o chamado *strict scrutiny* - e são, em regra, consideradas presumivelmente inconstitucionais, salvo se o estado demonstrar um interesse público imperioso (*compelling state interest*) e provar que a medida é estritamente necessária

⁶ O conceito de *filter bubbles*, desenvolvido por Eli Pariser em sua obra *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You* (2011), refere-se ao ambiente informacional personalizado e isolado criado por algoritmos que filtram conteúdos com base no comportamento prévio do usuário - como cliques, curtidas e buscas. Em português, o termo pode ser traduzido como “bolhas de filtragem algorítmica”, expressão que destaca o papel dos sistemas automatizados na construção de uma experiência informacional restrita. Esse processo leva cada indivíduo a receber informações compatíveis com suas crenças e interesses, enquanto conteúdos divergentes são progressivamente excluídos de sua experiência on-line. Pariser alerta que essa bolha algorítmica reduz o pluralismo informativo, limita o confronto com ideias diferentes e compromete a formação de uma esfera pública democrática, uma vez que os cidadãos passam a viver em realidades paralelas e cognitivamente fechadas. Ao contrário da promessa inicial de internet aberta e diversificada, os algoritmos de personalização -especialmente em plataformas como Google e Facebook -constroem universos informacionais assimétricos e opacos, nos quais o usuário não tem consciência do que está sendo ocultado.

(*narrowly tailored*) à realização desse fim, sem alternativas menos restritivas disponíveis.

Essa configuração doutrinária encontra aplicação direta nos debates contemporâneos sobre a possibilidade de regulação do uso de dados para fins eleitorais, particularmente no que diz respeito ao *microtargeting* digital. Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que há um obstáculo de fundo, relacionado ao próprio escopo da Primeira Emenda, conforme interpretada pela Suprema Corte. Em decisões relativamente recentes, como *Sorrell v. IMS Health Inc.* (2011), a Corte afirmou que o uso, a análise e a comercialização de dados - mesmo pessoais - podem estar protegidos pela cláusula da liberdade de expressão. Naquele caso, foi invalidada uma lei de Vermont que limitava a venda de dados sobre prescrições médicas para fins de marketing, sob o argumento de que tal restrição era tanto *content-based* quanto *speaker-based*, e, portanto, sujeita ao mais alto escrutínio judicial.

Esse entendimento já estava presente em *Citizens United v. FEC* (2010), quando a Suprema Corte deixou claro que a Primeira Emenda protege não apenas o conteúdo do discurso, mas também o orador e as ideias que dele fluem. A partir disso, consolidou-se a compreensão de que os dados - inclusive os utilizados em estratégias eleitorais - podem ser considerados parte integrante do *speech* (discurso), sendo, portanto, objeto de tutela constitucional. Como observa Krotoszynski (2020), essas decisões tornaram a capacidade do Estado de regular o uso de dados para influenciar eleições substancialmente limitada: qualquer tentativa de restrição ampla à coleta ou uso desses dados para fins políticos seria presumivelmente inconstitucional, por configurar uma limitação baseada no conteúdo e/ou no emissor. A legislação correspondente, para sobreviver, teria de satisfazer os requisitos de *strict scrutiny*, desafio que se mostra, na prática, quase sempre fatal às tentativas regulatórias.

Além dos entraves jurídicos de natureza substantiva, há ainda o contexto político-institucional que reforça o ceticismo em relação à regulação. O uso estratégico de dados eleitorais interessa profundamente às máquinas partidárias, tanto democratas quanto republicanas. Presumir que esses atores centrais se comportariam de forma altruísta - voluntariamente abrindo mão de instrumentos tão eficazes de controle e mobilização de seus eleitorados - sem a existência de estímulos externos ou fortes imposições legais, seria, no mínimo, ingênuo. O controle granular do eleitorado por meio de microsegmentação informacional é hoje um ativo essencial na disputa intra e interpartidária, o que reduz drasticamente a viabilidade política de reformas regulatórias mais ambiciosas (Krotoszynski, 2020).

Por essas razões, propostas de regulação substancial - como a proibição do uso de dados pessoais para fins eleitorais, ou a limitação de conteúdos direcionados - esbarram tanto em obstáculos jurídicos de fundo (por serem *content-based*, *speaker-based* e, por vezes, restrições prévias ao discurso, ou *prior restraints*), quanto em barreiras institucionais de ordem política e estratégica. A imposição de censura governamental ativa sobre o discurso político digital, como adverte Krotoszynski, criaria suas próprias patologias institucionais, e dificilmente seria admitida pelas cortes federais em qualquer configuração normativa ampla.

Em contraste, o espaço normativo mais promissor encontra-se nas regras de *transparência* e *divulgação* obrigatória (*disclosure requirements*), que permanecem, conforme a jurisprudência consolidada, em um terreno constitucional muito mais sólido. Medidas que obrigam campanhas a informar o uso de dados, identificar os responsáveis por conteúdos patrocinados, ou revelar os critérios de segmentação, não implicam censura do conteúdo, mas sim a promoção da *accountability* informacional - o que tende a ser compatível com a Primeira Emenda, desde que formulado de forma não discriminatória quanto ao conteúdo ou ao emissor.

Em síntese, qualquer tentativa de regular o uso de dados e o *microtargeting* na esfera eleitoral dos Estados Unidos deverá necessariamente transitar por um estreito corredor constitucional: de um lado, evitando as armadilhas de restrições *content-based* e *speaker-based*; de outro, promovendo mecanismos de transparência que preservem a integridade informacional do processo democrático sem incorrer em censura disfarçada. Trata-se de um desafio normativo e político de grande magnitude, cujo equacionamento exigirá precisão técnica, consenso institucional e, sobretudo, respeito às balizas estruturantes da liberdade de expressão constitucionalmente protegida.

Exatamente por isso, lá o *microtargeting* eleitoral é amplamente tolerado e integrado às estratégias de campanha modernas. O ordenamento jurídico norte-americano não possui leis federais específicas que restrinjam a segmentação de eleitores na propaganda política, reflexo de uma tradição legal fortemente pautada pela Primeira Emenda da Constituição dos EUA. A comunicação política - incluindo os anúncios eleitorais - é considerada uma forma essencial de discurso protegido, gozando de nível elevado de proteção em comparação, por exemplo, à publicidade comercial. Tentativas de proibir ou limitar diretamente o *microtargeting* enfrentariam, como já referidos, barreiras constitucionais, sendo vistas como potenciais violações à liberdade política de expressão, pois equiparadas a *content based restrictions*. Consequentemente, não há vedações quanto ao uso, por campanhas, de dados demográficos ou comportamentais para direcionar mensagens eleitorais a grupos específicos (Borgesius *et al.*, 2018; King, 2022; Dobber, Ó Fathaigh & Borgesius, 2019).

A legislação eleitoral federal dos EUA impõe apenas exigências genéricas de transparência, como a identificação do patrocinador em peças publicitárias e relatórios de gastos de campanha, mas não regula os critérios de audiência nem o conteúdo distribuído de forma personalizada. Inexiste, até o momento, uma lei geral de proteção de dados pessoais nos EUA em nível federal - lacuna que inclui a atividade dos partidos políticos -, o que significa que a coleta e uso de informações de eleitores para fins de campanha permanecem amplamente autorregulados pelas próprias campanhas e pelas plataformas digitais (Bennett, 2016). De fato, especialistas observam que os partidos norte-americanos construíram gigantescas bases de dados de eleitores ao longo das últimas décadas, sem equivalentes em outras democracias, graças à ausência de restrições legais comparáveis às europeias.

Diante da ausência de regulação estatal específica, as próprias plataformas de mídia social adotaram algumas políticas internas após as controvérsias recentes. Em 2019, o X (antigo Twitter) anunciou a proibição total de anúncios políticos em sua plataforma, citando preocupações éticas com os efeitos do *microtargeting*. No mesmo ano, o Google impôs limites ao direcionamento de propaganda eleitoral em suas redes: conforme política implementada às vésperas do ciclo de 2020, os anúncios políticos no Google e no YouTube passaram a poder ser segmentados apenas por três categorias gerais - idade, gênero e localização (em nível de código postal) - vedando-se o uso de informações mais granulares, como afiliação ou preferências políticas inferidas. Essa mudança ocorreu em meio à pressão pública e depois de o X ter optado por banir completamente as propagandas eleitorais, enquanto o Facebook, por sua vez, enfrentava cobranças para rever suas práticas. O Facebook acabou adotando medidas mais brandas: criou uma biblioteca on-line de anúncios políticos para consulta pública e eliminou algumas opções de segmentação consideradas sensíveis, mas manteve a possibilidade de microdirecionamento baseado em interesses e comportamentos, inclusive via ferramentas como *Custom Audiences*.

No plano legislativo, propostas como o *Honest Ads Act* - que buscava equiparar a transparência das propagandas on-line à das propagandas televisivas, exigindo divulgações e arquivos públicos de anúncios - foram introduzidas no Congresso dos EUA, mas não avançaram. Até o presente, não há normas federais aprovadas que regulem especificamente o *microtargeting* político. Em síntese, o cenário norte-americano caracteriza-se por grande permissividade ao *microtargeting* eleitoral, sustentada pela tutela constitucional do discurso político e atenuada apenas por iniciativas voluntárias das empresas de tecnologia (King, 2022). Esse modelo contrasta com a preocupação regulatória mais acentuada observada em outras jurisdições, como se verá a seguir.

3.2 UNIÃO EUROPEIA

Ao contrário dos EUA, a União Europeia trilhou um caminho regulatório pautado pela proteção de dados pessoais e pela salvaguarda da integridade do processo eleitoral. Segundo Witzleb, Peterson e Richardson (2020), em termos gerais são os países europeus que defendem mais ativamente a atividade regulatória, ao contrário dos EUA, Canadá ou Austrália que permanecem numa postura mais passiva. Para eles, os países europeus conseguiram caminhar mais no tema porque *puderam se basear em sua vasta jurisprudência sobre direitos humanos. Além dos direitos democráticos, os valores de direitos humanos mais relevantes no contexto dos big data e do processo político são o direito à liberdade de expressão e o direito à privacidade.* Em virtude disso, os sistemas europeus estão acostumados a lidar com áreas de fricção, empregando o princípio da proporcionalidade para equilibrar os direitos humanos concorrentes. Diferentemente sucede no sistema americano, prosseguem, onde priorizou-se a *liberdade de expressão a ponto de se tolerar o discurso de ódio.* Esta diferença seminal de abordagem justifica metodologicamente que sejam relevados alguns pontos centrais que apartam os dois sistemas.

No contexto da União Europeia, até recentemente não existia uma legislação dedicada exclusivamente à propaganda política on-line. No entanto, as campanhas eleitorais sempre estiveram submetidas a um arcabouço normativo geral robusto - sobretudo ao Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR), em vigor desde 2018 - que impõe, mesmo que de forma indireta, restrições importantes a determinadas práticas de *microtargeting*. O GDPR estabelece princípios rigorosos para o tratamento de dados pessoais, exigindo, entre outros requisitos, o consentimento explícito do titular para o uso de dados sensíveis, categoria que inclui informações sobre opiniões políticas. Dessa forma, o uso de dados de eleitores para fins de segmentação deve obedecer a bases legais bem definidas e respeitar princípios como finalidade específica, minimização e transparência, sob pena de sanções significativas impostas pelas autoridades de proteção de dados (Blasi Casagran; Vermeulen, 2021).

De modo mais estrutural, o GDPR permanece como a espinha dorsal da regulação europeia sobre o uso de dados, inclusive no contexto eleitoral. Dois vetores principais sustentam esse sistema: o consentimento e a transparência. A norma exige que o tratamento de dados pessoais ocorra com base em consentimento explícito ou especial, a depender da categoria e da sensibilidade dos dados. Como sublinha McDonagh (2020), essa exigência representa o núcleo da regulação, tendo em vista que o tratamento de dados com finalidade de prever preferências de voto é “muito problemático, especialmente quando aqueles

que podem ser objeto de análise são coletados em plataformas de mídia social ostensivamente com o consentimento do titular”.

Na ausência de consentimento, o art. 6º do GDPR permite, com certos limites, o tratamento com base no interesse público (art. 6º, 1, e) ou nos interesses legítimos do controlador (art. 6º, 1, f). O art. 9º, por sua vez, admite exceções ao tratamento de dados sensíveis, especialmente nas hipóteses do inciso 2, alínea “d”, que autoriza o processamento no curso de atividades legítimas por órgãos com finalidade política, e da alínea “g”, que admite o tratamento por razões de interesse público substancial. Isso significa que partidos políticos e candidatos dispõem de maior margem legal para tratar dados pessoais com fins eleitorais do que *data brokers*, plataformas digitais e empresas de análise de dados, ainda que estas últimas não estejam automaticamente excluídas dessa possibilidade (McDonagh, 2020).

Adicionalmente, a aplicação dos direitos conferidos aos titulares pelo Capítulo 2 do GDPR sofre certas limitações que podem afetar o tratamento de dados eleitorais. O art. 14, que impõe deveres de transparência no caso de coleta indireta de dados, prevê exceções, entre elas a chamada “*disproportionate effort exception*”, cuja aplicabilidade ao contexto eleitoral é reconhecida (McDonagh, 2020). Os Estados-Membros também podem legislar exceções específicas ao artigo. De forma mais ampla, as exigências de transparência previstas no art. 14 enfrentam desafios práticos quando aplicadas ao perfilamento eleitoral, uma vez que essas práticas frequentemente envolvem a geração de dados inferidos – ou seja, “novos dados pessoais que não foram fornecidos diretamente pelos próprios titulares” (McDonagh, 2020).

O direito de oposição previsto no artigo 21, n.º 1, deve ser aplicável ao tratamento de dados pessoais em atividades eleitorais, ainda que possa ser neutralizado por interesses legítimos prevalentes do processador. Nesse contexto, invoca-se com frequência o interesse na liberdade de expressão política, o que pode “permitir a anulação do direito de objeção do titular dos dados” (McDonagh, 2020). Quanto ao direito de oposição ao marketing direto, previsto no artigo 21, n.º 2, sua eficácia no âmbito das campanhas políticas digitais é duvidosa, dada a ausência de definição clara sobre o que constitui marketing direto no GDPR. Como destaca McDonagh (2020), “não está claro se a definição de marketing direto no projeto de regulamento inclui técnicas de campanha política on-line comumente utilizadas, como publicidade na web, por meio de plataformas de mídia social ou em websites, ou publicidade comportamental”.

Por fim, o art. 22 garante ao titular dos dados “o direito de não ficar sujeito a nenhuma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automati-

zado, incluindo a definição de perfis, que produza efeitos na sua esfera jurídica ou que o afete significativamente de forma similar”. Todavia, persiste certa incerteza sobre a aplicabilidade dessa cláusula no contexto eleitoral. Ainda que o tratamento automatizado seja, em princípio, limitado, os Estados-Membros podem introduzir exceções legislativas específicas para autorizar a definição de perfis com fins eleitorais (McDonagh, 2020).

A estrutura normativa do GDPR condicionou fortemente o ambiente europeu para o uso de dados pessoais em campanhas. Conforme observa Bennett (2016), partidos políticos de outras democracias “olharam com grande inveja” para as práticas de *microtargeting* desenvolvidas nos Estados Unidos, mas enfrentaram obstáculos jurídicos relevantes para replicá-las em território europeu, em razão da presença de regras de privacidade mais rigorosas. Embora a propaganda eleitoral também constitua, na Europa, uma forma de expressão política protegida, tal proteção não é absoluta. Do ponto de vista do direito europeu dos direitos humanos, admite-se a imposição de restrições proporcionais à publicidade política, desde que destinadas à preservação da integridade do pleito e de outros interesses fundamentais à democracia. Em diversos países europeus, como França e Reino Unido, são admitidas restrições à veiculação de anúncios políticos pagos em rádio e televisão durante campanhas eleitorais - medidas que não são consideradas violações à liberdade de expressão (Dobber; Ó Fathaigh; Borgesius, 2019).

A crescente preocupação com os efeitos potencialmente manipulativos do *microtargeting* levou a União Europeia à adoção, em 2024, do Regulamento de Transparência e *Targeting* da Publicidade Política (UE, 2024), concebido com o objetivo de coibir práticas de interferência indevida nos processos eleitorais. Este novo regulamento, cuja entrada em vigor está prevista para o ciclo eleitoral do Parlamento Europeu de 2024, estabelece obrigações inéditas de transparência e limites mais estritos ao *microtargeting* em toda a União.

Entre as disposições mais relevantes, destaca-se a exigência de que todo anúncio político on-line seja acompanhado de um rótulo de transparência claramente visível, informando tratar-se de publicidade política e incluindo dados essenciais, como o nome do patrocinador, o valor gasto, o pleito ao qual se refere e, sobretudo, uma descrição dos critérios de segmentação utilizados. As plataformas digitais, por sua vez, deverão disponibilizar um aviso de transparência com essas informações, permitindo ao cidadão compreender por que está recebendo determinada propaganda (Ascensão, 2024).

No tocante às práticas de *microtargeting*, o novo regulamento impõe restrições substanciais: a segmentação de anúncios políticos com base em dados

personais só será permitida quando os dados tiverem sido coletados diretamente do próprio titular e mediante consentimento específico e prévio para essa finalidade. Em outras palavras, o eleitor deverá ter autorizado, de maneira expressa, o recebimento de propaganda direcionada. Ademais, mesmo quando houver consentimento, o uso de categorias sensíveis de dados - como informações sobre origem étnica, convicções religiosas, estado de saúde ou opinião política - permanecerá proibido para fins de perfilamento e direcionamento publicitário. Trata-se, assim, de uma vedação praticamente absoluta ao uso de dados sensíveis em campanhas digitais, o que inviabiliza, por exemplo, a compra de anúncios em plataformas como o Facebook para segmentar usuários com base em sua inclinação política ou pertencimento a grupos minoritários.

A implementação dessas regras na UE deverá, em tese, ser acompanhada de fiscalização rigorosa. Autoridades nacionais e europeias (como comissões eleitorais e órgãos de proteção de dados) terão competência para supervisionar o cumprimento do novo regulamento. Vale lembrar que, na esteira do escândalo *Cambridge Analytica*, órgãos como o *Information Commissioner's Office (ICO)*, do Reino Unido, realizaram investigações de grande envergadura sobre uso indevido de dados em campanhas. A investigação do ICO relativa ao referendo do *Brexit* tornou-se a maior já conduzida por uma autoridade de dados, envolvendo análise de plataformas digitais e consultorias em escala inédita. Esse engajamento regulatório exemplifica a disposição europeia de coibir abusos.

Em suma, a UE caminha para um modelo de regulação robusta do *microtargeting* eleitoral, combinando a aplicação de princípios gerais de privacidade com normas específicas de transparência e limitação de técnicas de segmentação. Trata-se de um paradigma que privilegia a proteção dos eleitores enquanto sujeitos de direitos, mesmo que tensione a liberdade das campanhas - praticamente o oposto do modelo norte-americano permissivo.

3.3 BRASIL

No Brasil, a regulação do *microtargeting* em campanhas eleitorais encontra-se em fase incipiente, embora alguns passos importantes tenham sido dados recentemente. Historicamente, a legislação eleitoral brasileira vedava a propaganda eleitoral paga na internet. Esse cenário mudou com a Reforma Eleitoral de 2017: a Lei nº 13.488/2017 alterou a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) para permitir o impulsionamento de conteúdos nas redes sociais, desde que identificado de forma inequívoca e contratado exclusivamente por partidos, federações, coligações, candidatos ou seus representantes. Em outras palavras, passou a ser legal que candidatos pagassem plataformas como Facebook, Instagram ou

Google para promover suas postagens a um público maior, contanto que essa publicidade digital estivesse claramente marcada como propaganda eleitoral e constasse do relatório de gastos de campanha. Essa mudança abriu espaço para o uso de segmentação de público nas campanhas on-line brasileiras, pois as ferramentas de impulsionamento oferecidas pelas plataformas permitem definir características da audiência-alvo (como localização geográfica, faixa etária, interesses, entre outros).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao regulamentar a propaganda na internet, estabeleceu salvaguardas específicas de transparência diretamente relacionadas ao *microtargeting*. A Resolução TSE nº 23.610/2019, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 23.732/2024, determinou expressamente, no artigo 27-A, que os provedores de aplicação que prestem serviço de impulsionamento eleitoral são obrigados a manter um repositório atualizado contendo, para todos os anúncios impulsionados eleitoralmente, o conteúdo completo do anúncio, a identificação do contratante, especificações detalhadas sobre o impulsionamento (público-alvo, valor investido, data de início e término), e indicação clara de que se trata de propaganda eleitoral. Além disso, é exigida a disponibilização de ferramenta de consulta pública, gratuita e de fácil navegação, permitindo que qualquer cidadão ou a Justiça Eleitoral possa verificar facilmente quais propagandas foram veiculadas, por quem e com qual alcance - uma medida alinhada às tendências internacionais de transparência. Cabe notar que é proibida no Brasil qualquer propaganda eleitoral paga na internet fora do impulsionamento permitido; ou seja, não é lícito que terceiros (como empresas ou apoiadores individuais) comprem anúncios políticos on-line, visando reduzir o risco de propaganda sombria financiada por atores não identificados.

No tocante à proteção de dados pessoais, o Brasil aprovou em 2018 a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei n. 13.709/2018), cujo escopo abrange também as atividades de tratamento de dados por partidos políticos e candidatos. A LGPD classifica dados sobre convicção política como dados sensíveis, exigindo consentimento específico do titular para seu uso (salvo hipóteses legais de exceção) e impondo princípios como os da finalidade, adequação e necessidade. Em tese, portanto, a elaboração de perfis de eleitores e o *microtargeting* deveriam submeter-se às salvaguardas da LGPD. O próprio TSE, em normativos recentes, condicionou certas práticas de campanha à observância da LGPD - por exemplo, o envio de mensagens eletrônicas a eleitores por candidatos só é permitido se presente uma das bases legais de tratamento previstas na lei de proteção de dados. Na prática, porém, a fiscalização do uso de dados em campanhas ainda é incipiente. Até o momento, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) não editou diretrizes específicas voltadas ao contexto político, e há pouca atuação concreta da ANPD ou do Ministério Público visando verificar a

conformidade das campanhas com a LGPD (por exemplo, checando se eleitores cuja informação foi utilizada para *targeting* consentiram com tal uso).

Atualmente, portanto, não existe no Brasil uma disciplina legal pormenorizada dirigida exclusivamente ao *microtargeting* político. As condutas potencialmente abusivas nessa seara teriam que ser enquadradas de forma indireta em disposições já existentes – como eventualmente abuso de poder econômico ou uso indevido de meios de comunicação, na esfera eleitoral, ou infrações à LGPD, na esfera de proteção de dados. O debate sobre a necessidade de normas explícitas ainda está em curso. A comunidade acadêmica e os *policymakers* em geral têm se mostrado preocupados: estudos recentes apontam que as salvaguardas vigentes podem não ser suficientes para conter práticas de manipulação algorítmica do eleitorado (Farias; Melo Neto, 2022). Nos últimos anos, a Justiça Eleitoral implementou programas de enfrentamento à desinformação e firmou parcerias com plataformas digitais para promover maior transparência e controle de conteúdo durante as eleições (como a criação de canais de denúncia de notícias falsas e a rotulagem de conteúdo impulsionado), mas tais iniciativas operam mais no campo administrativo e de cooperação voluntária do que em obrigações legais rígidas, descambando episodicamente para providências de cunho voluntarista e descoordenado.

Assim, o ordenamento brasileiro encontra-se em um ponto intermediário: possui princípios e algumas regras que tangenciam o *microtargeting* (como as exigências de identificação e repositório de anúncios, e a proteção de dados pela LGPD), porém carece de um regime abrangente que aborde de forma específica os limites e responsabilidades no uso de segmentação comportamental em campanhas. Essa lacuna normativa motiva a reflexão sobre quais medidas adicionais poderiam ser adotadas para prevenir os riscos do *microtargeting* no contexto nacional, tema que será explorado a seguir.

4 PROPOSTAS REGULATÓRIAS

4.1 TRANSPARÊNCIA E DIREITO À INFORMAÇÃO

Uma das principais frentes para mitigar os problemas do *microtargeting* é aumentar a transparência das comunicações eleitorais segmentadas. A opacidade das técnicas atuais – em que somente o anunciante e a plataforma sabem exatamente quem recebeu determinada mensagem – pode ser enfrentada com a imposição de deveres legais de informação, tanto para as campanhas quanto para os intermediários digitais (Borgesius *et al.*, 2018; União Europeia, 2024).

Nesse sentido, as proposições mais comuns remetem à criação de mecanismos de transparência ativa: todas as propagandas eleitorais veiculadas on-line, especialmente as direcionadas por critérios de perfilamento, deveriam ser compiladas em bancos de dados públicos e acessíveis (Erga, 2022; União Europeia, 2024). Esses repositórios – a exemplo do que já exige em termos mais restritos no TSE (TSE, 2019; TSE, 2024) e do modelo previsto no novo regulamento europeu (União Europeia, 2024) – permitiriam que eleitores, jornalistas e autoridades fiscalizadoras soubessem quais mensagens estão sendo disseminadas, por quem, e a quais públicos-alvo. Cada anúncio político exibido nas redes poderia vir acompanhado de informações como: patrocinador/financiador, período de veiculação, quantidade de pessoas alcançadas e parâmetros de segmentação utilizados (faixa etária, localização geral, interesses selecionados etc.) (União Europeia, 2024; TSE, 2024).

Além disso, as campanhas deveriam ser obrigadas a informar claramente ao destinatário quando o conteúdo exibido foi personalizado. Por exemplo, no próprio corpo do anúncio direcionado deveria constar um rótulo ou aviso indicando tratar-se de propaganda eleitoral personalizada com base em dados do usuário (União Europeia, 2024; Erga, 2022). Tal rotulagem teria o potencial informativo e educativo do eleitor sobre o fato de estar recebendo uma mensagem sob medida – possivelmente diversa da recebida por outros eleitores – e permitiria uma recepção mais crítica do conteúdo (Farias; Melo Neto, 2022). Do ponto de vista jurídico, essa medida reforçaria o direito à informação do cidadão, alinhando-se ao dever geral de identificação de propaganda já presente na legislação brasileira (TSE, 2019). Poder-se-ia viabilizar tal iniciativa via resolução do TSE, complementando as regras atuais de propaganda ao exigir essa transparência adicional nas peças impulsionadas (TSE, 2024).

Adicionalmente, seria recomendável ampliar o detalhamento das informações disponibilizadas publicamente sobre os critérios de *microtargeting* empregados. Plataformas e campanhas deveriam divulgar, por exemplo, quais segmentos ou categorias de eleitores foram escolhidos para cada anúncio (ex.: mulheres de 18-24 anos interessadas em educação, residentes na região X) e o número de indivíduos alcançados em cada segmento (União Europeia, 2024; Erga, 2022). Essa abertura de dados permitiria um escrutínio independente sobre eventuais padrões de manipulação ou exclusão de grupos (Farias; Melo Neto, 2022). Entidades da sociedade civil e centros de pesquisa poderiam auditar os bancos de anúncios para identificar desvios – por exemplo, se determinado candidato direcionou sistematicamente mensagens negativas apenas a eleitores de um grupo étnico específico, ou se excluiu deliberadamente certo segmento opositor das suas propagandas positivas. E os órgãos de controle, de forma destacada o Ministério Público Eleitoral, poderiam exercer a efetiva supervisão das práticas de campanha (TSE, 2024).

Em resumo, fortalecer a transparência impõe poucos obstáculos à livre expressão política e traz benefícios significativos para o processo eleitoral (Borgesius *et al.*, 2018; União Europeia, 2024). A maior visibilidade sobre o conteúdo e a distribuição das mensagens dificulta a propagação de informações inconsistentes ou falsas em nichos isolados, e desestimula campanhas de utilizarem discursos contraditórios para diferentes públicos (Farias; Melo Neto, 2022). Trata-se de uma medida com amplo respaldo democrático - coerente com o princípio da publicidade e já adotada, em graus variados, na UE (União Europeia, 2024; Erga, 2022) e mesmo pelo TSE (TSE, 2019; TSE, 2024) - cujo aperfeiçoamento pode ser implementado sem grandes dificuldades tecnológicas. A transparência, por si, não impede o *microtargeting*, mas lança luz sobre ele, empoderando eleitores e fiscalizadores a reagirem a eventuais abusos (Borgesius *et al.*, 2018; Farias; Melo Neto, 2022).

4.2 LIMITES AO MICROTARGETING E PROTEÇÃO DE DADOS

Outra linha de propostas foca em estabelecer limites materiais às práticas de *microtargeting*, prevenindo as formas mais nocivas de segmentação comportamental. Uma medida central seria vedar expressamente por lei o uso de determinadas categorias de dados pessoais no direcionamento de propaganda eleitoral. Assim como o regulamento europeu proibiu o uso de dados sensíveis - como origem racial, convicções religiosas ou opiniões políticas - para fins de *targeting* de anúncios políticos (União Europeia, 2024), o legislador brasileiro poderia explicitar a vedação de que campanhas segmentem propaganda com base em atributos intrinsecamente discriminatórios ou altamente privados (Farias; Melo Neto, 2022). Por exemplo, seria ilícito direcionar anúncios de campanha levando em conta a religião do usuário, sua orientação sexual, ou informações de saúde. Essa regra protegeria grupos vulneráveis contra manipulações específicas e evitaria a exacerbação de divisões sociais por meio da propaganda personalizada. Vale notar que muitos desses dados já são considerados “sensíveis” pela LGPD (BRASIL, 2018), mas uma proibição eleitoral traria maior efetividade e facilidade de fiscalização (permitindo atuação direta da Justiça Eleitoral).

Além de banir certos tipos de dados para *microtargeting*, discute-se a imposição de um grau mínimo de amplitude nas audiências dos anúncios políticos. Ou seja, poder-se-ia fixar um público-alvo mínimo para cada propaganda eleitoral paga na internet. Por exemplo, definir que nenhum anúncio poderá ser direcionado a um grupo inferior a, por exemplo, 10 mil usuários ou a uma área geográfica menor que um município. Essa exigência impediria o *microtargeting* ultra específico, no qual apenas indivíduos isolados ou microgrupos recebem determinada mensagem, forçando as campanhas a alcançarem públicos mais

amplos (Internetlab, 2022). Com isso, diminui-se a possibilidade de comunicação política oculta (*one-to-one*) e incentiva-se que as mensagens de campanha tenham relevância pública mais geral. Embora a definição de um patamar numérico exato demande estudos (para não inviabilizar a segmentação legítima por região ou faixa etária, por exemplo), o princípio seria garantir que nenhuma campanha possa, por meio de dados, “sussurrar” promessas a públicos ínfimos sem que haja visibilidade mais ampla.

De se observar que não são poucos os que defendem uma abordagem ainda mais drástica: proibir integralmente o *microtargeting* de anúncios políticos. Nessa perspectiva, candidatos e partidos só poderiam veicular publicidade digital não direcionada ou com segmentação estritamente contextual (por conteúdo ou região ampla, como estado ou país). Seria uma volta ao paradigma do discurso público comum, semelhante ao horário eleitoral gratuito em rádio e TV, em que todos os eleitores recebem as mesmas mensagens. O argumento a favor dessa proibição total é o de preservar uma esfera pública compartilhada e evitar a fragmentação extrema do eleitorado em mensagens sob medida (Borgesius *et al.*, 2018). Por outro lado, críticas a essa ideia ressaltam que ela poderia prejudicar a comunicação legítima de candidaturas de nicho ou minoritárias, que dependem de alcançar grupos específicos (por exemplo, candidatos representantes de comunidades locais ou pautas temáticas). Além disso, uma vedação absoluta levantaria questionamentos jurídicos, podendo ser vista como restrição excessiva à livre expressão política e à estratégia de campanha - sobretudo se não houver evidências claras de dano causado pelo *microtargeting* em todos os contextos.

Como caminho intermediário, sugere-se permitir a segmentação apenas por critérios demográficos amplos e neutros, restringindo os demais. Por exemplo, adotar na legislação brasileira algo semelhante à política implementada pelo Google Ads (Montellaro, 2019), autorizando segmentação de anúncios eleitorais somente por idade, gênero e localização genérica (Meio & Mensagem, 2024). Dados comportamentais inferidos - como interesses, hábitos de consumo ou histórico de navegação - ficariam vedados para fins de direcionamento de propaganda política. Essa solução buscaria um equilíbrio: as campanhas ainda poderiam direcionar suas mensagens a públicos relativamente pertinentes (por exemplo, ajustar o conteúdo para eleitores jovens ou idosos, ou para determinadas regiões do país), mas sem recorrer a microperfisizações profundas baseadas em preferências pessoais ou tendências psicológicas. A consequência esperada seria reduzir significativamente o potencial de manipulação oculta e *microtargeted* de vulnerabilidades individuais, ao mesmo tempo mantendo alguma eficácia de segmentação legítima. Tudo que estivesse fora desse trilho seria ilegal e desafiaria a reação da Justiça Eleitoral.

Por fim, é essencial reforçar a dimensão da proteção de dados dentro das propostas regulatórias. As normas de proteção de dados já fornecem um arcabouço para coibir abusos - requerendo consentimento, definindo finalidades e impondo segurança no tratamento de informações pessoais (ANPD, 2024). No entanto, é preciso garantir sua aplicação efetiva no contexto eleitoral. Uma proposta é exigir que partidos e candidatos obtenham consentimento informado dos eleitores para inclusão em cadastros de propaganda direcionada, tornando explícito (por exemplo, no momento de um cadastro em site ou assinatura de apoiadores) que seus dados poderão ser usados para envio de mensagens de campanha (TSE; ANPD, 2021). Hoje, na prática, grande parte dos eleitores desconhece como seus dados chegaram às mãos de campanhas. Outra hipótese ainda mais radical é, de fato, incluir os partidos políticos sob supervisão direta da autoridade de dados - medida que o Canadá chegou a discutir, ao recomendar estender sua lei de privacidade para abranger as atividades dos partidos (Gaumond, 2020). No Brasil, isso significaria a ANPD atuar mais proximamente dos processos eleitorais, ainda que com foco nos períodos não eleitorais, em coordenação com a Justiça Eleitoral: podendo auditar bancos de dados eleitorais, emitir recomendações específicas e até aplicar sanções a partidos que tratem dados de maneira irregular (como vazar informações de eleitores ou usá-las fora da finalidade permitida).

4.3 FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO

Não menos importante que criar normas é assegurar sua efetiva fiscalização e cumprimento. Assim, outra vertente fundamental das propostas diz respeito ao fortalecimento dos mecanismos de *enforcement* no que tange ao *microtargeting* eleitoral. Uma iniciativa inicial seria aprimorar a cooperação entre a Justiça Eleitoral e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), de modo a fiscalizarem de forma coordenada o uso de dados de eleitores em campanhas. Já há uma atuação conjunta cristalizada no *Guia Orientativo: Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) Por Agentes de Tratamento no Contexto Eleitoral* (ANPD; TSE, 2022), mas ainda há diversos outros campos a aprimorá-la. Neste sentido, a cooperação poderia envolver atuação adicional para monitorar as práticas de tratamento de dados antes, durante e após o período eleitoral (Privacy International, 2021). Por exemplo, identificadas evidências de uso indevido de cadastros de eleitores (como compra de bases de dados vazadas ou uso de dados pessoais sem consentimento) para *microtargeting*, a ANPD poderia instaurar procedimento sancionador e o Ministério Público Eleitoral poderia acionar a Justiça Eleitoral por violação da legislação eleitoral (Brasil, 2018). Essa atuação em dupla perspectiva ampliaria o risco para quem descumprisse as regras e daria uma resposta mais completa ao problema. De se ressaltar que a

atuação da ANPD e da Justiça Eleitoral deverá ser coordenada a partir da correta definição das atribuições de cada uma das esferas, o que passa necessariamente pela discussão dos limites entre o que está contido nos discursos e atividades estritamente eleitorais - diretamente submetidos ao escrutínio da Justiça Eleitoral, e o que não está.

Igualmente, sugere-se dotar a Justiça Eleitoral de ferramentas técnicas e equipes capacitadas para auditar campanhas on-line em tempo real (Privacy International, 2021). Isso pode envolver a criação efetiva, no âmbito do TSE, de uma unidade especializada em fiscalização de propaganda digital, com atribuição de analisar os relatórios de anúncios fornecidos pelas plataformas e os repositórios de anúncios impulsionados (TSE, 2024). Atualmente, o TSE tem seu foco nas atividades mais estritamente ligadas à desinformação e depende em grande medida das plataformas para fornecer informações; com uma equipe interna dedicada, seria possível cruzar dados, identificar comportamentos atípicos e requisitar esclarecimentos às campanhas de maneira ágil (International Idea, 2020). Tecnologias de monitoramento automatizado (inclusive inteligência artificial) podem ser aliadas: por exemplo, algoritmos podem vasculhar as bibliotecas de anúncios em busca de mensagens que contenham desinformação flagrante direcionada a certos públicos, sinalizando esses casos para revisão humana e eventual ação rápida (remoção do conteúdo ou direito de resposta).

No campo normativo, uma medida de responsabilização salutar seria explicitar sanções eleitorais para o uso ilícito de *microtargeting*. Atualmente, punir campanhas por abusos nessa seara requer enquadramentos genéricos, como abuso de poder econômico, ilícitos de propaganda ou mesmo corrupção eleitoral, dependendo do caso (Farias; Melo Neto, 2022). Seria mais eficaz inserir na legislação eleitoral dispositivos que tipifiquem condutas como: utilizar, em propaganda, dados pessoais de eleitores obtidos em desacordo com a lei; deixar de fornecer informações obrigatórias de transparência sobre anúncios segmentados; ou difundir deliberadamente desinformação mediante *microtargeting* (Bayer, 2020). Tais condutas poderiam acarretar penalidades proporcionais à gravidade - desde multas elevadas (no caso de simples descumprimento de transparência) até cassação do registro ou diploma (se comprovado que uma campanha venceu mediante uso massivo e irregular de dados para manipular eleitores). A existência de tipos sancionatórios claros teria um efeito pedagógico e dissuasório. A experiência internacional sugere que a ameaça de sanções concretas impulsiona o cumprimento: por exemplo, no Reino Unido, a investigação do ICO sobre *Cambridge Analytica* resultou na aplicação da multa máxima ao Facebook por violação da lei de dados, demonstrando que as autoridades estão dispostas a punir gigantes tecnológicos por complacência com abusos (ICO, 2018; NPR, 2019). A perspectiva de enfrentar penalidades eleitorais severas

certamente levaria campanhas e partidos a terem mais cautela no uso de *microtargeting*. Seria prudente, portanto, o redesenho de algumas infrações eleitorais previstas em lei para direcionar especificamente o seu foco às infrações eleitorais cometidas através das redes sociais (mas não só), tendentes a desequilibrar a igualdade e minar a autodeterminação política, admitindo que os esquemas tradicionais de responsabilização, baseados em noções como abuso de poder econômico e político, estão defasadas em relação à realidade contemporânea (Farias; Melo Neto, 2022).

Outra frente importante é investir em educação, capacitação e cooperação. A fiscalização eficaz envolve múltiplos atores: autoridades, plataformas, partidos, mídia e os próprios eleitores (International Idea, 2020). Deve-se promover capacitação técnica contínua dos servidores da Justiça e do Ministério Público eleitorais para acompanharem as inovações do marketing digital e entenderem as ferramentas de segmentação disponíveis. As plataformas de redes sociais, por sua vez, podem ser chamadas a colaborar de forma mais sistemática - por exemplo, entregando relatórios frequentes às autoridades com resumo de como foi feita a segmentação dos anúncios políticos em seus serviços (TSE, 2024). Já os eleitores e a imprensa podem atuar como fiscalizadores difusos, se municiados de informação e conscientização. Campanhas de esclarecimento público podem explicar ao cidadão como funciona o *microtargeting* e orientá-lo a consultar as bibliotecas de anúncios para verificar que tipos de mensagem cada candidato está veiculando (Farias; Melo Neto, 2022). Essa transparência ativa facilita que inconsistências venham à tona por meio do controle social. Em última análise, o esforço de responsabilização não recai apenas sobre punir *ex post*, mas também em prevenir: criar um clima normativo e cultural em que certas práticas abusivas sejam desencorajadas e consideradas ilegítimas (Bayer, 2020).

Em suma, a efetividade de quaisquer regras sobre *microtargeting* depende de uma fiscalização bem estruturada e de mecanismos de responsabilização proporcionais e dissuasórios (Privacy International, 2021). A experiência do escândalo *Cambridge Analytica* evidenciou que somente graças à atuação firme de autoridades e denunciante foi possível revelar e coibir aquele esquema - que provavelmente teria continuado nas sombras de outro modo (ICO, 2018). Logo, para que as propostas regulatórias discutidas anteriormente (transparência e limites ao *microtargeting*) produzam os resultados desejados, é imprescindível dotar o sistema eleitoral brasileiro de meios para auditar, detectar e punir abusos no uso de dados e técnicas de segmentação durante as campanhas (Farias; Melo Neto, 2022).

5 CONCLUSÃO

A análise empreendida neste artigo evidenciou que o *microtargeting* em campanhas eleitorais coloca um dos dilemas regulatórios mais desafiadores da atualidade. De um lado, representa uma inovação nas estratégias de comunicação política, com potencial para tornar as campanhas mais eficientes e adequadas a diferentes segmentos do eleitorado; de outro, envolve riscos concretos de manipulação do debate público, violação da privacidade dos cidadãos e comprometimento da igualdade de condições nas disputas eleitorais. Os estudos de caso comparados mostraram abordagens bastante distintas: enquanto os Estados Unidos adotam uma postura permissiva, amparada em sua interpretação ampla da liberdade de expressão, a União Europeia avança no sentido de uma regulação estrita, fundamentada na proteção de dados e na transparência integral da propaganda personalizada. O Brasil, por sua vez, encontra-se em posição intermediária - com algumas normas gerais potencialmente aplicáveis, mas sem um arcabouço específico consolidado - o que torna particularmente relevante o debate sobre eventuais reformas legais e regulamentares.

Frente a esse panorama, defende-se a adoção de uma combinação de medidas que aumentem a transparência das campanhas digitais, imponham limites razoáveis à segmentação de eleitores e reforcem a fiscalização do uso de dados nas eleições. Regulamentar o *microtargeting* não equivale a tolher o debate político, mas sim a estabelecer garantias de que o uso das tecnologias de informação não subverta a integridade do processo eleitoral nem a autonomia do voto. Como bem colocam Borgesius *et al.* (2018), é necessário aprofundar a pesquisa e o debate sobre essas práticas emergentes, buscando soluções que equilibrem a inovação tecnológica com a preservação dos princípios democráticos.

Conclui-se, portanto, que uma regulamentação cuidadosa do *microtargeting* em campanhas eleitorais é não apenas desejável, mas indispensável para resguardar a legitimidade das eleições na era digital. Ao adotar algumas das propostas delineadas - maior transparência (com registros públicos de anúncios e identificação do *targeting*), restrições ao uso de dados sensíveis e à hiperpersonalização de mensagens, e mecanismos eficazes de responsabilização e fiscalização - o legislador e as autoridades eleitorais poderão inibir os abusos sem inviabilizar o uso responsável de ferramentas digitais pelas forças políticas. O desafio central reside em calibrar essas medidas de forma a proteger a democracia dos perigos da manipulação algorítmica, garantindo simultaneamente um ambiente propício ao livre debate e à participação política informada. Em última instância, enfrentar o *microtargeting* exige atualizar as regras do jogo eleitoral para que a concorrência pelo voto permaneça leal, transparente e assentada em ideias acessíveis a todos - e não em táticas invisíveis reservadas a poucos.

REFERÊNCIAS

ASCENSÃO, Rafael. Parlamento europeu dá luz verde a regulamento para tornar a propaganda política mais transparente. ECO, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2024/02/27/parlamento-europeu-da-luz-verdade-a-regulamento-para-tornar-a-propaganda-politica-mais-transparente/>. Acesso em: 29 mai. 2025.

BAYER, Judit. Double harm to voters: data-driven micro-targeting and democratic public discourse. *Internet Policy Review*, v. 9, n. 1, 2020. DOI: 10.14763/2020.1.1460.

BENNETT, Colin J. Voter databases, microtargeting, and data protection law: can political parties campaign in Europe as they do in North America? *International Data Privacy Law*, v. 6, n. 4, p. 261-275, 2016.

BERGHEL, Hal. *Malice domestic: The Cambridge Analytica dystopia*. 2018.

BLASI CASAGRAN, Carles; VERMEULEN, Mathias. Reflections on the murky legal practices of political micro-targeting from a GDPR perspective. *International Data Privacy Law*, v. 11, n. 4, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/354045670_Reflections_on_the_murky_legal_practices_of_political_micro-targeting_from_a_GDPR_perspective. Acesso em: 29 mai. 2025.

BORGESIOUS, Frederik J. Zuiderveen; MÖLLER, Judith; KRUIKEMEIER, Sanne; Ó FATHAIGH, Ronan; IRION, Kristina; DOBBER, Tom; BODÓ, Balázs; DE VREESE, Claes. Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. *Utrecht Law Review*, v. 14, n. 1, p. 82-96, 2018. Disponível em: <https://utrechtlawreview.org/articles/10.18352/ulr.420>. Acesso em: 29 mai. 2025.

BRASIL. Agência Nacional de Proteção de Dados Pessoais. Guia Orientativo: Aplicação da LGPD no Contexto Eleitoral. Brasília: ANPD, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/materiais-educativos-e-publicacoes/guia_lgpd_final.pdf. Acesso em 29 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), 9.096/1995 e 4.737/1965 (Código Eleitoral), entre outras providências. *Diário Oficial da União*, 2017.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais (LGPD). *Diário Oficial da União*, 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas

ilícitas em campanha eleitoral. Brasília: TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 29 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Resolução nº 23.610/2019 para disciplinar a propaganda eleitoral em plataformas digitais. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 2024. Disponível no link da referência anterior.

CADWALLADR, Carole; GRAHAM-HARRISON, Emma. Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. The Guardian, 17 mar. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>. Acesso em: 29 mai. 2025.

DA EMPOLI, Giuliano. Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições. São Paulo: Vestígio, 2019.

DOBBER, Tom; Ó FATHAIGH, Ronan; BORGESIU, Frederik J. Zuiderveen. The regulation of online political micro-targeting in Europe. Internet Policy Review, v. 8, n. 4, 2019. Disponível em: <https://policyreview.info/articles/analysis/regulation-online-political-micro-targeting-europe>. Acesso em: 29 mai. 2025.

ERGA. Position Paper on the proposed Regulation on political advertising. Bruxelas: ERGA, 2022. Disponível em: https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/09/2022-09-21_ERGA-PR_-Position-Paper-on-Political-advertising.pdf. Acesso em: 29 mai. 2025.

FARIAS, Rodrigo Nóbrega; MELO NETO, Afranio Neves de. Microtargeting eleitoral e os riscos à democracia representativa. Revista Justiça Eleitoral em Debate, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 43-49, 2022.

GAUMOND, E. Is Canadian Law Better Equipped to Handle Disinformation? Lawfare, 11 dez. 2020. Disponível em: <https://www.lawfaremedia.org/article/canadian-law-disinformation>. Acesso em: 29 mai. 2025.

INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. Investigation into the use of data analytics in political campaigns. London: ICO, 2018. Disponível em: <https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/2260271/investigation-into-the-use-of-data-analytics-in-political-campaigns-final-20181105.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2025.

INTERNATIONAL IDEA. Webinar Series: Online Political Advertising and Microtargeting.

Stockholm: International IDEA, 2020. Disponível em: https://www.idea.int/sites/default/files/reference_docs/report-%20webinar-%20series-on-political-advertising-June-2020.pdf. Acesso em: 29 mai. 2025.

INTERNETLAB. Dados pessoais em campanhas políticas: recomendações para o Brasil. São Paulo: InternetLab, 2022. Disponível em: <https://internetlab.org.br/pt/biblioteca/relatorio-protecao-de-dados-pessoais-e-eleicoes/>. Acesso 29 mai. 2025.

KING, Jack. Microtargeted Political Ads: An Intractable Problem. *Boston University Law Review*, v. 102. Disponível em: <https://www.bu.edu/bulawreview/files/2022/04/KING.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2025.

KROTOSZYNSKI, Ronald J. Big Data and the electoral process in the United States. Constitutional constraint and limited data privacy regulations. In: WITZLEB, Norman; PETERSON, Moira; RICHARDSON, Janice (org.). *Big Data, Political Campaigning and the Law: Democracy and Privacy in the Age of Micro-Targeting*. New York: Routledge, 2020.

McDONAGH, Maeve. Freedom of processing of personal data for the purpose of electoral activities after the GDPR. In: WITZLEB, Norman; PETERSON, Moira; RICHARDSON, Janice (org.). *Big Data, Political Campaigning and the Law: Democracy and Privacy in the Age of Micro-Targeting*. New York: Routledge, 2020.

MEIO & MENSAGEM. Google proíbe anúncios de conteúdo político no Brasil. *Meio & Mensagem*, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/midia/google-proibe-anuncios-de-conteudo-politico-no-brasil>. Acesso em: 29 mai. 2025.

MONTELLARO, Zach. Google to limit targeted political ads as Silicon Valley grapples with 2020. *Politico*, 20 nov. 2019. Disponível em: <https://www.politico.com/news/2019/11/20/google-political-ads-targeting-072352>. Acesso em: 29 mai. 2025.

PARISIER, Eli. *The Filter Bubble: How the New Personalized Web is Changing What we Read and How We Think*. Londres: Penguin, 2011.

PRIVACY INTERNATIONAL. *Micro-targeting in political campaigns: A comparative analysis of legal frameworks*. London: Privacy International, 2021. Disponível em: https://privacyinternational.org/sites/default/files/2021-01/UoE_PI%20Micro-targeting%20in%20political%20campaigns%20comparative%20analysis%202021.pdf. Acesso em: 29 mai. 2025.

RAUCH, Daniel. Customized Speech and the First Amendment. *Harvard Journal of Law & Technology*, v. 35, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3937435>. Acesso em: 29 mai. 2025.

SAURA GARCÍA, Carlos Saura. Microtargeting político y vigilancia social masiva: impactos negativos en las democracias occidentales. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, n. 93, p. 73-89, 2024. DOI: 10.6018/daimon.609851.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da União Europeia. EU introduces new rules on transparency and targeting of political advertising. Press release: Bruxelas, 11 mar. 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/03/11/eu-introduces-new-rules-on-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>. Acesso em: 29 mai. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/900 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 900, 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400900. Acesso em: 29 mai. 2025.

UNITED KINGDOM. Information Commissioner's Office (ICO). Democracy disrupted? Personal information and political influence. Report, 11 jul. 2018. Disponível em: <https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/2259369/democracy-disrupted-110718.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2025.

UNITED KINGDOM PARLIAMENT. DCMS COMMITTEE. Disinformation and 'fake news': Final Report. Londres: UK Parliament, fev. 2019. Disponível em: <https://committees.parliament.uk/work/6330/disinformation-and-fake-news/>. Acesso em: 29 mai. 2025.

WITZLEB, Norman; PETERSON, Moira e RICHARDSON, Janice (org.). *Big Data, Political Campaigning and the Law: Democracy and Privacy in the Age of Micro-Targeting*. New York: Routledge, 2020.

DEMOCRACIA: ANÁLISE COMPARATIVA E CONJUNTURAL ENTRE A TEORIA ECONÔMICA DE JOSEPH SCHUMPETER E TEORIA REPRESENTATIVA EXPANDIDA DE NORBERTO BOBBIO

DEMOCRACY - COMPARATIVE AND CONJUNCTURAL ANALYSIS BETWEEN JOSEPH SCHUMPETER'S ECONOMIC THEORY AND NORBERTO BOBBIO'S EXPANDED REPRESENTATIVE THEORY

Bruney Guimarães Brum¹

RESUMO

O artigo tem como objetivo comparar as concepções de democracia de Joseph Schumpeter e de Norberto Bobbio, a fim de identificar suas contribuições para o debate contemporâneo sobre representação e participação política. Adota-se o método de análise teórica e comparativa, com base na leitura crítica das obras dos autores, estruturando-se o texto em torno da exposição das teorias e de um exame aplicado ao caso brasileiro. Conclui-se que, enquanto Schumpeter propõe uma democracia procedimental centrada na competição eleitoral e na escolha de representantes, Bobbio apresenta uma proposta de ampliação democrática, valorizando a participação cidadã. A análise da democracia brasileira revela elementos de ambas as concepções, indicando um modelo híbrido em construção.

Palavras-chave: democracia; concepções; minimalista; ampliada; conjuntura;

ABSTRACT

The article aims to compare the conceptions of democracy proposed by Joseph Schumpeter and Norberto Bobbio, in order to identify their contributions to the contemporary debate on political representation and participation. A theoretical and comparative analysis method is adopted, based on a critical rea-

¹ Mestrando em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional da Administração Pública (ENAP); Especialista em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG); Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera; Analista Judiciário do TSE, atuou como Coordenador de Registro Partidários, Autuação e Distribuição (2018 a 2020), Assessor-Chefe do Processo Judicial Eletrônico (2020 a 2023) e Secretário Judiciário desde 2023.

ding of the authors' works, with the text structured around the exposition of their theories and an applied examination of the Brazilian case. It concludes that, while Schumpeter proposes a procedural democracy centered on electoral competition and the selection of representatives, Bobbio presents a proposal for democratic expansion, valuing citizen participation. The analysis of Brazilian democracy reveals elements of both conceptions, indicating a hybrid model under construction.

Keywords: democracy; conceptions; minimalist; expanded; conjuncture.

Sumário

1. Introdução; 2. Da democracia econômica de Schumpeter; 2.1. Críticas à democracia clássica; 2.2. Da proposta alternativa de Schumpeter, o método democrático; 3 Bobbio - Da democracia representativa à democracia direta, o maior nível possível; 3.1. Democracia realista - as promessas não cumpridas; 3.2. Democracia expandida. Por mais democracia; 5. Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

O termo democracia tem significado variante no tempo e entre teóricos. Originalmente a palavra deriva do grego *demokratia*, em que *demo* significa povo e *kratos* (poder, força ou governo), governo do povo. A procedência histórica da ideia de democracia é firmada na experiência do autogoverno dos cidadãos atenienses, no período de Péricles, no século V a.C.

A democracia, nesse contexto, surge como uma contraposição à prática política da monarquia ou da oligarquia. O regime vinha como oposição àqueles que serviam ao interesse de minorias, as elites. É o que consta, inclusive, do famoso discurso fúnebre (contexto da cerimônia anual em homenagem aos soldados atenienses mortos no primeiro ano da guerra contra Esparta durante a Guerra do Peloponeso) de Péricles, conforme relatado por Tucídides:

Temos uma forma de governo que em nada se sente inferior às leis dos nossos vizinhos mas que, pelo contrário, é digna de ser imitada por eles. E chama-se democracia, não só porque é gerida segundo os interesses não de poucos, mas da maioria, e também porque, segundo as leis, no que respeita a disputas individuais, todos os cidadãos são iguais; no que respeita a prestígio pessoal, quando alguém se distingue em alguma coisa, não é preferido para honras públicas mais por posição de classe do que por mérito; por

outro lado, no que respeita a falta de riqueza pessoal, o cidadão que tem aptidão para servir a cidade nunca, por causa da sua condição humilde, é impedido de alcançar a dignidade merecida. (Tucídides, 2013, p. 200-201)

Não é correto, contudo, tratar a democracia desse período como sendo o governo de todos, uma vez que estavam excluídos do conceito de cidadania mulheres, escravos e trabalhadores braçais.

O modelo ateniense em muito se diferenciava dos hodiernos regimes de democracia ocidental, não havia que se falar em intermediários, de forma que as questões eram tratadas e resolvidas nas *eklesias* (assembleias populares). O arranjo de poder estabelecido

apontava para a necessidade de participação popular no processo empregado para determinar desde questões administrativas locais - como a designação de generais e aprovação de leis - até temas complexos, de política externa, como declarações de guerra ou de paz” (Alvim; Zílio; Carvalho, 2024, p. 16).

Esquadrinhar um conceito uniforme de democracia nos tempos atuais não é uma tarefa possível, e os teóricos mais conceituados não trazem uma visão linear sobre o tema.

Este estudo será destinado à análise da visão alternativa (em relação à Teoria Clássica) proposta por Schumpeter, tida como elitista ou competitiva e denominada de Teoria Econômica da Democracia, caracterizada por ser mais realista. Será realizada, em seguida, uma comparação da Teoria Econômica com o quadro delineado por Norberto Bobbio, ou seja, da necessidade de caminhar da democracia representativa para um ponto mais próximo da democracia direta.

2 DA DEMOCRACIA ECONÔMICA DE SCHUMPETER

2.1 Críticas à democracia clássica

A análise schumpeteriana tem por base inicial a crítica à Teoria Clássica e se destaca por, de forma inaugural, desenvolver uma teoria alternativa sólida. Para viabilizar o estudo da proposta alternativa de Schumpeter, necessário se faz, antes, apresentar os contornos da democracia clássica sob a ótica crítica do autor austríaco. Nesse sentido, Schumpeter resume a doutrina clássica da

seguinte forma:

A Filosofia da Democracia do Século XIII pode ser resumida na seguinte definição: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo com que o próprio povo decida as questões mediante a eleição de indivíduos que se reúnem para lhe satisfazer a vontade (Schumpeter, 2017, p. 339).

Desta conceituação o teórico tira algumas implicações, como o fato de o povo ter de possuir opiniões definidas e racionais, as quais são defendidas por representantes que são eleitos para guardar o bem comum, “o óbvio farol orientador da política que sempre é fácil de definir e pode ser percebido por toda pessoa” (Schumpeter, 2017, p. 339). O bem comum do povo consiste, então, na concordância do povo sobre as questões postas. As únicas questões que explicariam o fato de alguém não enxergar o bem comum seria a burrice ou o interesse antissocial.

E assim, valendo-se de tom irônico em certas passagens, o autor lança suas primeiras críticas à ideia de bem comum.

Schumpeter não nega que, mesmo na Teoria Clássica, algumas questões ou decisões devam ser resolvidas por especialistas; contudo, esclarece que, mesmo nesses casos, o especialista atuaria com o propósito de satisfazer a vontade do povo. Reconhece, ainda, que não é viável convocar os cidadãos para deliberar pessoalmente sobre todos os temas, o que torna necessária uma divisão do trabalho – abrindo espaço para que decisões sejam tomadas por comissões, assembleias ou parlamentos compostos por representantes eleitos por voto direto. Ainda assim, mesmo nesse segundo caso, o representante estaria vinculado à realização do bem comum, entendido como “o óbvio farol orientador da política”.

Consta-se, nestas linhas, que a Democracia Clássica tem como vetor axiológico um governo pelo povo. Para o autor, não há qualquer problema nesse sistema de democracia, salvo o de implantá-lo:

Além disso, temos de abrir mão de alguns escrúpulos lógicos para poder acrescentar que, nesse caso, o arranjo democrático não só seria o melhor de todos os concebíveis, como pouca gente se daria ao trabalho de levar outro em consideração. Todavia, não é menos óbvio que essas hipóteses não passam de constatações que teriam de ser provadas uma a uma se quisermos chegar a essa conclusão. E é muito mais fácil refutá-las (Schumpeter, 2017, p. 340-341).

A refutação tem como centro o fato de não existir um bem comum univocamente determinado. A sociedade é composta por múltiplos indivíduos e variados grupos, que possuem vontades e perspectivas diversas, o que impossibilita firmar um acordo geral do que seja o bem comum. “A sociedade real, subjacente aos governos democráticos, é pluralista”² (Bobbio, 2009, p. 43).

Ainda que possível definir de forma suficiente um bem comum específico, não é factível admitir que os problemas individuais teriam respostas igualmente definidas. O autor exemplifica com a questão da saúde, que pode ser um bem almejado por toda a sociedade, mas os indivíduos da mesma continuariam divergindo sobre temas como a vacinação³.

Se colocado o tema nos tempos atuais, percebe-se, sem muito esforço, não haver consenso do que seja bem comum, cita-se, exemplificativamente, temas como a obrigatoriedade de vacinação, descriminalização do aborto, políticas ambientais, reforma tributária, políticas de combate ao crime e programas de transferência de rendas.

Ainda que superada a questão do bem comum, Schumpeter defende que a Teoria Clássica é fragilizada pela desinformação e irracionalidade dos eleitores, bem como pela possibilidade de manipulação do eleitorado por elites e grupos de interesse.

No que tange à irracionalidade e desinformação do eleitorado argumenta que, ordinariamente, o cidadão reage às oportunidades imediatas com tendência em aderir-las sem realizar um bom juízo dos seus próprios interesses

² “O modelo ideal da sociedade democrática era o de uma sociedade centrípeta. A realidade que temos diante dos olhos é a de uma sociedade centrífuga, que não tem apenas um centro de poder (a vontade geral de Rousseau) mas muitos, merecendo por isto o nome, sobre o qual concordam os estudiosos da política, de sociedade policêntrica ou poliárquica (ou ainda, com uma expressão mais forte mas não de tudo incorreta, policrática). O modelo do Estado democrático fundado na soberania popular, idealizado à imagem e semelhança da soberania do príncipe, era o modelo de uma sociedade monística. A sociedade real, subjacente aos governos democráticos, é pluralista.” BOBBIO. Norberto. O FUTURO DA DEMOCRACIA UMA DEFESA DAS REGRAS DO JOGO. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro. Editora Paz&Terra, 2009. p. 43.

³ “Em segundo, mesmo que um bem comum suficientemente definido – como, por exemplo, o máximo de satisfação econômica dos utilitaristas –, se mostrasse aceitável para todos, isso não pressuporia respostas igualmente definidas aos problemas individuais. As divergências de opinião a respeito deles poderiam ser graves a ponto de produzir a maior parte dos efeitos de uma discrepância fundamental sobre os próprios fins. Os problemas centrados na avaliação das satisfações presentes *versus* futuras, até mesmo no caso de socialismo *versus* capitalismo, ficariam em aberto, por exemplo, após a conversão de cada cidadão individual ao utilitarismo. A “saúde” pode ser desejada por todos, no entanto, as pessoas continuariam divergindo quanto à vacinação e à vasectomia. E assim por diante”. SCHUMPETER. Joseph A. CAPITALISMO, SOCIALISMO E DEMOCRACIA. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da Unesp, 2017. p. 341-342.

no longo prazo. O cidadão comum possui um senso reduzido de realidade, o que explicaria o senso reduzido de responsabilidade, bem como a ausência de volição efetiva. Anote-se que Schumpeter não crava uma correlação entre a falta de volição efetiva a determinados graus de instrução, apesar de reconhecer ser mais surpreendente a falta de volição em pessoas instruídas, que atuam com sucesso nas questões inerentes à vida alheia à política.

O senso reduzido de responsabilidade e a falta de volições efetivas explicam, por sua vez, essa ignorância do cidadão comum e a falta de julgamento em questões de política nacional e externa, que são mais surpreendentes, se é que podem surpreender, no caso das pessoas instruídas e das que atuam com sucesso em situações da vida alheias à política do que no caso de pessoas pouco instruídas ou de condição humilde (Schumpeter, 2017, p. 354).

A ignorância, no aspecto político, do cidadão comum e a fragilidade de um elemento lógico conduzem a um cenário de oportunidade para que grupos de interesse fabriquem, via artifícios oriundos da publicidade comercial, a vontade do povo. “E, com frequência, esse artefato é o único que na realidade corresponde à ‘volontè générale’ da doutrina clássica. Assim sendo, a vontade do povo é o “produto do processo político, não a sua força motriz” (Schumpeter, 2017, p. 356)⁴.

Para Le Bon (2008, p. 49) “[r]etornando às observações feitas pelas multidões, concluiremos que as observações coletivas são as mais equivocadas de todas e são geralmente a mera ilusão de um indivíduo que, mediante contágio, sugestionou os outros”.

Não há, assim, que falar em efetiva e clara vontade política dos cidadãos, o governo pelo povo é caracterizado por Schumpeter como mera ficção. Em uma

⁴ “Assim, é provável que as informações e os argumentos que realmente persuadem o cidadão estejam a serviço de um fim político. Como a primeira coisa que o homem faz pelo seu ideal e o seu interesse é mentir, é de esperar - e, aliás, não é outra coisa que se comprova - que, em matéria política, a informação mais eficiente quase sempre seja adulterada ou seletiva e que o raciocínio eficaz consista principalmente em procurar alçar certas afirmações à dignidade de axiomas e em excluir outras da lista; a isso se reduz a psicotécnica mencionada acima. O leitor que me acha indevidamente pessimista só precisa se perguntar se não ouviu alguma vez - ou não o disse ele mesmo - que este ou aquele fato embaraçoso não deve ser mencionado em público ou que certa linha de raciocínio, posto que válida, é indesejável. Se os homens que, segundo um padrão corrente qualquer, são perfeitamente honoráveis ou até de espírito elevado aceitam as implicações disso, não mostram o que pensam dos méritos e até da existência da vontade do povo?” SCHUMPETER. Joseph A. CAPITALISMO, SOCIALISMO E DEMOCRACIA. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da Unesp, 2017. p. 357-358.

teoria mais próxima da realidade, o que vigora é o governo aprovado pelo povo:

Outra crítica de Schumpeter atinge um dos pilares da concepção clássica da democracia: a soberania popular. O chamado governo pelo povo, diz ele, é uma ficção; o que existe, na verdade; é o governo aprovado pelo povo, “o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir” (Schumpeter, 1984, p. 308-9). Raymond Aron (1966), em concordância, acha que, teoricamente, a soberania pode residir no povo, mas é uma minoria que a exerce efetivamente; portanto, podem existir “governos para o povo, mas não governos pelo povo, nas sociedades numerosas e complexas” (Amantino, 1998).

Em síntese, além da inviabilidade nata de definir bem comum, o cidadão não possui condições de participar das decisões políticas como um todo, especialmente por não ter ciência ampla e profunda das questões envolvidas e por estar propenso a ceder manipulações políticas. Ademais, para além do raciocínio desenvolvido por Schumpeter, as temáticas estão cada vez mais complexas, seja na própria política, na seara econômica ou nos relacionamentos internacionais.

Chega-se à conclusão que não há espaço, ao menos no mundo real, para uma democracia em que o cidadão tudo possa decidir.

2.2 Da proposta alternativa de Schumpeter, o método democrático

Ante este arcabouço de críticas, Schumpeter apresenta outra teoria da democracia, a qual direciona para uma leitura que sustenta a democracia como uma metodologia, o método democrático, segundo a qual o povo estaria incumbido de estabelecer/eleger um governo. Nesta linha, método democrático “é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (Schumpeter, 2017, p. 366).

Na Teoria Econômica da Democracia, ao contrário da clássica, não há desconsideração da liderança, ao contrário, indica que as sociedades aceitam a liderança como efetivação do mecanismo das ações coletivas. Ademais, a já referenciada “vontade fabricada” tem espaço na teoria, a tornando mais realista.

A teoria trabalha em torno da função primordial do papel do eleitor que é, mediante o voto, instituir o governo, ou seja, definir quem será o líder. Nas palavras de Bobbio (2009, p. 35):

(...) o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraproposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

A importância e influência do cidadão não se aplicam tão somente ao sistema presidencialista, mas também ao parlamentarista. A despeito de, nesse sistema, o parlamento produzir o governo, não o faz de forma livre, acaba se amarrando a alguma liderança que ultrapassa os esquadros dos partidos ou parlamento, uma liderança formativa da opinião pública para além das linhas partidárias, rumo à liderança nacional que, até certo ponto, pode se tornar independente da mera opinião pública partidária (Schumpeter, 2017, 376).

Há, no panorama democrático schumpeteriano, uma luta competitiva pelo poder e pelos cargos, em que o povo tem a possibilidade de aceitar ou rejeitar candidatos a cargos eletivos, o poder do povo é centrado em produzir um governo. Para que fique caracterizada a democracia, é necessário que a competição entre aqueles que almejam a liderança política seja livre. Aqui, necessário beber na fonte de Bobbio novamente:

(...) é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição, é necessário aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc. (Bobbio, 2009, p. 38).

Tais líderes acabam tendo que assumir postura e interesses profissionais, a política é vista como uma carreira. Ainda que o político mantenha outras atividades econômicas, fora da política, a assunção de um cargo político leva, inevitavelmente, a uma concentração profissional, na qual o homem buscará o sucesso na profissão, assim como em qualquer outra. Tal sucesso é aferido pelos votos dos eleitores.

Falando em termos políticos, o homem ainda há de estar no jardim de infância se não tiver digerido, de modo a nunca esquecer, o ditado (...): “O que os homens de negócios não entendem é que eu opero com votos exatamente como eles operam com petróleo” (Schumpeter, 2017, p. 386).

E este ponto é essencial para o entendimento da doutrina.

A legislação e administração tornam-se subprodutos da disputa por cargos, “no mesmo sentido em que a produção é incidental à obtenção de um lucro” (Schumpeter, 2017, p. 382).

A eficiência do governo democrático acaba ficando debilitada, uma vez que há um enorme gasto de energia nas disputas internas (parlamento) e ante o eleitorado. Em outras palavras, há efetivo dispêndio de energia, por parte do político, para manter-se em pé. Tal conjuntura leva o político a atender, em primeiro lugar, os valores políticos, com natural afastamento das questões de longo prazo.

Ademais, o método democrático não atua com boa seleção de pessoas para cargos de liderança, a sistemática inverte o fluxo, o método “cria políticos profissionais para depois os transformá-los em administradores e estadistas amadores” (Schumpeter, 2017, p. 390).

Um apanhado dos parágrafos anteriores permite concluir que a democracia, enquanto método, consiste essencialmente na definição das regras do jogo político, possibilitando que os cidadãos escolham seus representantes por meio do voto. Nesse modelo, o poder político é aferido quantitativamente, conforme o número de votos obtidos, o que tende a levar os representantes a priorizarem demandas de curto prazo – aquelas que mais rapidamente se convertem em capital político.

Com essas premissas estabelecidas e diante da compreensão do método democrático, Schumpeter, ciente das fragilidades e dificuldades da teoria, elenca quatro condições para seu sucesso.

Em primeiro lugar, deve haver adequação do material humano. Não bastam políticos com padrões morais adequados, é preciso que os componentes da máquina partidária possuam alta qualidade. O autor reconhece poder existir maneiras diversas de contar com políticos de boa qualidade, entretanto, indica que “a experiência parece sugerir que a única garantia efetiva está na existência de um estrato social” (Schumpeter, 2017, p. 394), o qual seria fruto de um rigoroso processo seletivo que direciona à política.

Se este extrato não for excessivamente exclusivo nem muito facilmente acessível para o outsider e se for forte o bastante para assimilar a maior parte dos elementos que ele costuma absorver, não só fornece para a carreira política produtos de classe que pas-

saram com sucesso por muitos testes em outros campos - tiveram, por assim dizer, o seu aprendizado nos negócios privados - como também desenvolve as suas aptidões dotando-os de tradições que incorporam a experiência, com um código profissional e um fundo comum de opiniões (Schumpeter, 2017, p. 394).

Esse ponto contribui para o entendimento de que a teoria da democracia desenvolvida pelo autor é caracterizada como elitista. Em outras palavras, o autor restringe o acesso ao poder a determinado estrato social, para o qual o acesso não pode ser excessivamente exclusivo e nem facilmente acessível. Esse formato forneceria para a carreira política produtos de classe, que já teriam tido sucesso em outros contextos sociais.

Na visão do cientista austríaco, os mandatários, de certa maneira, ainda que advindos da elite, não estão livres para defender seus interesses, uma vez que estão vinculados à disputa pelo voto. Em tese, precisam atender aos interesses da nação⁵.

Uma segunda condição desenvolvida pelo cientista político, é que o campo de domínio da política não seja ampliado para além do que lhe é pertencente. Não há uma limitação temática, mas sim quanto à especificidade da questão. Há situações em que o político precisa aceitar o parecer dos especialistas⁶, ainda que possua posição pessoal divergente. Exemplificativamente, “um tratamento racional do crime requer que a legislação sobre a matéria esteja protegida tanto dos arrebatamentos de revanchismo quanto dos arrebatamentos de sentimentalismo, aos quais os leigos no governo e no Parlamento são propensos a se entregar alternativamente” (Schumpeter, 2017, p. 396).

A terceira condição bebe na fonte de Weber, e conduz à perspectiva de que uma boa democracia deve ter, em seu corpo burocrático, servidores qualificados, de boa reputação, possuídos de forte senso de dever e imbuídos de um espírito de corpo. Aqui, assim como na seleção de políticos, revela-se, na teoria,

⁵ Vide debate que ocorreu na Assembleia Constituinte francesa, que deu origem à Constituição de 1971. Venceu a tese de que, uma vez eleito, o deputado torna-se representante da nação e deixava de ser representante dos eleitores. Vingou a proibição dos mandatos imperativos.

⁶ “(...) na medida em que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planejada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem por sua vez expertos, especialistas, uma multidão cada vez mais ampla de pessoal especializado”. BOBBIO, Norberto. O FUTURO DA DEMOCRACIA UMA DEFESA DAS REGRAS DO JOGO. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro. Editora Paz&Terra, 2009. p. 59.

a importância do material humano ⁷.

Há, por último, um quarto conjunto de condições, as quais pressupõe o quadro fático de que o método democrático não funciona sem atritos. Esse conjunto pode ser resumido com a expressão “autocontrole democrático”, e conta especialmente com as seguintes características:

- Eleitorado e parlamentos devem possuir nível intelectual e moral relevante⁸;
- As propostas individuais de alteração legislativa devem aguardar, de forma comportada, na fila;
- Os políticos do parlamento devem resistir à tentação de atrapalhar as ações do governo;
- Os eleitores devem respeitar a ação dos políticos, ter ciência de que, uma vez eleitos, cabe a eles as ações políticas (verifica-se, aqui, um forte rompimento com a Teoria Clássica); e
- Alto grau de tolerância para com as divergências de opinião nas disputas políticas.

O “autocontrole democrático” é tido, então, como uma construção e efetivação de um consenso quanto às regras do jogo para que seja possível, sem rupturas institucionais, ser possível haver dissenso quanto a outras questões.

São vitais para a sobrevivência do regime democrático o respeito e a

⁷ “Estado democrático e Estado burocrático estão historicamente muito mais ligados um ao outro do que a sua contraposição pode fazer pensar. Todos os Estados que se tornaram mais democráticos tornaram-se ao mesmo tempo mais burocráticos, pois o processo de burocratização foi em boa parte uma consequência do processo de democratização.” BOBBIO, Norberto. O FUTURO DA DEMOCRACIA UMA DEFESA DAS REGRAS DO JOGO. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro. Editora Paz&Terra, 2009. p. 61.

⁸ Sobre a condição intelectual e moral dos eleitores: “Mas não posso deixar de pensar em Tocqueville que, num discurso à Câmara dos Deputados (em 27 de janeiro de 1948), lamentando a degeneração dos costumes públicos em decorrência da qual ‘as opiniões, os sentimentos, as ideias comuns são cada vez mais substituídas pelos interesses particulares’, perguntava-se ‘se não havia aumentado o número dos que votavam por interesses pessoais e diminuído o voto de quem vota à base de uma opinião política’, denunciando esta tendência como expressão de uma ‘moral baixa e vulgar’ segundo a qual ‘quem usufrui dos direitos políticos pensa em deles fazer uso pessoal em função do próprio interesse’”. BOBBIO, Norberto. O FUTURO DA DEMOCRACIA UMA DEFESA DAS REGRAS DO JOGO. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro. Editora Paz&Terra, 2009. p. 58.

aceitação das regras: como imaginar que ele sobreviva “se os chefes dos partidos”, como diz Aron (1964), “não estiverem de acordo sobre coisa alguma, nem mesmo sobre as regras do jogo”. É importante observar que esse é um dos aspectos fundamentais de uma concepção democrática, pois só o respeito às regras, vistas como as normas fundamentais que regem o funcionamento do sistema, permite o pluralismo, ou seja, a existência de interesses e fins divergentes. Em outras palavras, um regime democrático exige consenso em relação aos meios (as regras do jogo) para que possa existir dissenso a respeito dos fins. Essa é a razão, em nosso entender, de ser uma das mais sábias definições da política aquela que afirma ser ela uma guerra civil continuada por outros meios (Amantino, 1998).

O dissenso, contudo, na ótica da Teoria Econômica, ocorreria dentre os membros de determinado estrato social, que seriam os legitimados a, após escolhidos em sistemática de votação, decidir as questões fins.

3 BOBBIO - DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA DIRETA, O MAIOR NÍVEL POSSÍVEL

3.1 Democracia realista - as promessas não cumpridas

Norberto Bobbio (2009), em certos aspectos, se alinha a Schumpeter e, inclusive, utiliza do conceito de democracia procedimental como importante ponto de partida. Admite o conceito de democracia procedimental, conjunto de regras definidas para escolher quem está autorizado a tomar decisões, como única forma de se chegar a um acordo quando se fala em democracia. Trata-se, na visão do autor, da definição mínima de democracia.

Entretanto, mesmo sob a ótica da concepção minimalista, o direito de participação – direta ou indireta – nas decisões coletivas deve ser assegurado a um número significativo de cidadãos, capazes de escolher entre alternativas reais.

Na visão bobbiana a democracia representativa deve ser exercida via mandato eletivo, na qual o representante político deve perseguir os interesses da nação como um todo, ou seja, a vontade do eleito não se restringe ao seu círculo de eleitores. Após eleito, é livre para tomar decisões que busquem atender os interesses da nação.

Verifica-se, aqui, a contraposição entre mandato livre (o político deve, após

eleito, almejar os interesses da nação) e mandato imperativo (o político fica adstrito à vontade do círculo eleitoral que o elegeu).

Reconhece, contudo, que “jamais uma norma constitucional foi mais violada que a da proibição de mandato imperativo” (Bobbio, 2009, p. 44). Admite, aliás, que a democracia deixou de cumprir várias de suas promessas, tais como a já citada proibição do mandato imperativo, bem como a derrota do elitismo, a ocupação limitada dos espaços, eliminação do poder invisível, a não concessão de educação adequada aos cidadãos e o aumento do poder tecnocrata. A democracia real não corresponde à democracia ideal.

Quanto à promessa de derrota do poder oligárquico:

O princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade entendida como autonomia, isto é, como capacidade de leis a si própria, conforme a famosa definição de Rousseau, que deveria ter como consequência a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta e, portanto, a eliminação da tradicional distinção entre governados e governantes sobre a qual fundou-se todo o pensamento político (Bobbio, 2009, p. 47).

Bobbio (2009), no que tange ao governo das elites, reconhece dois pontos da teoria schumpeteriana. Primeiro, que nela está uma das impulsões da definição procedimental de democracia e, segundo, que foi muito precisa quando sustentou que a presença das elites, em concorrência entre si, caracteriza um governo democrático. Em outras palavras, Bobbio reconhece a visão de Schumpeter como realista:

Mas desde que parti de uma definição predominantemente procedimental de democracia, não se pode esquecer que um dos impulsionadores desta interpretação, Joseph Schumpeter, acertou em cheio quando sustentou que a característica de governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular (Bobbio, 2009, p. 48).

No que tange à ocupação limitada dos espaços pela democracia, pode-se dizer que apesar de o cidadão ter alcançado o direito ao voto político de forma ampla, é necessário que o indivíduo seja considerado não apenas no seu papel de cidadão, mas na multiplicidade de papéis exercidos, tais como trabalhador, estudante, soldado, consumidor etc. “Em outros termos, quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar

perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito” (Bobbio, 2009, p. 50).

A democracia também não cumpriu a promessa de eliminação do poder invisível, uma vez que, ao lado do Estado, sempre está a atuar um poder não legitimado, não verificado pela sociedade em geral. Exemplifica com a máfia, camorra, lojas maçônicas anômalas, serviços secretos incontrolláveis etc.

(...) assim também a vitória do poder visível sobre o poder invisível jamais se completa plenamente: o poder invisível resiste aos avanços do poder visível, inventa modos sempre novos de se esconder e de esconder, de ver sem ser visto (Bobbio, 2009, p. 37).

O cidadão não educado consiste em outra falha da democracia. O que tem observado é grande apatia política e ideias e sentimentos sendo substituídos por interesses particulares.

Aqui é possível um diálogo com Schumpeter, que apesar de apresentar um outro modelo de democracia, a Econômica, indica como pressuposto que o político e cidadãos devessem ter relevante nível intelectual e moral.

Ainda no campo das promessas não cumpridas, Bobbio (2009, p. 160) elenca que a democracia está diante do governo dos técnicos. O cumprimento desta promessa não era efetivamente factível, uma vez que os obstáculos, evoluções e transformações não estavam passíveis de verificação em tempos pretéritos. Aliás, Bobbio (2009, p. 160) chega a indicar que a tecnocracia seria melhor denominada como paradoxo da democracia do que insucesso. “(...) o confronto entre democracia e tecnocracia pertence mais ao que denominei de ‘paradoxos’ da democracia do que aos seus insucessos”.

Alguns fatores contribuíram para o governo dos técnicos:

- Maior complexidade da sociedade: A sociedade tornou-se muito mais complexa ao passar da economia familiar para a economia de mercado e passou a exigir maior competência técnica em áreas especializadas diversas;

- Aumento do aparato burocrático: O processo de burocratização decorre da democratização. À medida que o voto foi sendo estendido para mais camadas da sociedade, o Estado foi sendo mais exigido. Isso porque os novos eleitores trazem novas exigências, compatíveis com os interesses respectivos;

- Ingovernabilidade da democracia: Há, por parte da sociedade, uma inesgotável fonte de demandas. A quantidade, a rapidez e a exigência de respostas adequadas, gerou uma sobrecarga estatal. Verifica-se um nítido descompasso entre a velocidade das demandas e a resposta estatal em um sistema de procedimentos complexos, naturais de um sistema político democrático. Há clara defasagem entre os mecanismos da imissão e emissão. “Sinteticamente: a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas” (Bobbio, 2009, p. 63).

A despeito das indicadas falhas, Bobbio não é desfavorável e nem possui uma visão de futuro catastrófica do sistema democrático, ao contrário, enxerga na democracia importantes valores, tais como o ideal de tolerância, da não violência e da renovação gradual da sociedade através do debate de ideias.

O que se constata é um pedido por mais democracia, em outras palavras, almeja-se uma democracia acompanhada ou, até mesmo, a substituição da democracia representativa pela democracia direta.

Tal exigência não é nova: já a havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean-Jacques Rousseau, quando afirmou que ‘a soberania não pode ser representada’ e, portanto, ‘o povo inglês acredita ser livre mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos esses, ele volta a ser escravo, não é mais nada (Bobbio, 2009, p. 69).

3.2 Democracia expandida. Por mais democracia.

Bobbio, assim como Schumpeter, não enxerga como viável a migração (retorno à Grécia Antiga) para a democracia direta.

Aliás, uma democracia em que o cidadão participasse de tudo (cidadão total) poderia ter como efeito a saciedade política e o aumento da apatia eleitoral: A hipótese de que a futura computadorocracia, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril. A julgar pelas leis promulgadas a cada ano na Itália, o bom cidadão deveria ser convocado para exprimir o próprio voto ao menos uma vez por dia. O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter

como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia (Bobbio, 2009, p. 48).

Quanto ao referendun, que é o único instituto de democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos estados de democracia avançada, trata-se de um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias. Ninguém pode imaginar um Estado que seja governado mediante o contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário prever em média uma convocação por dia (Bobbio, 2009, p. 49).

Bobbio não se incumbe da tarefa de realizar um direcionamento à democracia direta completa, se incumbe de anunciar a fórmula “da democracia representativa à democracia direta”, no sentido de mostrar a direção no maior nível possível. Não seria categórico afirmar que toda crítica à democracia representativa leva à democracia direta.

O autor volta à questão da proibição do mandato imperativo, a indicar que a relação entre eleitores e políticos é fiduciária e não delegatária. Dito de outra forma, o eleito não atua como porta-voz direto da vontade dos que o elegeram, essa função seria de um delegado, que possui mandato imperativo. O eleito atua como representante, curador da vontade pública e não dos interesses individuais dos que o elegeram.

Nessa via, os mandatos não são revogáveis pelos próprios eleitores (não há um *accountability* perante o corpo eleitoral que o elegeu).

A consequência desse formato, ausência de representação de categorias, é a constituição dos políticos de profissão, termo emprestado de Max Weber (2003, p. 64-74), que significa, de maneira sintética, pessoas que não vivem para a política, mas da política. Na democracia moderna, a política não é mais vista como uma atividade episódica, de cidadãos que temporariamente assumem funções públicas. Houve uma profissionalização da política, em parte, decorrente da vedação do mandato representativo imperativo.

Abre-se um parêntese para anotar que a revogabilidade do mandato a qualquer momento é de cunho marxista. Tal princípio é seguido por Lênin e faz parte do arcabouço normativo da constituição soviética.

Em contrapartida, cita-se, neste trabalho, a Constituição Brasileira, que não permite a revogabilidade do mandato dos parlamentares. Prevê inviolabilidade por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos (art. 53) e indica, categoricamente, as hipóteses de perda de mandato eletivo, as quais referem-se ao cometimento de ilícitos (art. 55).

Como exemplo de constituição que assegura a irrevogabilidade do mandato, Bobbio cita a constituição italiana, que é ainda mais expressa: “Art. 67 Cada membro do Parlamento representa a Nação e exerce suas funções sem vínculo de mandato” (Itália, 1947).

A representação política, em seu ideal, também não deve ter caráter orgânico – isto é, não cabe ao mandatário se limitar a espelhar visões de categorias específicas. O detentor de mandato eletivo deve adotar uma perspectiva abrangente, defendendo os interesses do conjunto dos cidadãos, em vez de privilegiar demandas particulares de determinados grupos.

Nesse ponto, Bobbio (2009) não critica a representação orgânica por si só, entende, inclusive, que a mesma pode ser relevante, desde que alocada em seu devido lugar. Exemplifica com um conselho de universidade composto por professores, alunos e corpo administrativo.

Apesar das verificadas diferenças entre a democracia representativa com mandato imperativo e a com mandato livre, não é correto dizer que alguma destas propostas configura-se democracia direta.

Na mesma linha, a representação orgânica não atrai o conceito de democracia direta. O delegado é uma ponte e a democracia direta pressupõe inexistência de intermediários. Além disso, mesmo o delegado, que possui vínculo na defesa de interesses, tem certa liberdade no modo de ação e não pode ser destituído a qualquer tempo, sob pena de paralisação das negociações. Assim, a representação por mandato não é direta, mas está no meio do caminho.

Bobbio (2009, p. 87) quer dizer com isso que não há uma linha divisória retilínea que divida exatamente o que seja democracia direta ou indireta. Não há apenas uma democracia representativa possível ou uma democracia direta possível, há visões que se aproximam ou distanciam dos polos. A leitura não é de “ou ou” mas de complementaridade e convivência:

Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se

podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes (Bobbio, 2009, p. 87).

Reside aqui o ponto central da ideia bobbianas, em que a natural complexidade do Estado moderno exige que a democracia não funcione com uma ou outra forma e nem com ambas de forma conjunta.

Reconhece haver um movimento de ampliação do processo de democratização, no sentido de observar “o exercício efetivo de uma sempre nova participação”. A ampliação observada não se refere ao movimento da democracia indireta para a direta, mas sim no alargamento da democracia ascendente no âmbito da sociedade civil.

Entende-se como fluxo de poder ascendente, o exercício do poder político, que deve se dar pelo e para o cidadão. A expansão observada por Bobbio ocorre não no âmbito político, mas no âmbito da sociedade civil, ou seja, a expansão do poder ascendente é verificada não para o cidadão, mas para a pessoa no exercício de seus vários papéis na sociedade,

(...) isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus status, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário etc. (Bobbio, 2009, p. 90).

Não há, aí, uma nova espécie de democracia, mas sim a ocupação de novos espaços. Onde prevalecia a dominação puramente hierárquica ou organizacional, passa-se a observar um processo de democratização.

Bobbio (2009, p. 91) apresenta, então, a seguinte fórmula: “da democratização do Estado à democratização da sociedade”. Ou seja, a democracia política antecede a democracia social, de forma a ser possível a existência de um Estado democrático e uma sociedade (das escolas às fábricas) não democrática.

Considerando o estágio hodierno da universalidade do voto, para investigar o patamar alcançado por um Estado sob o aspecto democrático, deve-se perquirir, não mais “quem” vota, mas “onde vota”. O estágio de desenvolvimento

democrático de um país deve ser aferido não com base no número de pessoas que têm o direito de votar, este estágio já foi superado, mas pelo número de locais, na sociedade, em que seja possível exercer a democracia⁹.

Apesar de reconhecer não ser possível prever os futuros contornos da democratização da sociedade, Bobbio (2009) anota, de forma categórica, que há espaços ainda não ocupados pela democracia. Trata-se dos blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas “- a grande empresa e a administração pública - não foram até agora sequer tocados pelo processo de democratização -” (Bobbio, 2009, p. 94).

Eis aí, na visão bobbiana, a meta da democracia, desejável e possível, porém incerta.

Considerando que a ótica virou-se para a sociedade civil, é necessário considerar a existência de outros centros de poder, para além do Estado. Trata-se do pluralismo, presente não apenas nas democracias (que diga a sociedade feudal), o qual consiste não apenas em uma teoria, mas em situação objetiva vivenciada (pluralismo econômico, ideológico, político etc.).

Na perspectiva de Bobbio, a democracia deve fazer as contas com o pluralismo. Isto significa, em uma democracia representativa, que a salvaguarda contra o abuso de poder não deve partir, apenas, do controle exercido de baixo para cima, deve contar com o controle dos grupos de interesse diversos.

Há, na democracia representativa, diferentemente da democracia direta, um defeito a ser enfrentado, qual seja, a formação das pequenas oligarquias, espelhadas nos órgãos dirigentes partidários. O alinhamento deste desvio exige o aumento da pluralidade das oligarquias que concorrem entre si.

Tanto melhor, porém se aquelas pequenas oligarquias, mediante uma democratização da sociedade civil - mediante a conquista dos centros de poder da sociedade civil por parte de indivíduos dispostos a participar e a participar de modo sempre mais qualificado -, tornam-se cada vez menos oligárquicas, fazendo com que o poder não seja apenas distribuído mas também controlado (Bobbio, 2009,

⁹ “Hoje, quem deseja ter um indicador do desenvolvimento democrático de um país deve considerar não mais o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto. Em outros termos, quem deseja dar um juízo sobre o desenvolvimento da democracia num dado país deve pôr-se não mais a pergunta “Quem vota?”, mas “Onde vota?”” BOBBIO, Norberto. ESTADO, GOVERNO, SOCIEDADE. Fragmentos de um dicionário político. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 25ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz&Terra, 2017.

p. 100).

Em tal mecanismo o dissenso faz parte do jogo democrático, assim como o consenso. Nesta via, o dissenso não deve ser apenas reconhecido, mas tolerado e permitido, reconhecendo que os limites ao dissenso devem existir.

E é nesse contexto que há uma interlocução entre a democratização da sociedade e o enfrentamento do abuso de poder em uma democracia pluralista. Verifica-se, também, um alargamento do espaço democrático com integração e afetação da democracia política. Bobbio, de forma brilhante, fecha o ciclo do raciocínio fazendo o trajeto teórico em sentido contrário:

(...) a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista permite uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e finalmente a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política (Bobbio, 2009, p. 104).

E assim, Bobbio desenha os contornos da estrada que permite a condição ao alargamento da democracia sem adoção de uma democracia direta. “(...) [E]stou convencido de que a estrada é justa, embora repleta de perigos. Porém, estou também convencido de que a atitude do bom democrata é a de não se iludir com o melhor e não se resignar com o pior” (Bobbio, 2009, p. 104).

5 CONCLUSÃO

Conforme assentado, a Teoria Econômica da Democracia serviu de base para uma série de estudos seguintes sobre o tema, levantando um novo ponto de vista, mais realista, elitista e dando à democracia um papel metodológico. Em outras palavras, o papel limitado de definidora das regras do jogo.

A teoria schumpeteriana firma-se, inicialmente, na defesa da inexistência do denominado bem comum, que é o fundamento da Teoria Clássica e é apresentado pelo cientista político, ironicamente, como o “óbvio farol orientador da política”. Para Schumpeter não há como definir o que seja bem comum, não há como, especialmente em uma sociedade plural, fixar um conteúdo unívoco. Além disso, ainda que fosse possível definir o bem comum, o eleitor não possui conhecimento suficiente para tomada de decisões políticas sobre os diversos assuntos. Observa-se, no eleitorado, a irracionalidade e a desinformação, o que abre espaço para influências maliciosas tendentes a fabricar a vontade popular,

via utilização de conteúdos com artifícios publicitários. O governo pelo povo seria mera ficção.

Após desconstruir os fundamentos do entendimento clássico, Schumpeter apresenta uma teoria alternativa, denominada de Teoria Econômica da Democracia. Trata-se do desenho da democracia como método, na qual o povo não estaria incumbido de governar, a atribuição do povo é constituir um governo. Os políticos atuam como profissionais, em que o “lucro” é o voto, o que cria um ambiente de competitividade. A democracia atua, então, na tarefa de definir regras para a escolha do líder.

Nesta toada democrática schumpeteriana o povo ocupa posição periférica, já os políticos, a elite, o centro. O papel do cidadão se resume a escolher os representantes dentre as opções postas.

A concepção bobbiana, por sua vez, parte da democracia procedimental de Schumpeter como conceito mínimo de democracia. A concepção schumpeteriana, nesse sentido, seria a única forma de chegar a um acordo quando se fala em democracia.

Bobbio, antes de apresentar uma proposição, reconheceu várias promessas não cumpridas pela democracia, com destaque para: a proibição do mandato imperativo, a derrota do poder oligárquico, a eliminação do poder invisível, a não educação adequada aos cidadãos e o aumento do poder tecnocrata.

A despeito de, em uma análise realista, reconhecer que a democracia real não corresponde à democracia ideal, Bobbio não apresenta uma percepção pessimista para a democracia. Constata, entretanto, um anseio por mais democracia. É necessária uma democracia que mais se aproxime da democracia direta, não de forma completa, mas no maior nível possível.

Este caminho para a democracia direta é composto por alguns importantes contornos. A proibição do mandato imperativo e a ausência de representação de categorias é uma delas, de forma que o ocupante de cargo público deve buscar o cumprimento da vontade e interesse do conjunto de cidadãos, não privilegiando demandas particulares de determinados grupos.

Bobbio observa que a democracia deve ser expandida, não diretamente no cenário político, mas no âmbito da sociedade civil. Entende que a democratização da sociedade abre as portas para o alargamento da democracia política.

Por conseguinte, a democracia deve alargar-se para outros campos da so-

cidade, para que as pessoas a exerçam não apenas em seu papel de cidadão, mas em vários outros papéis em que atua no âmbito social (democracia com ocupação de novos espaços - escolas e fábricas, por exemplo).

A democratização da sociedade faz com que os olhos se voltem para a existência de vários centros de poder, para além do Estado. Constatam-se, aí, o pluralismo, o qual é necessário para a liberdade de dissentir.

Com tais contornos é que Bobbio (2009) traça o plano teórico do alargamento democrático:

- A liberdade de dissentir precisa de uma sociedade pluralista;
- A sociedade pluralista permite maior distribuição de poder;
- A maior distribuição de poder franquia a democratização da sociedade civil;
- A democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política.

Por fim, é essencial analisar, mesmo que sucintamente, a Constituição de 1988 (CF/88) para determinar qual das duas concepções democráticas - Schumpeter ou Bobbio - melhor caracteriza o modelo brasileiro. Isso sem a pretensão de aprofundamento no tema, que não é o objeto principal deste ensaio. Almeja-se, apenas, dar certa concretude ao estudo essencialmente teórico. Ademais, a análise será restrita às duas concepções de democracia enfrentadas.

A CF/88, conhecida como “Constituição Cidadã”, apresenta características que se aproximam mais da concepção ampliada de Norberto Bobbio, especialmente no que concerne à democratização da sociedade. Isto porque prevê mecanismos de participação direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular de projetos de lei); democratização de espaços institucionais, a exemplo da gestão quadripartite da seguridade social, com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo (art. 194, VII); gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); democratização econômica, tais como a participação dos trabalhadores nos colegiados dos órgãos públicos (art. 10) e participação dos produtores e trabalhadores rurais no planejamento e execução da política agrícola (art. 187); democratização cultural e comunicacional como a previsão da gestão do Sistema Nacional de Cultura de forma democrática e com ampla participação da sociedade civil (art. 216-A).

Entretanto, não há como negar a presença de elementos da democracia schumpeteriana no funcionamento prático da democracia política brasileira.

Observa-se, na sistemática nacional: forte centralidade das eleições periódicas, como principal momento de participação democrática; um sistema político-partidário caracterizado pela competição entre partidos, em que grupos políticos profissionais disputam o voto popular (disputa de elites pelo poder); constante presença de figuras carismáticas, ao invés de propostas programas de governo detalhados (o foco principal está na conquista do voto); baixa utilização efetiva dos mecanismos de participação direta (no âmbito da democracia política, o papel do eleitor acaba por se restringir à eleição dos representantes, de forma a ocupar uma posição periférica); distanciamento entre representantes e representados após o período eleitoral.

Noutra via, constatam-se, no ordenamento jurídico (iniciativas legislativas) e em julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), vários mecanismos evolutivos que almejam proporcionar maior equilíbrio, representatividade e participação no processo político, que contribuem para a mitigação de aspectos elitistas. Exemplificativamente:

a) Aprovação da Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010) que estabeleceu critérios que melhor qualificam o processo democrático, além de assentar mecanismos de apuração de uso indevido dos meios de comunicação, abuso do poder econômico ou do poder de autoridade;

b) Declaração da inconstitucionalidade do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, em decisão do STF, na ADI 4650. Posteriormente, a decisão da Corte Suprema foi incorporada à legislação, com a revogação do art. 81 da Lei 9.504/97 pela Lei 13.165/2015.

Sobre este ponto, vale citar trecho do voto do relator, Min. Luiz Fux, na ADI 4650, que apresenta a correlação entre a vedação do financiamento por pessoas jurídicas e o enfraquecimento do poder privado, conduzido pelas elites, na realidade eleitoral:

(...) Sem o voto censitário, sem o voto de cabresto, restou às forças econômicas do país atuar no financiamento das campanhas. Antes, as elites agrárias - os produtores de cana-de-açúcar e de café -, hoje, as elites empresariais - as instituições financeiras, as empreiteiras e as grandes indústrias. Nesse contexto, o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas nada mais é do que uma reminiscência dessas práticas oligárquicas e da participação hipertrofiada do poder privado na nossa realidade eleitoral, em direta violação das cláusulas pétreas da Constituição de 1988, também chamada, convém lembrar, de “Carta Cidadã” (Brasil, 2015).

c) Distribuição proporcional de recursos financeiros às candidaturas negras, conforme decidido pelo TSE na Consulta 0600306-47.2019.6.00.0000¹⁰.

Após a decisão do TSE, o STF foi provocado a decidir se o entendimento da Corte Eleitoral já seria aplicado às Eleições 2020, ocasião em que, além de decidir pela aplicabilidade imediata, o relator, Min. Ricardo Lewandowski, citando o historiador Thomas Skidmore, apresentou a seguinte reflexão:

O peso cada vez maior das evidências demonstrava justamente o contrário, mesmo sendo um tipo de discriminação muito mais complexo do que o existente na sociedade birracial americana. As novas conclusões levaram alguns cientistas sociais a atacar a “mitologia” que predominava na elite brasileira a respeito das relações raciais em sua sociedade. Florestan Fernandes acusava seus compatriotas de ‘ter o preconceito de não ter preconceito’ e de se aferrar ao ‘mito da democracia racial’. Ao acreditar que a cor da pele nunca fora barreira para a ascensão social e econômica dos não brancos pudesse ser atribuída a qualquer outra coisa além do relativo subdesenvolvimento da sociedade ou da falta de iniciativa individual (Brasil, 2020).

d) Regulamentação do financiamento coletivo na Lei n. 9.504/97 (novidade da reforma eleitoral promovida pela Lei n. 13.488/2017), com previsão de fiscalização instantânea das doações, critérios de identificação e acompanhamento da Justiça Eleitoral;

e) Previsão no §3º do art. 10 da Lei n. 9.504/97 de cota mínima de candidaturas para cada gênero, com firme jurisprudência do TSE no sentido de que a extrapolação do número de candidaturas ou a inobservância dos limites máximo e mínimo de candidaturas por gênero é causa suficiente para o indeferimento do pedido de registro do partido político ou da federação (DRAP), com impacto em todas candidaturas vinculadas¹¹;

¹⁰ “(...) os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações. [...] os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 060030647/DF, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Acórdão de 25/08/2020, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 199, data 05/10/2020.

¹¹ Súmula-TSE n. 73: A fraude à cota de gênero, consistente no desrespeito ao percentual mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir: (1) votação zerada ou inexpressiva; (2) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante; e

f) Disponibilização, à sociedade, do sistema de divulgação de candidaturas (DivulgaCand), de forma a dar visibilidade a todas as candidaturas igualmente e com dados sobre ocupação, grau de instrução, limite de gastos, patrimônio, endereço do site do candidato e propostas (inclusive de eleições pretéritas).

Assim, embora sejam observadas práticas que remetem à democracia schumpeteriana, há concretos movimentos legislativos, judiciais e sociais, com expressiva e relevante participação da Justiça Eleitoral, que apontam para um modelo de democracia substantiva, com ênfase em legitimidade, maior participação e igualdade.

REFERÊNCIAS

AMANTINO, Antônio Kurtz. Democracia: A Concepção De Schumpeter. Revista Teoria e Evidência Econômica. V.5, n. 10, p. 127-140, maio, 1988. Disponível em: http://cepeac.upf.br/download/rev_n10_1998_art7.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira Carvalho. Guerras Cognitivas Na Arena Eleitoral: O Controle Judicial Da Desinformação. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

BOBBIO. Norberto. Estado, Governo, Sociedade. Fragmentos de um dicionário político. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz&Terra, 2017.

BOBBIO. Norberto. O Futuro Da Democracia, Uma Defesa Das Regras Do Jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro. Editora Paz&Terra, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, Relator Min. Luiz Fux, Acórdão de 23/09/2015. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico 34, data 23/02/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 28 abr. 2025.

(3) ausência de atos efetivos de campanhas, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros. O reconhecimento do ilícito acarretará: (a) a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles; (b) a inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); (c) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (art. 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do art. 224 do Código Eleitoral. BRASIL.Tribunal Superior Eleitoral. Súmulas do TSE/Súmula 73. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse?b_start:int=60. Acesso em 06 maio. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 738, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Acórdão de 05/10/2020. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico 260, data 28/10/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997127>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 060030647/DF, Relator Min. Luís Roberto Barroso, Acórdão de 25/08/2020, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 199, data 05/10/2020. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmulas do TSE/Súmula 73. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse?b_start:int=60. Acesso em: 25 abr. 2025.

ITALIA. Costituzione della Repubblica Italiana. Roma: Gazzetta Ufficiale, 27 dic. 1947. Disponível em: <https://www.senato.it/1025>.

LE BON, Gustave. Psicologia Das Multidões. Tradução de Mariana Sérvulo da Cunha. 1ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

TUCÍDIDES. História da Guerra do Peloponeso. Tradução do texto grego, prefácio e notas introdutórias de Raúl M. Rosado Fernandes e M. Gabriela P. Granwehr. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

SCHUMPETER. Joseph A. Capitalismo, Socialismo E Democracia. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.

WEBER, Max. Ciência E Política, Duas Vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2003.

OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL: IMPACTOS DO FINANCIAMENTO ELEITORAL POR EMPRESAS PRIVADAS NA INTEGRIDADE DEMOCRÁTICA

THE CHALLENGES AND PROSPECTS OF ELECTORAL FINANCING IN BRAZIL: IMPACTS OF ELECTORAL FINANCING BY PRIVATE COMPANIES ON DEMOCRATIC INTEGRITY

Gisele Gonçalves¹

RESUMO

A temática que envolve o financiamento eleitoral de campanhas é recorrente na política brasileira acerca de diversas questões, e, entre elas, o fato de serem financiadas exclusivamente com dinheiro público ou exclusivamente com dinheiro privado ou ainda com um sistema intermediário entre ambos. O objetivo do estudo foi investigar de maneira abrangente o financiamento eleitoral por empresas privadas, visando compreender suas implicações na dinâmica política e na integridade do processo democrático. O propósito central foi contribuir para um entendimento mais profundo do papel das empresas privadas no financiamento eleitoral, promovendo debates informados e propondo possíveis caminhos para fortalecer a transparência e a equidade no contexto democrático. Desde a promulgação da Lei n. 9.504/1997, que regulamentou as eleições no Brasil, o financiamento de campanha tem sido um assunto controverso, associado à corrupção e à falta de transparência no processo eleitoral.

Palavras-chave: financiamento eleitoral; fundo especial de financiamento de campanha (FEFC); pluralismo ideológico; transparência.

ABSTRACT

The issue of electoral financing is a recurring one in Brazilian politics, covering a number of issues, including whether it is financed exclusively with public money or exclusively with private money, or even with an intermediary system between

¹ Graduação em Direito pela Universidade Paulista (UNIP) 2021, pós-graduação em Direito Constitucional e Direito Tributário pela Legale Educacional, pós-graduação em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP).

the two. The objective of this study was to comprehensively investigate electoral financing by private companies, aiming to understand its implications for political dynamics and the integrity of the democratic process. The main purpose was to contribute to a deeper understanding of the role of private companies in electoral financing, promoting informed debates and proposing possible ways to strengthen transparency and equity in the democratic context. Since the enactment of Law No. 9,504/1997, which regulated elections in Brazil, campaign financing has been a controversial issue, associated with corruption and a lack of transparency in the electoral process.

Keywords: electoral financing; special campaign financing fund (FEFC); ideological pluralism; transparency.

Sumário

1. Introdução;
2. Financiamento de Campanha no Brasil: contexto histórico;
3. Arrecadação de recursos na atual legislação brasileira;
4. Financiamento de campanhas: considerações éticas e legais;
5. Principais julgados;
6. Atualizações;
7. Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

A história do voto no Brasil iniciou-se trinta e dois anos após Pedro Álvares Cabral ter desembarcado no País. Foi no dia 23 de janeiro de 1532 que os moradores da primeira vila fundada na colônia portuguesa - São Vicente, em São Paulo - foram às urnas para eleger o Conselho Municipal. Com a independência, foi elaborada a primeira legislação eleitoral brasileira, por ordem de Dom Pedro I. Essa lei seria utilizada na eleição da Assembleia Geral Constituinte de 1824 (Brasil, 2008).

Foi somente na década de trinta do século XX que as eleições se configuraram como se conhece na atualidade, quando o voto passou a ser secreto, após a criação do Tribunal Superior Eleitoral e dos tribunais regionais eleitorais. Porém, no final de 1937, após o golpe militar, Getúlio Vargas instituiu o Estado Novo, uma ditadura que se prolongou até 1945. Durante oito anos, o brasileiro não foi às urnas uma única vez. O Congresso foi fechado, e o período, marcado pelo centralismo político (Brasil, 2024a).

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), atualmente são 155,9 milhões de eleitores votando em 5.569 cidades, de um país que ocupa o quinto lugar no ranking com maior extensão territorial, atrás da Rússia, do Canadá, da China e dos Estados Unidos (Brasil, 2011a).

Cidadãos comuns podem concorrer a cargo político eletivo atendendo aos critérios de idade e de domicílio previstos em lei, quando, então, se tornam candidatos, e fazem suas campanhas eleitorais divulgando suas propostas de governo nas diversas mídias disponíveis. Essa atividade possui um custo variável dependendo do cargo pleiteado, com limite de gastos previsto na Resolução TSE n. 23.607/2019, modificada em alguns trechos pela Resolução TSE n. 23.731/2024, o que deve ser seguido por candidatos, partidos e coligações (Brasil, 2024b).

Nesse sentido, financiamento de campanha é a arrecadação de recursos para os partidos e candidatos pagarem por suas campanhas eleitorais. Ele se origina de fontes públicas ou privadas. Os recursos públicos têm origem na distribuição de verbas que integram o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Já os recursos privados são provenientes de recursos próprios dos candidatos ou de doações realizadas por pessoas físicas, porque personalidades jurídicas foram proibidas de realizar doações em 2014, quando a Lei 9504/97 até então admitia a participação de empresas no financiamento eleitoral (Brasil, 2024c).

É importante destacar que, até as eleições de 2014, empresas brasileiras podiam doar para campanhas eleitorais. Essa prática era amparada pelos artigos 31, 38 e 39 da Lei nº 9.096/95, que regulamenta os partidos políticos. O objetivo central dos partidos é representar convicções políticas, organizar um plano de governo conforme seus ideais, formando grupos com ideias em comum e organizando-os para administrar um município, estado ou país com base nas propostas de campanha e nas correntes de pensamento político que atendem às demandas da população. (Brasil, 1995).

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em 2011, ADI n. 4650, julgada procedente pelo Ministro Luis Fux:

A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano. 10. O telos subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo (Brasil, 2011a, p.03).

Na ocasião, o STF acatou parte dos argumentos formulados na ADI para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de personalidades jurídicas às campanhas eleitorais. Assim, as normas legais que permitiam doações feitas por empresa deixaram de ter validade a partir das eleições de 2016.

Diante dessa decisão, o Congresso Nacional, que já estava discutindo a minirreforma eleitoral de 2015, viu-se obrigado a vedar totalmente as doações realizadas por pessoas jurídicas. Os deputados e senadores então editaram a Lei nº 13.487/17, criando o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a fim de compensar as perdas de receita provenientes das doações que eram feitas pelas pessoas jurídicas.

No panorama político contemporâneo, o financiamento eleitoral emerge como uma força motriz essencial para a condução de campanhas eleitorais e, por conseguinte, para a saúde vibrante de uma democracia. No entanto, quando essa fonte de recursos é canalizada através de empresas privadas, o cenário se torna palco de debates acirrados, onde a liberdade de expressão econômica se entrelaça com as complexidades da representação democrática.

Ao analisar a relação intrincada entre empresas privadas e financiamento eleitoral, não se pode ignorar a tensão entre a necessidade de recursos para campanhas políticas e a salvaguarda da democracia contra possíveis influências indevidas. Nesse contexto, esta pesquisa se propõe a investigar os mecanismos legais, éticos e sociais que circundam o financiamento eleitoral por personalidades jurídicas de caráter privado, buscando compreender as nuances desse fenômeno e seu efeito no tecido democrático.

À medida em que se mergulha nesta análise, é imperativo refletir sobre como o financiamento eleitoral por empresas privadas pode moldar a dinâmica política, influenciar a representação dos interesses públicos e, por conseguinte, impactar a saúde geral das instituições democráticas. Este estudo não apenas explorou o estado atual dessa prática, mas também permitiu reflexões críticas sobre possíveis reformas e alternativas que possam fortalecer a integridade do processo eleitoral.

O papel das empresas privadas no financiamento eleitoral não é apenas um reflexo das dinâmicas econômicas de uma nação, mas também um fator crítico que molda as estruturas de poder e influência dentro do espectro político. Assim, este trabalho procurou adentrar as profundezas desse fenômeno, explorando suas implicações, desafios e potenciais impactos na integridade do processo democrático.

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar de maneira abrangente o financiamento eleitoral por empresas privadas, visando compreender suas implicações na dinâmica política e na integridade do processo democrático. O propósito central foi o de contribuir para um entendimento mais profundo do papel das empresas privadas no financiamento eleitoral, promovendo debates informados e propondo possíveis caminhos para fortalecer a transparência e a equidade no contexto democrático.

Como objetivos específicos do trabalho foi necessário analisar a legislação vigente, investigar as leis e regulamentações atuais relacionadas ao financiamento eleitoral por empresas privadas, identificando limites, restrições e lacunas existentes.

A justificativa para esta pesquisa não é apenas uma resposta à atualidade do debate político, mas uma necessidade intrínseca em compreender as complexas relações entre o capital privado e o processo democrático. Este fenômeno transcende as fronteiras das discussões acadêmicas e emerge como um desafio prático e premente, impactando diretamente a qualidade e a legitimidade das instituições democráticas.

A crescente influência de empresas privadas no financiamento eleitoral não pode ser subestimada, pois molda a dinâmica política ao se transformar em uma força determinante na definição de prioridades políticas e na viabilidade de candidaturas. Portanto, a justificativa para esta pesquisa repousa sobre diversas premissas interligadas.

Primeiramente, a compreensão aprofundada deste fenômeno é crucial para desvendar as implicações éticas e legais associadas ao financiamento eleitoral por empresas privadas. O tensionamento entre a liberdade de expressão econômica dessas entidades e a salvaguarda da integridade democrática demanda uma análise crítica, especialmente considerando as consequências para a representatividade dos interesses públicos.

Em segundo lugar, a investigação sobre o financiamento eleitoral por empresas privadas justifica-se pela sua potencial influência na formação de políticas públicas e na condução dos assuntos de interesse nacional. A compreensão dos mecanismos pelos quais empresas privadas podem moldar agendas políticas é crucial para a manutenção de uma democracia saudável, que equilibre interesses divergentes e promova o bem comum.

Por fim, a pesquisa se justifica ao abrir espaço para propostas de reformas e alternativas, contribuindo para o debate informado sobre como aprimorar os

sistemas de financiamento eleitoral, fortalecendo assim os pilares fundamentais da democracia.

Dessa forma, a relevância deste estudo vai além do âmbito acadêmico, estendendo-se ao cenário político e social, onde a compreensão crítica do financiamento eleitoral por empresas privadas é vital para a construção de um ambiente democrático robusto e equitativo.

Como metodologia de pesquisa, foi realizada uma revisão bibliográfica abrangente da literatura existente sobre financiamento eleitoral por empresas privadas, abordando aspectos legais, éticos, políticos e sociais relacionados ao tema. Também foram desenvolvidas propostas de reforma com base nos resultados da pesquisa, considerando as melhores práticas identificadas e as necessidades específicas do contexto analisado.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO

O financiamento de campanha no cenário brasileiro iniciou-se nos primeiros anos da República, e a partir do século XX ficou mais evidente o cenário das campanhas eleitorais custeadas predominantemente por recursos privados, provenientes de empresas e indivíduos que buscavam influenciar os resultados das eleições a seu favor. As indagações acerca do binômio campanha eleitoral *versus* financiamento surgiram a partir das preocupações em relação à influência desproporcional do dinheiro nas eleições e aos riscos de corrupção e favorecimento de interesses privados em detrimento do bem público (Brasil, 1965).

Apesar de oito anos sem eleições, foi durante o período da ditadura civil-militar, de 1964 a 1985, que as preocupações acerca da temática levaram à implementação de diferentes modelos de financiamento de campanha ao longo da história brasileira. O Código Eleitoral, Lei n.º 4.734/1965, foi elaborado durante essa época. O governo civil-militar atuou sob a Constituição de 1967 e uma série de Emendas Constitucionais, Atos Institucionais, Decretos, entre outros, que constantemente modificavam o sistema eleitoral, com o intuito de favorecer a permanência e os interesses dos militares no poder (Brasil, 1965).

A forma mais conhecida destas condutas foi o Ato Institucional n. 5, que resultou no fechamento do Congresso Nacional, porém, as pressões e movimentos em prol da democracia evoluíram, culminando na promulgação da Emenda Constitucional n. 25, em 1985. Essa emenda autorizou a realização de eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República, bem como a criação de partidos políticos (até então, a regra era o bipartidarismo e eleições indiretas

para o Poder Executivo). Essa emenda garantiu o direito de voto aos analfabetos, o que ampliou de forma significativa o número de eleitores no país.

Somente em 1986, a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada para a elaboração da Constituição de 1988. Um marco legal importante nesse contexto foi a promulgação da Lei n. 9.504/1997, que estabeleceu as regras para as eleições no Brasil. Essa legislação introduziu a obrigatoriedade de prestação de contas por parte dos candidatos e partidos políticos, visando a garantir maior transparência no financiamento de campanha.

Pedro Henrique Pedreira Campos, ao tratar sobre o tema do poder político e o abuso do poder econômico no campo eleitoral, afirma:

É notória a participação de empresários no aparelho estatal no período pós-golpe de 1964. Em uma ditadura cujos quadros mais importantes estavam repartidos entre origens militar e civil, a ampla maioria dos altos funcionários de caráter não-militar era de membros da classe empresarial, ou então podia ser entendida como representantes de interesses de capitais privados (Campos, 2012, p.61).

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário, com o objetivo de fornecer recursos públicos para o financiamento das atividades dos partidos políticos, foi introduzido na legislação brasileira com a promulgação da Lei n. 4.740 de 15 de julho de 1965, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, substituída posteriormente pela Lei nº 5.682 de 21 de julho de 1971 (LOPP). Esse fundo foi uma tentativa de reduzir a dependência das doações privadas e diminuir a influência do poder econômico nas eleições.

No entanto, foi a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2015, que proibiu as doações de empresas para campanhas eleitorais, que ocorreu uma mudança significativa no modelo de financiamento de campanha do país. Essa decisão foi motivada pelas preocupações em relação à influência indevida do poder econômico nas eleições e à necessidade de equalizar as condições de disputa entre os candidatos (Brasil, 2015a).

Após a proibição das doações empresariais, o financiamento de campanha passou a ser mais restrito e dependente de recursos públicos, como o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Esse fundo foi criado em 2017 com o objetivo de fornecer recursos públicos para os partidos políticos financiarem suas campanhas eleitorais de forma mais equânime.

É importante ressaltar que, ao longo do contexto histórico do financiamento de campanha no Brasil, têm surgido disputas acerca da necessidade de aprimorar o sistema atual, buscando garantir maior transparência, combater a corrupção e fortalecer a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Esses debates refletem a busca contínua por um modelo de financiamento de campanha mais justo e alinhado com os princípios democráticos.

Assim, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em 2011, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux:

(...) julgou procedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do ministro Teori Zavascki (Brasil, 2011a).

Além do relator, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Rosa Weber (Brasil, 2018b), Carmem Lúcia, Marcos Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa votaram contrariamente às doações, enquanto os ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Celso de Mello foram favoráveis (Pereira, 2018). Torna-se importante salientar que os favoráveis argumentaram que a Constituição Federal de 1988 não proíbe a possibilidade de doação por pessoas jurídicas, somente não tolera o abuso do poder econômico para que se preserve a normalidade e legitimidade do processo eleitoral.

No voto, Celso de Melo afirmou que “a lei Maior não veda a influência, o que a lei fundamental veda é o exercício abusivo do poder econômico”. Argumentaram, ainda, que as pessoas jurídicas de direito privado têm interesses legítimos e, por tal motivo, caberia ao sistema jurídico regular essa matéria para permitir o efetivo controle do Ministério Público e demais instituições competentes. Gilmar Mendes, também contrário à proibição da participação econômico por pessoas jurídicas, acrescentou que a proibição “asfixiaria os partidos que não se beneficiaram do esquema criminoso revelado pela Operação Lava Jato, tornando virtualmente impossível a alternância de poder” (Brasil, 2011b).

Para Mendes, que defendeu a permanência do financiamento de pessoas jurídicas, inclusive demonstrando uma evolução histórica do instituto e tomando o exemplo de outros países, as doações privadas são essenciais para a concor-

rência eleitoral, e proibi-las equivaleria beneficiar os partidos que ocupam o governo, eis que estes, utilizando-se dos poderes a eles atinentes, desviariam verba considerável, resultando na impossibilidade dos partidos de oposição competirem “em níveis razoáveis” com aqueles. Gilmar Mendes foi sensato ao dizer que dar provimento a ação institucionalizaria o “caixa dois” ao invés de impedi-lo. Isto porque as empresas poderiam continuar doando através de pessoas físicas, o que afastaria a possibilidade de verificação regular da origem dos recursos (Brasil, 2011b).

Em seu voto-vista, o Ministro Teori Zavascki apontou o paradoxo que, a seu ver, submergia a questão a ser apreciada, ressaltando que,

Se é certo afirmar – e esse é o aspecto salientado na presente demanda – que o poder econômico pode interferir negativamente no sistema democrático, favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso, também é certo que não se pode imaginar um sistema democrático de qualidade sem partidos políticos fortes e atuantes, especialmente em campanhas eleitorais, o que, evidentemente, pressupõe a disponibilidade de recursos financeiros expressivos. E, sob esse ângulo, os recursos financeiros contribuem positivamente para a existência do que pode se chamar de democracia sustentável, com partidos políticos em condições de viabilizar o sadio proselitismo político, a difusão de doutrinas e ideários, de propostas administrativas e assim por diante (Zavascki, 2013, p.02).

O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigidos pelo artigo 27 da Lei n. 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplicou-se às eleições de 2016 e seguintes, “a partir da sessão de julgamento, independentemente da publicação do acórdão”. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.

O TSE posicionou-se por meio da Resolução n. 23.607/2019, dispondo sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. E, com a Resolução n. 23.605, de 17 de dezembro de 2019, estabeleceu as diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC):

Assim, tem-se que de 1988 até 2014 foi adotado no Brasil um sistema eleitoral com financiamento preponderante de verbas oriundas de empresas privadas, com uma profunda mudança a partir da eleição de 2016, quando passou a prevalecer o financiamento de campanhas

eleitorais por verbas públicas, além de um aperfeiçoamento com relação ao controle de gastos e prestação de contas, o que deu impulso à criação da Lei 13.487/2017, que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o qual destinou mais de R\$ 1,7 Bilhão de recursos públicos para os partidos, além do incentivo de doações por pessoas físicas, criando-se o *crowdfunding* (vaquinha eleitoral), pela Lei 13.488/2017, que acrescentou dispositivos na Lei das Eleições 9.504/1997 (Brasil, 2019, p. 258).

Antes disso, as eleições de 2014 foram marcadas pelo uso intensivo de dinheiro empresarial, sendo certo que o influxo de recursos das grandes empresas, aliado às notícias veiculadas à época sobre as investigações da Operação Lava-Jato, resultaram em uma acalorada rediscussão acerca do financiamento para campanhas eleitorais, o que levou a Suprema Corte a analisar, em 2015, a ADI n. 4650, com o resultado, por 8 votos a 3, de vedação das doações empresariais para campanhas eleitorais, encerrando-se o modelo que era utilizado (Brasil, 2019).

3 ARRECADAÇÃO DE RECURSOS NA ATUAL LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA

Depois do ano de 2016, a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) não mais prevê a possibilidade de doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais. A mudança foi introduzida pela mais recente reforma eleitoral (Lei n. 13.165/2015), que ratificou a decisão do Supremo Tribunal Federal, na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4650, de declarar inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam esse tipo de contribuição (Brasil, 2016).

Os recursos destinados às campanhas eleitorais somente são admitidos quando provenientes de recursos próprios dos candidatos; doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas; doações de outros partidos e de outros candidatos; comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido; e receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha (Brasil, 2016).

No entanto, são aceitas doações originadas de recursos próprios das agremiações partidárias, desde que seja identificada a sua origem e que sejam provenientes do Fundo Partidário, de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos, de contribuição dos seus filiados e da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação.

A legislação ainda prevê que, nas campanhas eleitorais, as legendas partidárias não podem transferir para o candidato ou utilizar, direta ou indiretamente, recursos que tenham sido doados por pessoas jurídicas, ainda que em anos anteriores. Essa proibição também foi fixada pelo STF no julgamento da ADI n. 4650 (Brasil, 2011b).

No que tange aos recursos próprios, a Resolução TSE n. 23.607/2019 prevê que tanto candidatos quanto partidos não podem utilizar, a título de recursos próprios, aqueles que tenham sido obtidos mediante empréstimos pessoais que não tenham sido contratados em instituições financeiras ou equiparadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (Brasil, 2015a).

Especificamente para os candidatos, a norma ainda inibe o uso de recursos próprios que não estejam caucionados por bem que integre seu patrimônio no momento do registro da candidatura, ou que ultrapassem a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica (Brasil, 2015a).

No caso de recursos obtidos por empréstimo, estes devem ser ratificados pelo candidato e pelo partido à Justiça Eleitoral. Para tanto, devem apresentar documentação legal e idônea, bem como os pagamentos realizados até o momento da entrega da sua prestação de contas. A comprovação do pagamento do empréstimo contraído e a identificação da origem dos recursos usados para a quitação podem ser exigidas pelo juiz eleitoral ou pelos tribunais eleitorais.

Em relação às doações de pessoas físicas, o art. 18 da Resolução TSE n. 23.463/2015 deu as diretrizes desta tratativa para as Eleições 2016, destacando que elas somente poderão fazer doações, inclusive pela internet, de duas formas. A primeira é por meio de transação bancária com a identificação do Cadastro de Pessoa Física (CPF) do doador. A segunda maneira é a doação ou cessão temporária de bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro, devendo o doador demonstrar que é proprietário do bem ou o responsável direto pela prestação de serviços (Brasil, 2015a).

A norma também estabeleceu que as doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 “só poderão ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação”. Essa regra vale para o caso de um mesmo doador realizar doações sucessivas em um mesmo dia (Brasil, 2015a).

Cabe ressaltar que qualquer doação financeira de pessoa física feita em desacordo com as regras previstas na legislação não poderão ser utilizadas e deverão, caso o doador seja identificado, ser a ele restituídas. Se não houver a

identificação do doador, os valores deverão ser recolhidos ao Tesouro Nacional. Além disso, as doações realizadas por pessoas físicas são limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição, conforme o que foi declarado pelo doador no Imposto de Renda.

A resolução ainda discorre acerca das doações de recursos estimáveis em dinheiro, sendo aquelas conhecidas diretamente, pelos candidatos e partidos, de bens ou serviços prestados, mensuráveis em dinheiro, mas que, por sua natureza, não transitam em conta bancária, não gerando também desembolso financeiro para candidatos e partidos. Tais recursos podem ser provenientes de doações ou do patrimônio próprio do candidato.

A Resolução TSE n. 23.463/2015, em seu artigo 19, previu a possibilidade da doação de bens e serviços estimáveis em dinheiro. No caso dos serviços, estes devem constituir produto do serviço e das atividades econômicas do próprio doador. Os bens, por sua vez, devem integrar o patrimônio do doador. No entanto, se forem bens próprios do candidato, somente poderão ser usados na campanha eleitoral quando demonstrado que já integravam seu patrimônio antes do pedido de registro de candidatura (Brasil, 2015a).

4 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA: CONSIDERAÇÕES ÉTICAS E LEGAIS

As pesquisas realizadas alçam questionamentos sobre o quanto o volume de recursos obtidos por meio de financiamentos de campanha influencia a vitória ou derrota de candidatos e se isso se refere à realidade, se fere o princípio da equidade, o que significa dar (ou não) às pessoas o que elas precisam para que todos tenham acesso às mesmas oportunidades entre os concorrentes e à transparência que deveria estar presente no processo eleitoral.

Uma das hipóteses é que candidatos que possuem acesso a maiores recursos financeiros têm mais chances de se elegerem do que aqueles com menos recursos. Isso levanta preocupações sobre a equidade no sistema eleitoral, uma vez que candidatos menos favorecidos financeiramente podem enfrentar dificuldades para competir em igualdade de condições.

Na prática, as afirmações acima se resumem no fato do financiamento de campanha também estar relacionado à capacidade dos candidatos de estabelecer redes de apoio político. Recursos financeiros podem ser utilizados para angariar alianças políticas, garantindo o apoio de outros partidos e políticos influentes. Essas alianças podem aumentar a visibilidade e a força política dos candidatos, impactando diretamente seus resultados eleitorais.

Além disso, a forma como o financiamento de campanha é realizada também pode gerar influências negativas para a democracia brasileira. Empresários e grandes grupos econômicos podem utilizar o financiamento de campanha como uma forma de obter benefícios e favores políticos em troca, o que, além de imiscuir a independência e a imparcialidade dos candidatos, partidos e coligações, não expõe um cenário de igualdade de circunstâncias.

Nesse sentido, surgem evidências acerca do perfil profissional dos doadores nas eleições municipais de 2024. De acordo com a pesquisa da BBC News, entre os 50 maiores doadores de campanhas até o fim do primeiro turno, 27 são empresários que possuem companhias no mercado imobiliário (Pina; Toledo, 2024).

Ainda de acordo com Toledo e Pina (2024), o segundo setor que mais apareceu na análise da reportagem foi o agronegócio, especialmente sócios de empresas de criação de bovinos e de comércio de máquinas. Em termos de valores, os 50 maiores doadores deram ao todo R\$ 66,1 milhões para diferentes candidatos de todo o país. Os valores dados a partidos e candidatos variaram de um mínimo de R\$ 510 mil ao máximo de R\$ 18,5 milhões. Todos eles fizeram as contribuições a título pessoal, já que a legislação em vigor desde 2015 proibiu doação empresarial. Pela lei atual, pessoas físicas podem doar até 10% do seu rendimento bruto do ano anterior.

A apreciação ainda revela, no entanto, um setor recorrente. Sócios de empresas que fazem gestão e administração imobiliária, compra e venda de imóveis, aluguel de imóveis e incorporação de empreendimentos imobiliários responderam por R\$ 45,3 milhões – ou 68,6% do total de doações (Toledo; Pina, 2024).

Cabe salientar que o levantamento que gerou tanto o perfil profissional quanto os numerários envolvidos, foi realizado a partir de dados do TSE, que considerou os casos em que esses doadores figuram como sócios diretos das empresas. Foram cruzados os CPFs (identificação pessoal) dos doadores com os CNPJs (identificação empresarial) ligados a eles. Posteriormente, foram ainda classificadas as empresas dos doadores conforme as áreas de atuação descritas na Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE). Em diversos casos, um mesmo doador possui empreendimentos em mais de um setor.

Pela dificuldade de rastreabilidade, o levantamento só considerou sócios, e não analisou doadores que figuram como administradores ou diretores de empresas. Embora não seja ilegal, abre reflexões do ponto de vista ético, remontando a possíveis atividades de *lobby*, ou o ato de tentar convencer autoridades a atender seus pleitos, conduta que ainda não é regulamentada no país. As justificativas dos doadores que expressaram suas opiniões sobre esta relação são

a contribuição com o crescimento nos setores aos quais pertencem, desejando ampliar a influência nos debates que correm nas câmaras municipais e repercutem em seus negócios (Speck; Sacchet, 2018).

Diante do exposto, torna-se necessário avaliar a relação entre o financiamento de campanha e o resultado das eleições, considerando fatores como o volume de recursos financeiros recebidos pelos candidatos, a origem desses recursos e o desempenho eleitoral dos concorrentes. Além disso, é fundamental investigar as implicações da influência do dinheiro na política para a democracia brasileira. A importância desse tema para a democracia brasileira é evidente. O financiamento de campanha tem sido um assunto recorrente nas discussões políticas do país, especialmente diante das recentes mudanças na legislação eleitoral (Speck; Sacchet, 2018).

Compreender a relação entre o pecúlio e a política, principalmente no contexto do sistema eleitoral brasileiro, é crucial para avaliar os efeitos dele na democracia. Além disso, ao destacar a importância e contribuição da influência do financiamento de campanha, é possível provocar o debate público sobre a necessidade de reformas no sistema político-eleitoral brasileiro, visando aprimorar a equidade, a transparência e a integridade das eleições.

Há necessidade de abarcar o raciocínio de que, ao fazer uma doação para um candidato ou partido, quem doa influencia inevitavelmente o processo eleitoral e estabelece uma relação com o candidato financiado. É importante reconhecer esses dois fatos, independentemente da intensidade dessa influência ou das implicações normativas para a eleição e a representação. Candidatos com mais recursos conseguem alavancar as suas campanhas, aumentando as suas chances de sucesso eleitoral (Speck; Sacchet, 2018).

Ao apoiar um entre os diversos candidatos, aquele que doa pode influenciar indiretamente o resultado eleitoral. Eles não compram eleições, não subornam votos, mas aumentam as chances de o candidato usar os recursos na comunicação com o eleitor. Por outro lado, as doações, como qualquer outro recurso de apoio político, conectam doadores e destinatários de recursos, criando laços de gratidão e potencialmente de retribuição por parte dos políticos financiados. Seguindo esta argumentação, doações aos adversários podem ter o efeito contrário.

Ainda sobre utilização de meios eletrônicos (redes sociais, e-mail, WhatsApp e outros), que podem ser financiados pelas doações, quem pode ou não doar, através delas, o art. 20 da Resolução TSE n. 23.607/2019 elenca todas as condições e possibilidades para efetuar doação para o financiamento eleitoral,

regulamentado de forma exauriente, sem a permissão de outras formas afora as explicitamente expostas (Agra, 2017).

Uma possibilidade de financiamento que não foi explicitamente regulamentada, encontrada na literatura jurídica, foi o *crowdfunding*. Foi em razão dessa ausência normativa que o TSE o considerou ilegal. Entretanto, o financiamento coletivo é uma saída para o financiamento eleitoral de forma democrática e transparente (Agra, 2017).

As mídias sociais, como relatam Pereira e Santano (2016), tornaram-se meios de discussões políticas e difusão de informações. Assim, a tecnologia proporcionou um encontro de pessoas que compartilham opiniões e estão dispostos a investir. Na atualidade, acredita-se que o *crowdfunding* é uma nova forma de mobilização política. Passou a ser o caminho para as forças políticas que não são beneficiadas pelas formas tradicionais de financiamento, assim como, uma oportunidade de maior participação popular na política.

O que Agra (2017) pontua em relação a essa temática é que existe preocupação no sentido de que o método de financiamento coletivo possa abrir espaço para os mesmos problemas enfrentados em relação às pessoas jurídicas, como o abuso do poder econômico, uma vez que as pessoas de alto poder aquisitivo também poderão participar e financiar as ideias que acreditam.

Da mesma forma, faz-se basilar expor que qualquer maneira de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais e partidos políticos exige, imperiosamente, a qualidade da transparência, situação que no *crowdfunding* ainda é insuficiente por dificultar a identificação dos doadores. Ao se tratar de financiamento eleitoral é preciso que se analisem não só as fontes de recursos, mas também o destino desses valores, para entender as despesas que envolvem realmente um pleito eleitoral. Tendo em vista que é imperativo encarar que a efetuação da democracia demanda custos.

Somente após a inscrição do candidato, a abertura das contas correntes necessárias e a obtenção dos recibos eleitorais é que se poderá iniciar o processo de arrecadação dos recursos financeiros, e os gastos de campanha apenas poderão ser realizados depois da conclusão desses requisitos, considerando-se o prazo final para a arrecadação o dia das eleições, com a exceção de haver necessidade de pagamento de despesas contraídas anteriormente e que não foram adimplidas até o dia do pleito. Porém esse pagamento tem que ser feito até o dia da prestação de contas à Justiça Eleitoral (Agra, 2017).

5 PRINCIPAIS JULGADOS

Ao falar sobre as fontes do Direito Eleitoral, é importante o conhecimento prévio sobre o que são fontes do direito, pois esse é um termo técnico que, apesar de simples e intuitivo, foi trazido para o Direito e carrega consigo alguns pressupostos como os principais julgados (Silva, 2023). Antes da ADI n. 4650, alguns julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) trataram de temas relevantes ligados ao financiamento de campanhas e outros aspectos das eleições no Brasil. Esses precedentes ajudaram a moldar o entendimento sobre a transparência e a integridade do processo eleitoral (Brasil, 2011b).

O primeiro deles foi o Recurso Extraordinário (RE) 634.706, de 2010 (inelegibilidade por abuso de poder econômico). Ele abordou o abuso de poder econômico e político, que se tornou uma das principais preocupações do TSE. O Tribunal decidiu que práticas como o uso de recursos financeiros em excesso para influenciar o eleitorado poderiam configurar abuso de poder, resultando em inelegibilidade. Esse julgamento foi importante para reforçar a necessidade de controle do impacto econômico nas eleições (Brasil, 2004).

O segundo foi o Habeas Corpus (HC) 84.078, de 2004 (aplicação da Lei n. 9840/99). A Lei n. 9.840/99 criminalizou a compra de votos e estabeleceu a inelegibilidade para candidatos envolvidos em práticas como compra de votos e uso abusivo do poder econômico. O julgamento do HC 84.078 confirmou a constitucionalidade dessa lei e reforçou o combate à corrupção eleitoral, que estava diretamente relacionada ao uso excessivo de recursos financeiros para influenciar os eleitores (Brasil, 2004).

O terceiro foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 144, de 2008 (inelegibilidade em razão de vida pregressa). Esse julgamento foi importante no tema do impedimento legal de disputar eleições, pois determinou que candidatos com condenações em tribunais superiores por abuso de poder econômico poderiam ser inelegíveis. Esse julgamento reforçou o entendimento de que a vida pregressa dos candidatos deveria ser considerada para fins de elegibilidade, evitando que o financiamento ilícito de campanhas comprometesse o processo democrático (Brasil, 2008).

Em quarto lugar, houve a ADI n. 2.399, de 2001 (prestação de contas de campanha), que julgou a constitucionalidade das regras de prestação de contas de campanhas eleitorais impostas pela legislação, que exigiam maior transparência e fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos. Esse julgamento reforçou a importância da transparência e da prestação de contas, obrigando os

partidos e candidatos a fornecerem informações detalhadas sobre a origem e o destino dos recursos de campanha (Brasil, 2015a).

Em seguida, ocorreu a importante Consulta TSE n. 1.259, de 2006 (limites para doações de pessoas jurídicas), pois o TSE respondeu a questionamentos sobre os limites de doações por parte de pessoas jurídicas e a possibilidade de tais doações serem feitas diretamente aos candidatos ou partidos. Essa consulta estabeleceu os limites específicos para doações empresariais, ajudando a regulamentar o financiamento de campanhas com o intuito de coibir abusos e estabelecer diretrizes para o financiamento eleitoral (Brasil, 2006).

Esses julgados anteriores à ADI n. 4650 mostraram-se fundamentais no debate sobre o financiamento de campanhas e anteciparam, em alguma medida, a discussão que levou ao julgamento histórico da ADI n. 4650, em 2015, que proibiu as doações de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais (Brasil, 2011b).

Especificamente entre os principais julgados atuais sobre financiamento de campanha eleitoral, torna-se importante salientar que, nos últimos anos, o STF proferiu decisões significativas que moldaram o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Esses julgados visam assegurar a transparência, a igualdade e a integridade do processo eleitoral como a proibição de doações por pessoas jurídicas (Brasil, 2011a).

Em 2015, o STF declarou inconstitucional a doação de empresas para campanhas eleitorais e partidos políticos. A Corte entendeu que tais contribuições comprometiam a igualdade de oportunidades entre os candidatos e permitiam a influência excessiva do poder econômico no processo eleitoral.

Acerca do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), no julgamento da ADI n. 5.795, em 2022, o STF considerou constitucional a criação do FEFC, conhecido como “Fundo Eleitoral”, destinado ao financiamento público de campanhas. A decisão reconheceu a legitimidade do Congresso Nacional em instituir o fundo como alternativa ao financiamento privado, visando reduzir a influência do poder econômico nas eleições (Brasil, 2022c).

Sobre a destinação de recursos ao fundo eleitoral, a ADI n. 7.058, também em 2022, o STF analisou a destinação de R\$ 5,7 bilhões ao FEFC, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022. A Corte discutiu a constitucionalidade do aumento do fundo e a forma de cálculo utilizada, considerando os limites orçamentários e a necessidade de transparência no uso dos recursos públicos (Brasil, 2022d).

No que tange à transparência nas doações de campanha, na ADI n. 5.394, em 2018, o STF declarou inconstitucional dispositivo que permitia a transferência de recursos de partidos para candidatos sem a individualização dos doadores. A decisão reforçou a necessidade de transparência e prestação de contas detalhadas, permitindo que a sociedade conheça a origem dos recursos utilizados nas campanhas eleitorais (Brasil, 2022a).

Em 2017, no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE n. 785.068) (inelegibilidade por abuso de poder econômico), o STF reafirmou que candidatos condenados por abuso de poder econômico ou político são inelegíveis por oito anos, conforme a Lei da Ficha Limpa. A decisão destacou a importância de coibir práticas que comprometam a lisura do processo eleitoral e assegurem a igualdade de condições entre os candidatos (Brasil, 2010).

Esses julgados evidenciam o compromisso do STF em promover um sistema eleitoral mais justo e transparente, limitando a influência do poder econômico e fortalecendo a democracia brasileira.

6 ATUALIZAÇÕES

Durante a finalização deste estudo, surgiram atualizações sobre a temática, as quais envolvem parlamentares e ministros do STF articulando movimentação acerca da volta das doações empresariais para campanhas eleitorais e discutindo regras para uma nova legislação para ser viabilizada em 2025, a tempo de valer para a eleição de 2026 (Casado, 2024).

Torna-se importante salientar que a prática foi vetada em 2015 pela Corte. Na época, o tribunal entendeu que as doações por parte das empresas desequilibravam as campanhas. Era o auge da Lava Jato, a operação que indicava que políticos recebiam propina como forma de doação eleitoral e a sociedade pressionava por mudanças no sistema político. Os ministros consideraram a lei inconstitucional (Casado, 2024).

No entanto, os congressistas prepararam-se para discutir o tema novamente. O novo formato terá regras sobre como as doações poderão ser feitas, que incluem valores menores e critérios sobre quem poderá receber o dinheiro, além de impor a redução do valor do fundo eleitoral, pago com dinheiro público (Militão, 2024).

Até 2015, a lei fixava o limite da doação em até 2% do faturamento bruto da empresa no ano anterior ao da eleição. Assim, pessoas jurídicas de grande

porte eram naturalmente atrativas aos candidatos. As novas regras pressupõem que as doações devem ter um limite que será menor do que os 2%. Uma das possibilidades aventadas é estipular um teto fixo – por exemplo, R\$ 200 mil por candidato ao Legislativo (Casado, 2024).

Outro critério levantado seria o de proibir a empresa de doar para mais de um candidato a cargo no Executivo. Assim, a companhia teria que escolher um presidenciável, por exemplo, sem poder distribuir dinheiro a todos os potenciais vencedores. As novas regras podem vetar a doação de empresa com contratos públicos e proibir quem doou de fechar contrato com aquela administração até o final do mandato. São diversas as fórmulas que estão sendo discutidas nos bastidores – até mesmo a possibilidade de impedir uma empresa de doar a um candidato do estado onde está a sua sede (Miltão, 2024).

Na ocasião, o grupo que ficou vencido votou por impor restrições às doações eleitorais, ao invés de as proibir. Eles argumentavam que o fim das doações não impediria eventuais casos de corrupção na política. A minoria foi composta por Celso de Mello, Gilmar Mendes e Teori Zavascki, o então relator da Lava Jato. Desses, apenas Gilmar segue no STF. Há notícia de que, após nove anos de veto, a Polícia Federal mostrou que a corporação apreendeu R\$ 21,419 milhões em espécie em toda a campanha eleitoral, com volumes de cédulas concentrados nos últimos dois dias, às vésperas das eleições municipais de 2024, em todo o país (Casado, 2024).

Por outro lado, o Congresso também rejeitou uma proposta do governo que diminuiria o reajuste do Fundo Partidário, dinheiro que financia o funcionamento das siglas partidárias. Há R\$ 1,3 bilhão programado no Orçamento de 2025 para as legendas. Pela regra em vigor, a verba é corrigida conforme o limite do arcabouço fiscal, com base nos valores pagos em 2016. Com a mudança proposta pelo governo, o reajuste seria feito com base no valor de 2023, ano em que a nova regra fiscal entrou em vigor. Segundo técnicos do Congresso, a mudança diminuiria o reajuste do Fundo Partidário de R\$ 500 milhões para R\$ 160 milhões entre um ano e outro (O Estado de São Paulo, 2024).

O fato é que cada sistema de financiamento tem pontos positivos e negativos. O problema não está no princípio de cada um deles, mas nas distorções durante a sua execução. No financiamento privado, há uma aproximação de setores da sociedade civil, inclusive da área econômica, com partidos e políticos, o que facilita o acompanhamento e a fiscalização de certos lobbies no Executivo e no Legislativo. Em tese, o caixa dois também se torna desnecessário (Chapola, 2024).

O debate é oportuno e não pode ignorar o fato de que, por melhor que seja a norma adotada, o apetite por recursos públicos ou privados tende a motivar irregularidades. A questão é reduzir desequilíbrios no processo eleitoral e o custo para o eleitorado. Os modelos expostos têm vantagens e desvantagens, mas o modelo público possui uma desvantagem imensa para a população, porque o dinheiro poderia ser empregado em questões urgentes no Brasil como educação, saúde e habitação, por exemplo (Chapola, 2024).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou verificar na literatura jurídica os desafios frente aos processos que financiam as campanhas eleitorais brasileiras, seus impactos nos resultados e a questão das contribuições empresariais privadas diante da integridade democrática.

Ficou evidenciado que a influência do financiamento de campanha no sistema eleitoral brasileiro é um tema relevante para a democracia do país, sendo amplamente discutido tanto no âmbito político quanto acadêmico. Desde a promulgação da Lei n. 9.504/1997, que regulamentou as eleições no Brasil, o financiamento de campanha tem sido um assunto controverso, associado à corrupção e à falta de transparência no processo eleitoral.

Diversos estudos apontaram a relação entre o financiamento de campanha e o resultado das eleições no Brasil. Em todos eles, são levantados questionamentos sobre o quanto o volume de recursos obtidos por meio de financiamentos de campanha influencia a vitória dos candidatos e se essa realidade fere o princípio da equidade entre os concorrentes e a transparência que deveria estar presente no processo eleitoral.

O binômio financiamento *versus* resultados eleitorais remonta ao raciocínio de que candidatos com acesso a maiores recursos financeiros têm mais chances de se elegerem do que aqueles com menos. Isso levanta inquietações sobre a equidade no sistema eleitoral, uma vez que candidatos menos favorecidos financeiramente podem enfrentar dificuldades para competir em igualdade de condições.

Outro ponto importante a se considerar é a forma como o financiamento de campanha é realizada, o que pode gerar influências negativas para a democracia brasileira. Empresários e grandes grupos econômicos utilizavam o financiamento de campanha como uma forma de obter benefícios e favores políticos em troca, o que comprometia a independência e a imparcialidade dos candidatos e

partidos.

A Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) não mais prevê a possibilidade de doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais. A mudança foi introduzida pela mais recente reforma eleitoral (Lei n. 13.165/2015), que ratificou a decisão do STF na análise da ADI n. 4650, de declarar inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam esse tipo de contribuição.

Ela interferiu direta e positivamente na promoção justa dos candidatos frente as suas propostas para os eleitores, contribuindo significativamente na participação do debate democrático. No entanto, o modo como esse financiamento é conduzido pode influenciar substancialmente a igualdade de oportunidades, a representatividade e a integridade do processo político.

É capital o estabelecimento de mecanismos eficazes para garantir que o financiamento seja transparente, ético e responsável. Um dos principais desafios enfrentados no financiamento de campanhas é a influência desproporcional do dinheiro na política. Quando grandes doadores e interesses específicos exercem uma influência desproporcional, há o risco de que a vontade dos eleitores seja distorcida e a representatividade seja comprometida.

Um dos desafios é estabelecer limites para as contribuições de grandes doadores, adotar regras de divulgação transparente e promover a participação de um amplo espectro de doadores. A regulação e a legislação desempenham um papel basilar no financiamento de campanhas eleitorais. Leis claras e atualizadas são necessárias para lidar com os desafios emergentes e garantir a prestação de contas. É importante estabelecer regras sobre doações, limites de gastos, divulgação de informações financeiras e penalidades para violações.

Assim, torna-se eficaz fortalecer os órgãos reguladores e garantir a aplicação efetiva das leis existentes. Além disso, a cooperação internacional desempenha um papel crucial na abordagem dos desafios relacionados ao financiamento de campanhas eleitorais. A troca de conhecimentos, o compartilhamento de melhores práticas e o estabelecimento de padrões comuns entre os países podem fortalecer os sistemas democráticos e prevenir práticas inadequadas, como a corrupção e a influência indevida.

A colaboração entre governos, organizações internacionais e sociedade civil é essencial para promover uma abordagem global no enfrentamento desses desafios. Desse modo, o financiamento de campanhas eleitorais é um componente decisivo da democracia. É necessário garantir que esse financiamento seja transparente, ético e responsável para preservar a integridade do processo

político.

A limitação da influência do dinheiro, a regulamentação adequada, o aproveitamento dos avanços tecnológicos e a promoção da participação cidadã são elementos essenciais para fortalecer o financiamento de campanhas eleitorais. Somente através de um sistema que garanta a igualdade de oportunidades, a diversidade e a prestação de contas pode-se alcançar eleições justas e representativas.

À medida em que o Brasil avança nesse sentido, busca um equilíbrio entre permitir que os candidatos tenham acesso aos recursos necessários para competir de forma justa e evitar a influência inadequada do dinheiro na política. Em última análise, o financiamento de campanhas eleitorais é uma componente importante do quebra-cabeça democrático.

Ao abordar esse tema de maneira abrangente e responsável, há fortalecimento dos sistemas políticos e garantia de que as eleições sejam um reflexo genuíno da vontade dos cidadãos. O caminho para um financiamento de campanhas eleitorais mais justo e transparente pode ser desafiador, mas é um objetivo necessário para buscar promover a democracia e a participação cívica.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Financiamento eleitoral no Brasil. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. 01/05/2017. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. 1995. Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995>>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus nº 84.078. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, DF, 26 outubro 2004. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.conjur.com.br/dl/hc/hc84078_eros.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta TSE nº 1.259 de 2006. Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2006>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos deputados. Conheça a história do voto no Brasil. 03/10/2008. 2008. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/noticias/122465-conheca-a-historia-do-voto-no-brasil/>>. Acesso: 21 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADFP 144. 2008. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF144EGrau.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar 135 de 04 de junho de 2010. Disponível em:<<https://www.mpf.mp.br/pge/ficha-limpa/Pontos%20Controvertidos%20sobre%20a%20Lei%20da%20Ficha%20Limpa.pdf>> Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) – 4650. 2011a. Disponível em:<<https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=4650>>. Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015. 2015a. Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/voto-pela-aprovacao-da-resolucao>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais. 17/09/2015. 2015b. Disponível em:<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>> Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. 2015c. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Doações de pessoas jurídicas estão proibidas nas Eleições 2016. 2016. Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Agosto/doacoes-de-pessoas-juridicas-estao-proibidas-nas-eleicoes-2016>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir

o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. 2017a. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm>. Acesso em: 19 abr 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019. 2019a. Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>>. Acesso 04/11/2024. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – 5.394. DF – Distrito Federal. MIN. ALEXANDRE DE MORAES. 2022a. Disponível em:< <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4860251>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE divulga nova tabela com a divisão dos recursos do Fundo Eleitoral para 2022. 2022b. Disponível em:< <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/tse-divulga-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2022>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – 5.795. DF – DISTRITO FEDERAL Relatora: MIN. ROSA WEBER. 2022c. Disponível em:< <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5290265>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – 7.058. DF – DISTRITO FEDERAL. Relator: MIN. ANDRÉ MENDONÇA. 2022d. Disponível em:< <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6325835>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Dados do TSE esboçam o perfil de candidatos e eleitores no Brasil. 2024a. Disponível em:< <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/09/20/dados-do-tse-esbocam-o-perfil-de-candidatos-e-eleitores-no-brasil>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Saiba o que pode ou não ser considerado gasto eleitoral para as Eleições 2024. 03/04/2024. 2024b. Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2.024/Abril/saiba-o-que-pode-ou-nao-ser-considerado-gasto-eleitoral-para-as-eleicoes-2024>>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). 2024c. Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-efec>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. 2024d. Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo->

eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Financiamento de campanha: saiba como é feito o repasse do Fundo Especial. 16/03/2024. 2024. Disponível em:< <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/financiamento-de-campanha-saiba-como-e-feita-a-distribuicao-do-fundo-especial-aos-partidos>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. 2012. p. 001-539. Disponível em: <https://documentosrevelados.com.br/wp-content/uploads/2019/10/pedro-campos.pdf>>. Acesso em 01/11/2024.

CASADO, Letícia. Congresso e STF discutem regras para empresas voltarem a doar em eleições. UOL notícias. 11/11/2024. 2024. Disponível em:<https://noticias.uol.com.br/colunas/leticia-casado/2024/11/11/empresas-doacao-campanha.htm>. Acesso em 05 jan. 2025.

CHAPOLA, Ricardo. Sem consenso, parlamentares reabrem debate sobre financiamento de campanhas. Veja Política. 20/10/2024. 2024. Disponível em:<https://veja.abril.com.br/politica/sem-consenso-parlamentares-reabrem-debate-sobre-financiamento-de-campanhas>. Acesso em 05 jan. 2025.

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. Congresso contraria pacote fiscal, rejeita corte em emendas e aumenta reajuste do 'fundão'. Estadão Conteúdo. 18/12/2024. 2024. Disponível em:<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/12/18/congresso-contraria-pacote-fiscal-rejeita-corte-em-emendas-e-aumenta-reajuste-do-fundao.htm>. Acesso em 05 jan. 2025.

MILITÃO, Eduardo. PF dobra apreensões de dinheiro vivo em dois dias; total chega a R\$ 21,4 milhões. UOL eleições 2024. 05/10/2024. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2024/10/05/pf-apreendeu-r-214-milhoes-em-especie-nas-eleicoes-municipais.htm>. Acesso em: 12 jan. 2025.

PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Cláudia. Conexões Eleitoristas. In: Como sobreviver na selva: fontes alternativas de financiamento de campanhas eleitorais, p. 53. Disponível em: https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrErbsSYDpn.fUEEADz6Qt;_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1733088530/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.academia.edu%2f30337712%2fComo_sobreviver_na_selva_Fontes_alternativas_de_financiamento_de_campanhas_eleitorais/RK=2/RS=9j37yoeCJ93bQRgDCPapTYb9ys4->. Acesso em: 20 abr. 2025.

PEREIRA, Mayanna Oliveira Pimentel. Financiamento de campanha eleitoral: uma análise crítica da ADI 4650 do STF. Faculdade Baiana de Direito [Pós-Graduação em direito eleitoral]. 2018. p. 01-63. Disponível em: <http://portal.faculdadebaianadedireito.com.br/portal/monografias/Mayanna%20Oliveira%20Pimentel%20Pereira%20-%20P%C3%B3s.pdf>. Disponível em: 19 abr. 2025.

SANTOS, Danilo Moraes. Inconstitucionalidade e papeis institucionais: um diagnóstico das reações parlamentares às decisões do Supremo Tribunal Federal. 2018. 171 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37259>. Acesso em 19 abr. 2025.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Doutrina nacional. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. 2014. Disponível em <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/233/747>. Acesso em: 18 abr. 2025.

SILVA, Rodrigo Moreira. Fontes do Direito Eleitoral. 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-2-ano-3/fontes-do-direito-eleitoral>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SILVA FILHO, Lídio Modesto da. Propaganda Eleitoral. De Acordo com a Minirreforma Eleitoral e com as Resoluções 23.551/2017 e 23.554/2017. Curitiba: Juruá, 2018, p.33.

SPECK, Bruno Wilhelm; SACCHET, Teresa. Financiamento eleitoral representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. Opinião Pública, Campinas, vol. 18, nº 01, 2018, p. 177-197. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/op/a/9dSM7QLtmYmCHfsGSWmMYmq/?lang=pt&format=pdf> >. Acesso em: 18 abr. 2025.

TOLEDO, Luiz Fernando; PINA Rute. Empresários do mercado imobiliário são metade dos 50 maiores doadores das campanhas municipais. BBC News Brasil. 16/10/2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3rlz7g9914o>. Acesso em: 18 abr. 2025.

ZAVASCKI, Teori. Voto: Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650. Distrito Federal. 2013. p. 02. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650TZ.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2025.

MULHERES NA POLÍTICA: AÇÕES AFIRMATIVAS E OS IMPACTOS DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO

WOMEN IN POLITICS: AFFIRMATIVE ACTIONS AND THE IMPACTS OF GENDER-BASED VIOLENCE

Júlia Gabriella Martins Barnabé¹

RESUMO

O presente artigo tem como finalidade o estudo dos óbices enfrentados pelas mulheres no exercício de seus direitos políticos. Por intermédio de uma abordagem histórico-social, objetiva-se pontuar os elementos que contribuem para o estabelecimento dos papéis de gênero limitadores do acesso das mulheres aos cargos eletivos. Através de pesquisa bibliográfica, almeja-se explorar a necessidade de uma atuação estatal positiva, por meio das ações afirmativas; bem como realizar uma análise da violência política de gênero, retratando-a como fator decisivo no distanciamento da mulher do cenário político. Ante o exposto, tem-se que é necessário ampliar a discussão da representatividade feminina junto a diferentes setores, e que as sanções aplicadas aos agentes segregadores são muito tímidas, o que contribui para a manutenção da hostilidade no ambiente político. **Palavras-Chave:** representatividade feminina; gênero; ações afirmativas; violência política; direito eleitoral.

ABSTRACT

The present article's purpose is to study the obstacles faced by women in exercising their political rights. Through a historical-social approach, the objective is to point out the elements that contribute to the establishment of gender roles that limit women's access to elected positions. Through bibliographical research, the aim is to explore the need for positive state action, through affirmative actions; as well as to conduct an analysis of political gender violence, portraying it as a decisive factor in the distancing of women from the political scene. In view of the above, it is necessary to expand the discussion of female representation among different sectors, and that the sanctions applied to segregating

¹ Técnica Judiciária no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, bacharela em Direito, graduada pelo Centro Universitário de Araras "Dr. Edmundo Ulson".

agents are very timid, which contributes to the maintenance of hostility in the political environment.

Keywords: female representation; gender; affirmative actions; political violence; electoral law.

Sumário

1. Introdução; 2. Ações afirmativas: fundamentos e necessidade de implementação; 3. Violência política de gênero; 4. Os inúmeros “casos isolados” no Brasil e no mundo; 5. Criminalização: Lei n. 14.192/2021 e Lei n. 14.197/2021; 6. Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

O baixo índice de mulheres ocupantes de mandatos eletivos, sobretudo no Poder Legislativo, é um fenômeno global. Em pesquisa realizada no ano de 2023 pelo instituto Inter-Parliamentary Union, o Brasil ocupa a 130^a posição, entre 193 países, no ranking que afere a representatividade parlamentar feminina. Isto posto, a problemática do presente estudo envolve o contraste entre o alto número de mulheres na população brasileira e a escassa quantidade de mulheres eleitas, com ênfase na permanente ineficácia das proposições legais em reverter esse cenário de baixa representatividade, sobretudo devido às barreiras sociais e comportamentais enfrentadas pelo gênero feminino.

Para abordar o problema apresentado, utilizando-se do método hipotético-dedutivo, a pesquisa bibliográfica baseia-se na análise da legislação, doutrina, pesquisas acadêmicas, jurisprudência, estatísticas e reportagens jornalísticas. Os objetivos da pesquisa dividem-se em dois enfoques principais.

Primordialmente, é preciso buscar as origens do problema proposto, através de uma análise histórico-social das desigualdades entre os gêneros ao longo da história humana. A pesquisa realiza uma breve abordagem sociológica, expondo as razões pelas quais é imprescindível obter um maior número de mulheres participando da vida política, de modo que os órgãos de representação reflitam, ao menos em sua composição, a sociedade pela qual são responsáveis. Ainda, através da análise do princípio da isonomia, busca-se reforçar o papel do Estado como promotor de políticas públicas de estímulo à participação política de diferentes grupos sociais, por meio de ações afirmativas que amenizem as desigualdades entre eles existentes.

Na ótica das ações afirmativas, desde a década de 1990 o Brasil vem implementando as chamadas cotas eleitorais de gênero, que criam a obrigatoriedade de se inserir um número mínimo de candidaturas femininas a cargos legislativos proporcionais em cada eleição. Um dos grandes problemas da atualidade reside justamente na forma como os partidos políticos implementam – ou deixam de implementar – as referidas cotas eleitorais de gênero.

Contudo, o enfoque seguinte da pesquisa recai sobre a árdua e silenciosa barreira interposta pela violência política de gênero, que afeta as mulheres eleitoras, candidatas e eleitas de forma física, emocional e psicológica, através do assédio e da imposição de medo, seja nas ruas, nas redes sociais ou dentro das casas legislativas. Tal violência, difícil de ser mensurada objetivamente, mostra-se como um relevante mecanismo que dificulta e desestimula a permanência feminina nos cargos públicos.

2 AÇÕES AFIRMATIVAS: FUNDAMENTOS E NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO

Diante do longo histórico de assimetria entre os gêneros em inúmeros aspectos da vida social, sobretudo na vida política, é notável a necessidade de correção e nivelamento das desigualdades existentes.

A Constituição Federal de 1988, popularmente conhecida como Constituição Cidadã, traz a dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos. Outrossim, um dos objetivos da República é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (Brasil, 1988).

Nessa conjuntura, o texto constitucional brasileiro também prevê a igualdade de todos perante a lei (BRASIL, 1988). Não obstante, para fins de compreender o alcance da referida igualdade, deve-se enfatizar a distinção entre a isonomia formal e isonomia material. Segundo Barcellos (2022, p. 272), “a isonomia formal visualiza a questão sob a perspectiva das normas e sua aplicação [...], ao passo que a isonomia material se ocupa da situação real em que as pessoas se encontram [...]”.

Entende-se, portanto, que para se obter a isonomia ou igualdade material, é necessário igualar, dentro do possível, a realidade prática dos indivíduos. O Estado, para garantir a isonomia, deve agir de forma positiva com o intuito de reduzir as assimetrias e injustiças sociais. Desse modo, não há violação da isonomia jurídica em uma política estatal que busque objetivar a igualdade material. Nesse sentido, Moraes (2022, p. 53) ressalta:

As políticas estatais baseadas em discriminações positivas serão legítimas quando presentes finalidades razoavelmente proporcionais ao fim visados, devendo conter demonstração empírica de que a neutralidade do ordenamento jurídico produz resultados prejudiciais a determinados grupos de indivíduos, reduzindo-lhes as oportunidades de realização pessoal (viabilidade fática); bem como vantagem jurídica idônea proposta pelo ato normativo para reverter o quadro de exclusão verificado na realidade social, gerando mais consequências positivas do que negativas (viabilidade prática).

Ante o exposto, justifica-se a implementação de cotas e demais ações afirmativas em diversas áreas com o propósito de alcançar a igualdade entre diferentes grupos. A legislação voltada para esse fim traz consequências positivas a fim de viabilizar o acesso de um grupo social às esferas de poder – barreira dificilmente transponível sem o auxílio de políticas estatais, dados os precedentes de exclusão social.

Dentro desse contexto, no âmbito da legislação eleitoral brasileira, foram implementadas as cotas eleitorais de gênero. Almeida (2019, p. 15) traz o conceito acerca do tema:

A denominação “cota eleitoral de gênero”, ou “cota de gênero” [...] consiste em uma expressão utilizada pela literatura da Ciência Política e do Direito para se referir a mecanismos voltados à expansão da participação de mulheres na seara política. Os termos englobam iniciativas que partem tanto do Estado, que atua por meio de produção legislativa constitucional e/ou infraconstitucional, quanto dos partidos e agremiações políticas, que adotam as políticas de cotas como diretrizes internas.

Na visão de Gomes (2022b, p. 450):

Por quota eleitoral de gênero compreende-se a ação afirmativa que visa garantir espaço mínimo de participação de cada gênero, masculino e feminino, na vida política do País. Seu fundamento encontra-se nos valores atinentes à cidadania, dignidade da pessoa humana, igualdade e pluralismo político que fundamentam o Estado Democrático brasileiro (CF, art. 1o, II, III e V).

Além dos fundamentos constitucionais apresentados, um dos aspectos relevantes que justificam a necessidade das ações afirmativas na política é a morosidade da sociedade em corrigir-se espontaneamente. Mesmo após 90 anos da

conquista do voto feminino, o percentual de mulheres detentoras de mandatos eletivos se mantém escasso. De acordo com dados da Inter-Parliamentary Union (2023), o Brasil ocupa a 130ª posição no ranking que afere a representatividade parlamentar feminina em cerca de 193 países, dados que contrastam com o eleitorado brasileiro, composto em 53% por mulheres (Brasil, s/d).

Sobre essa conjuntura, Gomes (2022b, p. 450) destaca:

Nesse âmbito, a discriminação contra a mulher constitui desafio a ser superado. Ainda nos dias de hoje, é flagrante o baixo número de mulheres na disputa pelo poder político em todas as esferas do Estado; ainda menor é o número de mulheres que efetivamente ocupam os postos público-eletivos. Tais constatações são de todo lamentáveis em um país em que o gênero feminino forma a maioria da população.

Dentre os fatores histórico-sociais que desencadeiam esse cenário, evidencia-se a posição da mulher na divisão sexual do trabalho, e como esse papel influencia o gênero feminino a se afastar do cenário político (Gomes, 2022b, p. 450).

Tal afastamento não ocorre pelo mero desinteresse à participação política por parte das mulheres. Mesmo após sua inserção no mercado de trabalho, a mulher não necessariamente se desprende dos encargos oriundos da vida doméstica. Desse modo, reduz-se drasticamente o tempo disponível para a dedicação a uma vida pública. Ainda, segundo Biroli (2018, p. 54):

[...] essa dinâmica que lhes rouba tempo e recursos (e, sistematicamente, de mais tarefas domésticas cotidianas) pode também reduzir o acesso a redes de contato que ampliariam as possibilidades de construção de uma carreira política e mesmo de acesso a movimentos e espaços de organização coletiva.

Além dos critérios objetivos que decorrem da falta de tempo livre, é importante enfatizar os aspectos subjetivos que desestimulam a mulher a se dedicar às atividades políticas. As décadas de opressão social, unidas às expectativas – ainda atuais – de constituição familiar e criação da prole, unidas ao reduzido número de mulheres ocupando posições de poder, acabam contribuindo para o esmorecimento das aspirações a uma carreira pública. Tal entendimento é corroborado por Bolognesi (2012, p. 124), que em sua obra aponta:

(...) o fato da mulher ocupar uma posição social de exclusão, a sobrecarga em atividades domésticas, o baixo prestígio no ambiente de trabalho e o domínio dos homens como seres políticos relega às mulheres uma percepção de auto-exclusão, onde elas não se sentem devidamente aptas a exercer cargos políticos.

Diante da profundidade desses empecilhos, percebe-se que a paridade de gênero – na política e em outras esferas – dificilmente será atingida sem a implementação de políticas públicas que forneçam um estímulo adicional à correção das desigualdades. O intuito das ações afirmativas é o de instigar a representação feminina de forma mais veloz do que a sociedade naturalmente o faria. O Estado, utilizando-se de uma discriminação positiva, auxilia na superação do pensamento coletivo que vê a mulher como inapta a ocupar cargos políticos (Martins, 2007, p. 11).

No que diz respeito à relevância dessas ações afirmativas para a sociedade, é pertinente examinar as palavras de Montesquieu em sua obra *O Espírito das Leis* (2008, p. 94): “o governo mais conforme à natureza, deve admitir-se, é aquele cuja disposição particular melhor corresponde à disposição do povo para o qual é estabelecido”. Com as devidas precauções a fim de evitar o anacronismo – tendo em vista que, no contexto da obra, o autor não faz menção à igualdade de gênero – pode-se extrair o entendimento de que, para que um governo reflita a natureza de seus representados, é preciso que seja composto, em relação a eles, de forma semelhante.

Dessa maneira, com uma representação proporcional, garantem-se maiores oportunidades aos diversos grupos sociais de que suas pautas e anseios sejam levados ao poder público. Análogo a essa concepção, está o modelo de representatividade sociológica ou representação-espelho trazido por Bobbio *et al.* Tal modelo “concebe o organismo representativo como um microcosmos que fielmente reproduz as características do corpo político” (Bobbio *et al.*, 1998, p. 1102). Nas palavras dos autores:

Efetivamente, a representação-espelho parece responder às exigências de ordem simbólica e psicológica, que, em certos níveis e em certas situações, podem assumir notável importância. Por exemplo, os grupos pouco integrados, marginais de um sistema político, terão necessidade não só de representantes que “zelem por seus interesses” mas ainda de representantes que, pelas suas características pessoais, neles se possam identificar e sentir-se “presentes” na organização política (Bobbio *et al.*, 1998, p. 1104).

Em contrapartida, os autores apontam a dificuldade de inclusão de todas as pluralidades existentes em uma sociedade – de gênero, étnicas, religiosas – e salientam que a representação puramente “espelhada” em relação ao povo poderia gerar certa estaticidade, além de não garantir que os representantes escolhidos teriam versatilidade para encarregar-se dos problemas e contratempos da política (Bobbio *et al.*, 1998, p. 1103).

Seguindo esse posicionamento, faz-se necessário destacar o surgimento, nos tempos atuais, de algumas alegações críticas à implementação das ações afirmativas na esfera política. Segundo Salgado *et al.* (2015, p. 173), há estudiosos que argumentam no sentido de que as cotas limitam o direito dos cidadãos em escolher seus representantes – já que criam a obrigatoriedade da presença, entre os candidatos, das minorias que beneficiam. Todavia, o discurso perde fundamento quando se observa que a legislação de cotas não retira a escolha do eleitor, apenas amplia suas opções de voto com um rol diversificado e heterogêneo.

Há também quem aponte a problemática de que as cotas impulsionam candidaturas de mulheres pura e simplesmente pelo gênero a qual pertencem, e não por suas habilidades e posicionamentos. Nesse sentido, há dúvidas quanto à efetividade da representação. Para os apoiadores dessa linha de pensamento, não existe garantia de que a eleição dos representantes dos grupos sociais fará com que, uma vez no exercício do cargo, eles defendam inteiramente as pautas daqueles que os elegeram, e as atividades dos mandatários e sua responsabilidade ao eleitorado deveriam ser consideradas acima de suas características de origem (Phillips, 2001, p. 271).

Outrossim, mesmo num contexto em que sejam eleitas mulheres de espectros políticos opostos, haverá entre elas similaridades inerentes ao contato com a experiência de vida e as dificuldades femininas. Assim expõe Martins (2007, p. 18):

Os padrões de experiência compartilhados pelas mulheres fazem com que elas tenham perspectivas sociais peculiares associadas ao gênero. As mulheres possuem interesses diversos, mas a perspectiva social é a mesma, ou seja, qualquer que seja sua posição na sociedade, as mulheres têm em comum o fato de estarem separadas dos homens por uma conotação simbólica negativa.

Seguindo esse viés, conforme apontado por Philips como um dos argumentos favoráveis à pluralidade da representação, a política de presença de determinado grupo garante a proteção de seus interesses muito mais do que a política de

ideias – afinal, uma mulher pode, por exemplo, alternar entre partidos políticos e posicionamentos, sem, contudo, deixar de experimentar as adversidades oriundas de seu gênero (Phillips, 2001, p. 270).

Para fins de legitimação das ideias acima apontadas, faz-se necessário destacar exemplos da atuação recente de parlamentares mulheres no Congresso Nacional:

Quadro 1 - Projetos de Lei de Iniciativa Feminina

Projeto de Lei	Tema	Situação *	Autora
PL 8305/2014	Institui o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o inclui no rol dos crimes hediondos.	Convertido em Lei. Lei n. 13.104/2015.	CPMI – Violência Contra a Mulher no Brasil. Presidenta: Deputada Federal Jô Moraes (PCdoB/MG)
PL 4968/2019	Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual.	Convertido em Lei. Lei n. 14.214, de 6 de outubro de 2021.	Deputada Federal Marília Arraes (MDB/PB)
PL 2508/2020	Estabelece medidas de proteção à mulher provedora de família monoparental em relação ao recebimento do auxílio emergencial.	Convertido em Lei. Lei n. 14.171 de 10/06/2021.	Deputada Federal Fernanda Melchionna (PSOL-RS)
PL 2.889/2021	Proíbe aos planos de saúde exigir o consentimento do cônjuge ou do companheiro para que mulheres utilizem métodos contraceptivos.	Aprovado no Senado e remetido à Câmara dos Deputados.	Senadora Zenaide Maia (PROS/RN)

Fonte: Elaborado pela autora (2023). Dados extraídos de: BRASIL, Câmara dos Deputados (2015); BRASIL, Senado Federal (2021); BRASIL, Câmara dos Deputados (2021); BRASIL, Senado Federal (2022).

O recorte acima destacado, apesar de retratar um número pequeno de projetos, é de suma importância para demonstrar a questão do acesso à diferentes realidades, que é peça-chave da representatividade. Os temas tratados pelos referidos projetos de lei são oriundos do universo feminino; portanto, é natural que sejam propostos por mulheres, que conhecem tais realidades, seja por experiência própria ou de outras companheiras de gênero.

Notadamente, não se pode dizer que os projetos de lei relacionados às pautas femininas são de autoria exclusiva de mulheres; contudo, sua presença nas Casas Legislativas enriquece a discussão e amplia as chances de sucesso das propostas apresentadas. Historicamente, precisou-se da aprovação de parlamentares homens para que os direitos femininos pudessem ser obtidos – como a própria conquista ao voto e à elegibilidade das mulheres. Porém, conforme anteriormente exposto, foram necessárias décadas de esforços para que a pauta do direito ao sufrágio universal fosse seriamente discutida (Teles, 2017, p. 106).

Atualmente, com a ampliação da presença feminina nos mesmos espaços de poder, permite-se que a discussão seja feita de forma nivelada. No entanto, para atingir esse nivelamento, é preciso que haja um estímulo ao aumento do número de mulheres nas Casas Legislativas. Não obstante, há de se acrescentar que as ações afirmativas, apesar de serem inseridas como uma exigência legal, não possuem um intuito arbitrário ou opressivo. Tais institutos foram criados com o objetivo de se tornarem desnecessários – afinal, se o propósito de conscientizar a população for cumprido e as desigualdades se extinguirem, as ações afirmativas, de forma simultânea, serão concretizadas e extinguirão sua razão de ser.

3 VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO

Em adição aos inúmeros obstáculos já apresentados que bloqueiam a participação das mulheres da vida política, é necessário enfatizar um aspecto que afeta sua atuação tanto na campanha eleitoral quanto no exercício do mandato: a violência política de gênero.

Tal violência decorre das divergências entre os gêneros, que não são configuradas puramente por uma condição biológica (sexo), mas pela hierarquia social imposta ao longo dos séculos, que aplicou ao gênero feminino um caráter de submissão (Moraes Júnior e Morais, 2022, p. 109-110).

Silvia Chakian nos informa que o primeiro autor a estabelecer o conceito de identidade de gênero como o conhecemos atualmente foi o psiquiatra Robert Stoller, que em 1963 “diferenciou o sexo como relacionado ao biológico (hormônios, sistema nervoso, genes) e gênero como relacionado à cultura (psicologia, sociologia)” (Chakian, 2020, p. 177).

Em um estudo elaborado pela antropóloga Margaret Mead, que analisou três sociedades da Nova Guiné (os Arapesh, os Mundugumor e os Tchambuli), constatou-se que o fator biológico não possuía uma influência dominante no comportamento de homens e mulheres, já que em cada uma dessas sociedades os gêneros se comportavam, dentro e fora do âmbito familiar, de formas distintas. Dessa forma, concluiu-se que o fator cultural é mais influente na formação dos papéis de cada gênero, e que o conceito de inferioridade feminina na sociedade ocidental foi construído, não possuindo uma origem natural (Chakian, 2020, p. 168-169).

Quanto à definição de gênero sob a ótica da violência, o Observatório de Violência Política contra a Mulher discorre:

Nesse sentido, é necessário destacar, de início, que a definição do ser mulher é uma construção social que ultrapassa o sexismo e traz a qualificação conotativa de que as mulheres devem ter um determinado comportamento. Simone de Beauvoir inaugurou o questionamento do gênero com a célebre passagem da obra *O Segundo Sexo*, quando afirmou que “ninguém nasce mulher: torna-se mulher”. Tal assertiva implica a percepção segundo a qual a identidade não é determinada por fatores biológicos. Na realidade, o sujeito humano feminino é construído a partir das relações sociais, sobretudo aquelas que identificam o seu local de desprestígio em relação ao sujeito masculino (Ferreira et al., 2021, p. 29).

Destarte, a violência contra o gênero feminino decorre de uma longa e enraizada construção social que atribuiu às mulheres uma posição de vulnerabilidade. Devido a essa configuração, a agressão contra o gênero feminino foi tolerada durante muitos séculos, sendo recentes as alterações legislativas que criminalizaram, por exemplo, a violência doméstica e o estupro (Chakian, 2020, p. 310).

A violência política de gênero, de acordo com a definição dada pela Lei n. 14.192/2021, pode ser conceituada como “toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher” (Brasil, 2021).

De acordo com cartilha elaborada pela ONU Mulheres (2021, p. 8):

A violência contra as mulheres na vida política pode ser entendida como qualquer ato ou ameaça de violência de gênero que resulte em dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico às mulheres, que as impeça de exercer seus direitos políticos, seja em espaços públicos ou privados, incluindo o direito a ocupar cargos públicos, ao voto secreto, à associação e reunião, a realizar campanhas livremente e a exercer sua liberdade de opinião e expressão.

Considerada um fator determinante para o desestímulo às candidaturas femininas, a violência política de gênero manifesta-se através de ofensas que não são direcionadas às mulheres por suas práticas ou por seus trabalhos, mas sim por suas características como aparência física, idade, temperamento e demais critérios de base misógina, que não são comumente encontrados em críticas a homens que atuam no mesmo cenário (Lunardelli, 2022, p. 214).

As condutas que configuram a violência política de gênero são as mais variadas. Segundo Lunardelli (2022, p. 212):

Poderíamos exemplificar essa violência na candidatura e no exercício do mandato com a conduta de silenciar o microfone da parlamentar ou da candidata quando ela está falando, de interrompê-la, de assediá-la, de ofendê-la, de não a ouvir, de escarnecer quando ela fala, de humilhá-la, de se apropriar de suas ideias, de não permitir, enquanto desempenha o mandato, que ela integre comissões especiais relevantes no parlamento, de ameaçá-la, de hostilizá-la, pelo simples fato de ser mulher ou em razão de sua cor, raça ou etnia.

Além das hipóteses supramencionadas, há quem discorra acerca das práticas da violência econômica e da violência simbólica. Elas seriam decorrentes, respectivamente, do isolamento financeiro através da limitação de recursos partidários e da recusa velada dos agentes sociais em aceitar a mulher fora do ambiente familiar, tornando os espaços públicos hostis. Por serem mais abstratas, são formas de agressão raramente reconhecidas e mais difíceis de combater (Ferreira *et al.*, 2021, p. 42-43).

Percebe-se, portanto, a existência de inúmeras maneiras pelas quais se pode praticar a violência política de gênero. De acordo com a ONU Mulheres, a campanha eleitoral é o período no qual há maiores registros de violência política, sendo as candidatas vítimas de agressores até mesmo dentro de seus partidos políticos. Inclusive, após a totalização dos resultados, houve relatos de ameaças a mulheres eleitas para que renunciassem em favor de seus suplentes do gênero masculino. Outrossim, durante o exercício do mandato, é recorrente a limitação do acesso feminino às áreas mais tradicionais e dominadas pela presença masculina, como finanças públicas (ONU Mulheres, 2021, p. 24).

Ante o exposto, é preocupante constatar que, mesmo após superarem as barreiras sociais e partidárias para finalmente ocuparem um mandato eletivo, as mulheres continuam sendo hostilizadas e minimizadas no exercício da função pública.

4 OS INÚMEROS ‘CASOS ISOLADOS’ NO BRASIL E NO MUNDO

As condutas que configuram a violência política de gênero, devido à sua amplitude e variedade, podem ser observadas nos mais diversos ambientes; seja no âmbito familiar, nas ruas, nos ambientes institucionais e sobretudo no meio virtual.

Com o advento das redes sociais, os ataques têm se intensificado de forma significativa no cenário político. O conforto trazido pela sensação de anonimato dos aplicativos encoraja o surgimento de ofensas dos mais variados graus de crueldade, que podem obter um alcance amplo e trazer danos irreparáveis à imagem das vítimas (Ferreira *et al.*, 2021, p. 45-46).

Em reportagem feita pelo Universa UOL, parlamentares mulheres brasileiras de diferentes partidos e espectros políticos expuseram ameaças e críticas às quais foram submetidas via Twitter e Instagram (Universa UOL, 2022).

Seguem, em destaque, algumas das ofensas expostas na aludida reportagem:

- Deputada Federal Joyce Hasselmann (PSDB): “Mesmo tendo tirado seis latas de banha, continua sendo uma gorda escrota.”
- Deputada Federal Tabata Amaral (PSB): “Você é muito burra, menininha”. “Mostra realmente que rostinho bonito não garante caráter.”
- Deputada Federal Benedita da Silva (PT): “Preta ridícula, beijuda, nariz de tomada, essa vagabunda, negra idiota.”
- Deputada Federal Fernanda Melchionna (PSOL): “Vai lavar louça, vagabunda.”
- Senadora Mara Gabrilli (PSDB): “Eu desejo, que se a senhora tiver filhos, que a sua família, que todo mundo morra. Eu desejo que você leve um tiro na cara, que seja estuprada.”

Com base nos depoimentos acima elencados, percebe-se que os insultos e ameaças recebidos não enfatizam pontos do desempenho político das parlamentares, mas buscam classificá-las por critérios historicamente utilizados para qualificar as mulheres, como aparência e submissão. As mulheres sequer são levadas a sério para serem criticadas por elementos objetivos de sua atuação profissional, como votos, pareceres e pronunciamentos. As constantes ofensas a caracteres como beleza, peso e idade evidenciam que, para parte da sociedade, são esses os únicos atributos femininos que merecem ser observados.

Apesar da intensidade dos insultos proferidos nas redes sociais, a violência política de gênero também se manifesta, de forma não surpreendente, dentro das casas legislativas. Merece destaque o caso da deputada estadual Isa Penna (PSOL), que durante sessão da Alesp, teve o seio tocado pelo deputado Fernando Cury (Cidadania); e o caso da senadora Simone Tebet (MDB), que foi chamada de

“descontrolada” ao falar de forma enérgica no exercício de sua função (Estado de Minas, 2021).

Além dos episódios acima descritos, merece ênfase o tratamento fornecido pela mídia a Dilma Rousseff, que ocupou o cargo de Presidente da República entre 2011 e 2016. Apesar de também ter recebido críticas quanto à sua atuação política, foi alvo de reportagens jornalísticas de cunho puramente misógino. Destacam-se as reportagens coletadas na pesquisa feita por Telma Paulina Klipp com títulos como “As explosões nervosas da presidente” da revista ISTOÉ, e “A era do grito”, da revista VEJA, que perpetuavam o estereótipo de descontrole emocional feminino, atribuindo a falas firmes e enfáticas a imagem de histeria e loucura (Klipp, 2020, p. 53-56).

Ainda no que diz respeito à ex-presidente, no ano de 2015 circulou nas redes sociais um anúncio de venda no site Mercado Livre, cujo produto era um adesivo para tanques de gasolina de automóveis. O adesivo em questão trazia uma montagem de Dilma com as pernas abertas, simulando a ideia de penetração pela bomba de gasolina, quando inserida no veículo. À época do ocorrido, houve uma grande repercussão negativa e o referido anúncio foi rapidamente retirado do site (Terra, 2015).

Tais práticas não são, contudo, uma exclusividade brasileira. Estudos apontam que nos Estados Unidos da América houve a publicação de uma série de artigos misóginos contra Hillary Clinton na corrida eleitoral de 2016 (Clasen, 2021, p. 33).

Um artigo denominado “*Hillary is too old to run*” (podendo ser traduzido como “Hillary está muito velha para concorrer”) trouxe críticas à idade da então candidata, como se fosse um elemento limitante de sua capacidade – mesmo o país tendo sido presidido anteriormente por homens de idade semelhante ou mais avançada. Outro artigo intitulado “*Democrats wasted a historic moment nominating Hillary*” (podendo ser traduzido como “Democratas desperdiçaram um momento histórico nomeando Hillary”) minimiza suas décadas de trabalho como advogada, senadora e secretária de Estado, atrelando seu sucesso unicamente à figura de seu marido, o ex-presidente Bill Clinton (Clasen, 2021, p. 48-49).

Nesse sentido, Clasen (2021, p. 50) aponta as similaridades entre as experiências vividas pelas duas mulheres (Dilma e Hillary):

A necessidade de deslegitimar as conquistas de mulheres, atribuindo sua vitória a homens ou atacando seus atributos físicos, apenas

prova que, tanto Rousseff quanto Clinton, estão inseridas em um sistema patriarcal, sexista e estruturado na divisão sexual do trabalho, que as mulheres, mesmo com uma ínfima presença nesses espaços, ainda têm que enfrentar diversos obstáculos e estigmas quanto à sua legitimação frente a um cargo público.

Observa-se, desse modo, que a segregação feminina no ambiente político é um fator existente em diferentes países, sendo, portanto, mais enraizada e difícil de combater. Segundo pesquisa feita pela Inter-Parliamentary Union com 55 parlamentares mulheres de diversos países e continentes, 81,8% das entrevistadas apontaram ter sido submetidas pessoalmente a atos de violência psicológica; e 78,1% das entrevistadas testemunharam atos de violência psicológica cometidos contra colegas parlamentares no exercício da função. As entrevistadas apontaram que tal violência varia entre ofensas sexistas sobre suas aparências e sobre o papel que deveriam desempenhar, comentários com conotação sexual e até ameaças de morte, estupro e sequestro de seus filhos (Inter-Parliamentary Union, 2016, p. 3-4).

No Brasil, em pesquisa realizada pelo jornal O Globo em 2021, na qual foram ouvidas 73 das 90 parlamentares mulheres do Congresso Nacional, 80,8% das entrevistadas afirmaram ter vivenciado algum tipo de violência política de gênero durante o exercício do mandato, e 16,4% das entrevistadas informaram ter sofrido violência sexual. A pesquisa ainda traz alguns relatos pessoais detalhados. Uma parlamentar expôs um episódio no qual um deputado colocou a mão em sua coxa em uma reunião. Outra deputada contou que, após apresentar e explanar uma matéria da qual foi relatora, ouviu de um colega que ele não havia conseguido prestar atenção às suas palavras, pois estava olhando para a sua boca (Congresso em Foco UOL, 2021).

Em vista da problemática exposta, verifica-se a complexidade de elementos e indivíduos que trabalham para a perpetuação dos antigos estereótipos atribuídos à figura feminina, minando sua credibilidade e atacando sua imagem. Atores políticos, sociais e estatais, por meio de ação ou omissão, sustentam práticas que mantêm a mulher como sujeito vulnerável e coadjuvante na esfera política.

5 CRIMINALIZAÇÃO: LEI N. 14.192/2021 E LEI N. 14.197/2021

Visando combater a violência política de gênero, foram introduzidas algumas inovações legislativas no ano de 2021. A Lei n. 14.192/2021 trouxe algumas alterações ao Código Eleitoral, à Lei dos Partidos Políticos e à Lei das Eleições, com o intuito de “prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher” (Brasil, 2021).

Na Lei dos Partidos Políticos, foi instituída a exigência da criação de normas sobre prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher dentro dos estatutos dos partidos (Brasil, 2021). Tal medida se faz necessária tendo em vista que, dentro do universo partidário, ocorrem segregações que limitam o acesso feminino aos altos cargos do partido e afetam a distribuição de recursos para as campanhas de candidatas. Com a normatização interna contra a violência política, as mulheres afetadas encontram um respaldo adicional para efetuarem suas denúncias (Moraes Júnior e Moraes, 2022, p. 117).

Quanto à Lei das Eleições, especificamente no que tange aos debates das eleições proporcionais, foi exigida a presença de no mínimo 30% e no máximo 70% de candidatos de cada sexo (Brasil, 2021). Uma mudança tímida, mas que demonstra vontade legislativa em ampliar a visibilidade das candidatas junto à população.

No entanto, as mudanças mais significativas foram aquelas que alteraram o Código Eleitoral. Foram proibidas as propagandas que depreciam a condição de mulher e as discriminam em razão de sexo, cor, raça ou etnia. Foi alterado o artigo 323 do referido Código, que trata sobre a divulgação de fatos inverídicos, que passou a constar da seguinte maneira:

Art. 323. Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado:

Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa.

Parágrafo único. Revogado.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos.

§ 2º Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) até metade se o crime:

I - é cometido por meio da imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da internet ou de rede social, ou é transmitido em tempo real;

II - envolve menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia (Brasil, 2021).

Além dessas modificações, o grande destaque situa-se na criação de um novo crime eleitoral, inserido na forma do artigo 326-B do Código Eleitoral:

Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

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

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

I - gestante;

II - maior de 60 (sessenta) anos;

III - com deficiência (Brasil, 2021).

Gomes define o tipo penal como “*stalking* político-eleitoral”, e sobre ele dispõe:

O objeto jurídico do presente delito é a proteção de pessoas do gênero feminino que se dedicam a atividades políticas, estendendo-se a proteção legal desde o período de campanha eleitoral até o exercício do mandato conquistado. Pretende-se assegurar que tais pessoas possam exercer plenamente os seus direitos políticos, e participar ativamente da vida política do país, sem serem por isso importunadas, molestadas, constrangidas e perseguidas (Gomes, 2022a, p. 175).

De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de agosto de 2021 (data em que a lei foi sancionada) a novembro de 2022, foram registrados, somente pelo Ministério Público Federal, 112 procedimentos relacionados ao tipo penal. O primeiro caso do país ocorreu em outubro de 2021, no município de Pedreiras, no estado do Maranhão. Na Câmara Municipal, durante sessão do plenário, um vereador retirou o microfone da mão de uma colega enquanto ela discursava. A denúncia deu origem a uma Ação Penal Eleitoral (Agência CNJ de Notícias, 2022).

Apesar do avanço trazido pela tipificação do crime, atendendo às inúmeras reivindicações de parlamentares vítimas de violência, há algumas críticas quanto à limitação da sua proteção. Restrito às candidatas e detentoras de mandato eletivo, acaba por excluir as violações e ofensas sofridas por mulheres na estrutura interna dos partidos políticos, pelas pré-candidatas, assessoras, filiadas e eleitoras (Lunardelli, 2022, p. 216).

Ademais, analisando-se o elemento subjetivo do tipo penal (dolo específico), é preciso que as condutas do crime sejam praticadas com a finalidade e a potencialidade de impedir ou dificultar a campanha ou exercício do mandato (Lunardelli, 2022, p. 217-218). Dessa forma, pode haver dificuldades, nos casos concretos, em provar a intenção do agente e a potencialidade de seus atos, que poderiam ser facilmente minimizadas, dados os precedentes de relatos femininos subestimados ao longo dos anos.

No mesmo ano de 2021, foi promulgada a Lei n. 14.197/2021, que acrescentou ao Código Penal o título referente aos crimes contra o Estado Democrático de Direito. Especificamente no capítulo que trata sobre os crimes contra o funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral, destaca-se o artigo 359-P, que institui o crime de violência política:

Art. 359-P. 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:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência (Brasil, 2021).

O artigo supracitado traz um tipo penal mais grave que aquele previsto no artigo 326-B do Código Eleitoral, pois abrange o emprego de violência física, sexual ou psicológica, e aplica penas mais severas.

Além disso, o crime de violência política, apesar de não ter a especificidade destinada à proteção do gênero feminino, protege os direitos políticos das minorias como um todo, abrangendo eleitores, candidatos e demais atores em diversas ocasiões em que os direitos políticos são exercidos, como o alistamento eleitoral, a filiação partidária, o sufrágio, a candidatura e o mandato (Lunardelli, 2022, p. 219).

Surgiu então o questionamento acerca de uma eventual revogação do artigo 326-B do Código Eleitoral, tendo em vista que o artigo 359-P do Código Penal,

criado posteriormente, traz um caráter mais amplo. Há discussões no sentido de uma possível injustiça, já que “a pena mínima nos casos de violência política contra um homem ou uma pré-candidata é quase igual à pena máxima no caso de violência contra a mulher efetivamente candidata” (Moraes Júnior e Moraes, 2022, p. 116).

Todavia, há argumentos que defendem a manutenção dos dois dispositivos legais. Considerando que as condutas previstas no artigo 326-B do Código Eleitoral podem ser empregadas sem o uso de violência, a pena reduzida em relação ao crime do Código Penal se justifica (Lunardelli, 2022, p. 220).

Outra diferença se demonstra entre o objeto dos dois crimes: o artigo 359-P do Código Penal visa proteger o funcionamento das instituições democráticas; já o artigo 326-B do Código Eleitoral visa proteger a sociedade e as mulheres vítimas de violência política de gênero (Lunardelli, 2022, p. 220-221).

Nesse sentido:

Haveria uma subsidiariedade implícita e o art. 326-B do Código Eleitoral poderia ser usado como “soldado de reserva” em relação ao artigo 359-P do Código Penal, quando não demonstrado o emprego de violência física, sexual ou psicológica. Nesse caso, a restrição, o impedimento, a dificuldade ao exercício de direitos políticos, quando a vítima for do gênero feminino, e a ação for voltada contra candidatas e detentoras de mandato eletivo, seriam desdobramento de uma das ações previstas no artigo 326-B do Código Eleitoral (assediado, constranger, humilhar, perseguir, ameaçar) (Lunardelli, 2022, p. 220-221).

Dessa forma, optou-se por manter vigentes os dois dispositivos legais, por trazerem algumas diferenças e poderem ser aplicados de forma subsidiária.

Percebe-se, então, um aumento da vontade política em legislar sobre a proteção à mulher e seus direitos políticos. O acréscimo, ainda que lento, do número de mulheres nas casas legislativas, amplia a visibilidade dos obstáculos por elas enfrentados. Ainda, da mesma forma que os meios de comunicação aumentaram o alcance dos ataques, também ocasionaram o crescimento das denúncias e dos debates sobre a violência política de gênero, gerando uma pressão social para que houvesse regulamentação a respeito do tema.

Tal violência, conforme exposto, possui um grande impacto na vida das mulheres, pois se utiliza, sobretudo, de mecanismos psicológicos para afastá-las

de suas candidaturas e de seus mandatos eletivos. De acordo com os relatos explanados, percebe-se que a violência política de gênero está intrinsecamente ligada aos fatores históricos de submissão feminina, e raramente se verifica, por parte dos agressores, sinais de medo de uma possível repressão, já que as ameaças são feitas publicamente, de forma virtual e inclusive dentro das casas legislativas. Com o advento dos novos tipos penais acima elucidados, espera-se combater essa sensação de impunidade, para coibir tais práticas e tornar o ambiente político o mais seguro e saudável possível para o gênero feminino.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou compreender os inúmeros obstáculos que dificultam a participação feminina na política brasileira. Ao longo da pesquisa, verificou-se que a baixa representatividade das mulheres no Poder Legislativo decorre de um longo e progressivo processo histórico de segregação do gênero feminino, que somente obteve o acesso a direitos civis e políticos ao longo do século XX.

Com a promulgação da Constituição Cidadã, estabeleceu-se como objetivo da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Todavia, tal construção esbarra em uma série de preconceitos e imposições sociais que limitam o acesso de diversos grupos a cargos políticos de destaque.

Com base no estudo da legislação vigente, pode-se dizer que o legislador tem criado mecanismos de estímulo às candidaturas femininas. A crescente evolução das cotas eleitorais de gênero, atingindo não só a candidatura, mas as demais etapas do processo eleitoral, tem mostrado a vontade legislativa, ao menos em teoria, em incentivar a inclusão das mulheres no universo político.

Contudo, a aplicação da legislação eleitoral obteve pouca efetividade ao longo das últimas décadas. Aliada a outros fatores, uma das grandes inibidoras da participação feminina na política é a violência de gênero. Mesmo em um cenário em que seja assegurada a presença numérica feminina no Poder Legislativo, não há garantia de que essa participação seja executada de forma plena, em virtude do constante desprestígio enfrentado por mulheres nesse ramo de atuação.

Os efeitos da violência política, com resultados majoritariamente subjetivos, desencorajam eleitoras, candidatas e parlamentares a darem continuidade aos seus papéis na política. A mulher, ao migrar do espaço familiar para o público, trouxe consigo as agressões sofridas que, ao invés de serem extintas, foram transportadas para um diferente cenário. Os casos abordados no decorrer da

pesquisa evidenciam que as críticas, ameaças e ataques são carregados de um teor altamente misógeno.

Em decorrência do impacto dessa violência, foi acionado o Direito Penal – considerado a ultima ratio – criando-se dois crimes para suprimi-la. Por se tratar de criações recentes, ainda não há elementos suficientes para analisar sua eficácia.

Ante o exposto, conclui-se que os papéis sociais reforçados por séculos dificilmente serão superados em um curto espaço de tempo. O descrédito, a violência e as infundáveis barreiras mencionadas ao longo desta pesquisa constantemente afastam a mulher da vida pública. De nada adianta garantir a presença numérica feminina nos espaços políticos se ela não for qualificada e respaldada pelo respeito e igualdade de oportunidades.

Apesar da coerência da legislação brasileira atual com as diretrizes e objetivos nacionais e internacionais, as condutas de grande parte dos partidos políticos e parlamentares aparentemente são mais afins aos posicionamentos discriminatórios do início do século XX. A mera previsão legal de um direito não isenta o Estado de promover o alcance prático de sua finalidade.

No entanto, para oportunizar esse alcance, é necessário unir esforços entre os diversos setores da sociedade. Não há uma fórmula consumada que viabilize a equidade de gênero na política. Para além do que foi discutido, é necessário estudar as diferentes soluções aplicadas pelos demais países que enfrentaram problemas similares, adaptando os recursos utilizados à realidade brasileira.

Cabe ainda aos órgãos públicos fomentarem projetos de incentivo às candidaturas femininas, conforme tem se verificado em campanhas da Justiça Eleitoral, de partidos políticos e parlamentares engajados na causa. As redes sociais, apesar dos impactos negativos abordados no decorrer da pesquisa no que tange à propagação de violência, possuem um papel fundamental na disseminação de ideias e no diálogo entre diferentes gerações e classes sociais, e podem ser uma ferramenta útil, já que estão cada vez mais presentes na vida dos indivíduos.

Ademais, esse incentivo deve ser aliado a uma postura combativa para com os agressores e demais agentes que insistem em obstar o acesso a quase metade do eleitorado ao local que lhe é de direito. É necessário utilizar-se de diferentes meios para que a sociedade se conscientize de que, com a inserção de um número variado de grupos sociais nos cargos políticos, a democracia de um Estado tende a fortalecer-se, enriquecendo-se com a pluralidade de ideias oriundas das diferentes realidades que o compõe.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Isadora Maria Gomes de. Cotas eleitorais de gênero: análise dos debates em torno das medidas de fomento da participação feminina na política. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/D.2.2019.tde-16072020-183910. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16072020-183910/pt-br.php>. Acesso em: 11 fev. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de direito constitucional – 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BIROLI, Flávia. Gênero e desigualdades: Limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de política. 11ª. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política. Curitiba, v. 1, n. 2, p. 113-129, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7306>. Acesso em: 07 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projetos da bancada feminina viram lei. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/noticias/projetos-da-bancada-feminina-viram-lei>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 8.305, de 17 de dezembro de 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=858860>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Violência política de gênero: Brasil registra sete casos a cada 30 dias. Agência CNJ de Notícias. [s.l.], 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/violencia-politica-de-genero-brasil-registra-sete-casos-a-cada-30-dias/>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 fev. 2023.

BRASIL. Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei n. 4.737, de 15 de julho

de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20estabelece%20normas,os%20crimes%20de%20divulga%C3%A7%C3%A3o%20de. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Lei n. 14.197, de 1º de setembro de 2021. Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Março é marcado por aprovação de projetos de proteção e apoio às mulheres. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/04/01/marco-e-marcado-por-aprovacao-de-projetos-de-protecao-e-apoio-as-mulheres>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 4.968 de 2019. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149605>. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do Eleitorado. Brasília, TSE, s/d. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=205381758470816>. Acesso em: 30 mar. 2023.

CHAKIAN, Silvia. A construção dos direitos das mulheres: histórico, limites e diretrizes para uma proteção penal eficiente – 2 ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CLASEN, Camila Weber. A violência política de gênero praticada contra Dilma Rousseff e Hillary Clinton: uma análise com base na postura da imprensa. TCC (graduação) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Relações Internacionais. Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/20198>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CONGRESSO EM FOCO. Violência de gênero atinge 81% das parlamentares no congresso, mostra pesquisa. UOL, [s.l.], 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/direitos-humanos/violencia-de-genero-atinge-81-das-parlamentares-no->

congresso-mostra-pesquisa/. Acesso em: 17 mar. 2023.

ESTADO DE MINAS. Relembre casos de violência contra a mulher na política. [s.l.], 2021. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/diversidade/2021/09/22/noticia-diversidade,1307936/relembre-casos-de-violencia-contr-a-mulher-na-politica.shtml>. Acesso em: 17. mar. 2023).

FERREIRA, Desirée Cavalcante et al. Relatório 2020-2021 de violência política contra a mulher. Observatório de Violência Política contra a Mulher. Brasília: Transparência Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-de-violencia-politica-contr-a-mulher.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

GOMES, José Jairo. Crimes eleitorais e processo penal eleitoral – 6. ed. Barueri: Atlas, 2022a.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral – 18. ed. Barueri: Atlas, 2022b.

Governo faz denúncia ao MP de adesivo com ofensa a Dilma. TERRA. [s.l.], 2015. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/governo-denuncia-adesivo-com-ofensa-sexual-a-dilma,33f5fa7ff225c4a3d42f654bee769de9sgleRCRD.html>. Acesso em: 17 mar. 2023.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. Monthly ranking of women in national parliaments. [s.l.], 2023. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2023>. Acesso em: 30 mar. 2023.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. Sexism, harassment and violence against women parliamentarians. Genebra, 2016. Disponível em: <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2016-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-parliamentarians>. Acesso em: 17 mar. 2023.

KLIPP, Telma Paulina. A violência política de gênero na América Latina: a relação entre Dilma Rousseff e a mídia. TCC (graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Relações Internacionais. Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/213423>. Acesso em 14 mar. 2023.

LUNARDELLI, Ana Laura Bandeira Lins. O crime de violência política contra a mulher e o crime de violência política. Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político – REDESP. São Paulo, v. 6, n. 1, p. 210-223, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/10723>. Acesso em: 14. mar. 2023.

MARTINS, Eneida Valarini. A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, 2007. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/343>. Acesso em: 07 fev. 2023.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes – 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional – 38. ed. Barueri: Atlas, 2022.

MORAES JÚNIOR, Márcio Antônio de Sousa; MORAIS, Marina Almeida. Legislação e combate à violência política de gênero: os percalços do caminho à igualdade prometida. Revista Democrática, Cuiabá, v. 9, p. 107-123, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/10415>. Acesso em: 14 mar. 2023.

ONU MULHERES. Cartilha de prevenção à violência política contra as mulheres em contextos eleitorais. [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-mulheres-e-pnud-lancam-publicacoes-de-referencia-internacional-sobre-prevencao-de-violencia-politica-contra-as-mulheres/>. Acesso em: 17 mar. 2023.

‘Perdeu 6 latas de banha e continua gorda’: insultos que políticas aguentam. Universa UOL. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2022/09/06/a-violencia-politica-de-genero-e-por-sermos-mulheres-diz-hasselmann.htm>. Acesso em: 17 mar. 2023.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença? Revista Estudos Feministas. Florianópolis, CFH/CCE/UFSC, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2001000100016>. Acesso em: 08 fev. 2023.

SALGADO, Eneida Desiree et al. Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento. Gênero & Direito, Paraíba, n. 3, v. 4, p. 156-182, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3591>. Acesso em: 08 fev. 2023.

TELES, Maria Amélia de Almeida. Breve história do feminismo no Brasil e outros ensaios. São Paulo: Editora Alameda, 2017.

O CIVISMO DIGITAL: UM OLHAR SOBRE AS INTERAÇÕES DURANTE O PRIMEIRO DEBATE PARA O GOVERNO PAULISTA EM 2022

DIGITAL CIVICS: A LOOK AT INTERACTIONS DURING THE FIRST DEBATE FOR THE SÃO PAULO GOVERNMENT IN 2022

Marcelo Simões Damasceno¹

RESUMO

O artigo investiga a civilidade digital em uma sociedade cada vez mais orientada pela conversação on-line, com foco no debate eleitoral para o governo de São Paulo em 2022, transmitido pela TV Bandeirantes. A pesquisa partiu de duas questões centrais: qual rede social concentrou o maior número de postagens com a *hashtag* #debatenabandsp e se havia indícios de elementos democráticos na interação virtual. Utilizando métodos quanti-qualitativos, além de revisão bibliográfica e análise documental, os resultados apontam que a rede X (antigo Twitter) reuniu o maior volume de publicações. Dentre as mais de 1.800 manifestações analisadas, prevaleceram as postagens negativas, em contraste com as positivas e neutras – estas mais próximas do ideal de civismo digital. Embora tenham sido identificados traços de diálogo democrático, os dados evidenciam a necessidade de aprofundamento dessa prática no ambiente on-line. O estudo conclui com sugestões para o fortalecimento da democracia no ambiente digital. **Palavras-chave:** eleições governador 2022; mídias sociais; X; Twitter; civismo digital.

ABSTRACT

The article investigates digital civility in a society increasingly shaped by online conversations, focusing on the 2022 electoral debate for the governorship of São Paulo, broadcast by TV Bandeirantes. The research addressed two central questions: which social media platform concentrated the highest number of posts using the hashtag #debatenabandsp, and whether there were signs of democra-

¹ Doutorando e Mestre em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo, Especialista em Ciência Política Contemporânea pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

tic elements in the virtual interactions. Employing quantitative and qualitative methods, along with bibliographic review and document analysis, the results indicate that platform X (formerly Twitter) hosted the largest volume of posts. Among the more than 1,800 analyzed entries, negative posts prevailed over positive and neutral ones – the latter being more aligned with the ideal of digital civility. Although traces of democratic dialogue were identified, the data highlight the need to further strengthen such practices in the online environment. The study concludes with suggestions for enhancing democracy in the digital sphere.

Keywords: 2022 governor elections; social media; X, Twitter; digital civics.

Sumário

1. Introdução; 2. O uso do Twitter (atual X) no Brasil – esfera pública digital; 3. O debate na TV Bandeirantes; 4. Aplicação metodológica; 5. Análise dos dados; 6. Considerações finais; Referências.

1 INTRODUÇÃO

O civismo digital é uma prática essencial na era contemporânea, marcada pela intensa interconexão digital. Esta expressão refere-se ao comportamento ético, respeitoso e responsável das pessoas no ambiente digital, algo que os interligam no que Menezes, Schlemmer e Di Felice (2024, p. 1) veem como “a cidadania do mundo algoritmizado, datificado, conectado, sensorizado, dos metaversos, multiversos, *big data*”. Uma atividade que demanda uma série de ações para garantir a segurança cibernética e a privacidade, além de combater a disseminação de desinformação e de adotar uma postura construtiva nas interações virtuais.

Ao cultivar uma postura pautada pelo civismo digital, os usuários de mídias sociais contribuem para a construção de uma comunidade on-line saudável, promovendo o diálogo construtivo e a cooperação, ao mesmo tempo em que protegem a integridade do espaço digital para as gerações futuras. Com isso, contribuem para o combate à desinformação e ao discurso de ódio no ambiente on-line.

Seguindo esse contexto, este estudo busca analisar as interações on-line ocorridas no X (antigo Twitter)² durante o debate para o governo do estado de São Paulo, nas eleições gerais de 2022. As postagens coletadas durante o debate somam 1.818 com o marcador #debatenabandsp, das quais 1.763 foram publicadas no Twitter. Publicações que foram analisadas em aplicação quali-quantita-

² Para melhor fluidez da leitura, optamos por manter o nome original dessa rede social ao longo do texto.

tiva, ancorada em Castells (2020), Recuero (2020), Aggio (2016), Ferrari (2014), Dahlgren (2005), Gomes (2018), Martino (2023), entre outros, para elucidar o objeto de estudo.

Para responder aos dois questionamentos – 1) qual site de mídia social recebeu mais postagens com o marcador digital #debatenabandsp; e 2) identificar a existência de elementos democráticos na conversação virtual – o artigo foi dividido em quatro seções. Na primeira seção, trazemos dados sobre o uso do Twitter no Brasil. Em seguida, fazemos uma análise sobre as regras e caráter democrático dos debates televisivos. Na sequência, fazemos a aplicação metodológica e análise de dados. Por fim, as considerações do estudo visam a reforçar a necessidade da adoção de práticas cívicas na esfera digital como um meio para fortalecer os laços sociais e promover o bem comum.

2 O USO DO TWITTER (ATUAL X) NO BRASIL – ESFERA PÚBLICA DIGITAL

Apesar de ser uma das mídias sociais mais comentadas pela imprensa brasileira e usadas por políticos, artistas, empresas, instituições e órgãos públicos, o Twitter não figura entre as redes mais utilizadas pela maioria dos brasileiros. Segundo dados do We Are Social e HootSuite, entre 2020 e 2022, o Twitter se manteve entre as dez mídias sociais com contas ativas no país. Entretanto, no ano de 2022, a rede registrou uma queda de 3,5 milhões de usuários.

Quadro 1 - Usuários do Twitter nos últimos três anos

Ano	Contas Ativas	Colocação
2020	16,6 milhões	8º
2021	22,5 milhões	8º
2022	19 milhões	9º
2023	24 milhões	10º

Fonte: We Are Social e HootSuite

Os dados do Quadro 1 apontam um crescimento entre 2020 e 2021, algo que pode ser justificado pela busca constante de informações, de forma rápida, sobre a pandemia de Covid-19, além de outros assuntos do cotidiano, em um período de incertezas. Um crescimento que se repetiu em 2023. No entanto, a rede caiu uma posição entre as com mais usuários no Brasil.

Os números também mostram a existência de um público segmentado, o que foi mensurado em dois levantamentos do DataSenado (2019 e 2020). Nessas pesquisas, o Twitter aparece entre os meios de comunicação que os brasileiros

mais usam para se informar sobre notícias em geral, preferencialmente por 5% dos entrevistados. Está bem atrás do WhatsApp, com 64%; televisão, 58%; sites de notícias, 39%; Facebook, 35%; YouTube, 32%; Instagram, 25%; e rádio, 22%. É a quinta rede mais consultada quando o interesse é a pauta política, ficando na retaguarda do Facebook (35%), Instagram (27%), YouTube (16%) e WhatsApp (8%).

Os dados reforçam os argumentos de pesquisadores contemporâneos (Castells, 2020; Recuero, 2014; Aggio, 2016) de que essas mídias são espaços digitais para busca de informações, conexão de pessoas e, principalmente, diálogos que ocorrem de forma horizontalizada, a partir de conteúdos criados pelos usuários ou por terceiros. Ou seja, sites como o “Twitter são as novas praças públicas por onde a maioria dos que acessam a internet busca informações e interage, de modos e em graus variados, com outras pessoas, grupos ou instituições” (Aggio, 2016).

Verdadeiras praças públicas virtuais que encurtam as distâncias entre as pessoas e alargam o debate instantâneo sobre acontecimentos, onde os indivíduos não se encontram no mesmo espaço físico. Entretanto, são impactados pelo conteúdo digital divulgado pela imprensa ou por sua rede de contatos, o que pode induzi-los a interagir e ampliar a repercussão do fato, independentemente da distância. Como sinaliza Ferrari (2014, p. 10):

As mídias sociais criaram um mundo híbrido em que estamos e ao mesmo tempo não estamos nos lugares. Você pode estar no escritório e participar de um debate com estrangeiros sobre as contratações do Barcelona para a próxima temporada.

Este “mundo híbrido” mantém o Twitter relevante no cenário nacional, sendo uma rede de nicho – político e de outras pautas de interesse nacional – para a consulta dos usuários e da imprensa do campo político. Além disso, a interação e o interesse da imprensa, como esclarece Aggio (2016), podem ser observados em diferentes momentos do cenário nacional, quando se analisa questões políticas. Por exemplo, na postagem da revista Carta Capital no próprio Twitter, “Quem ganha com Dino no STF e o que esperar do (provável) novo ministro” (Miazzo, 2023) sobre a indicação do então ministro da Justiça e Segurança Pública, Flavio Dino, ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A postagem recebeu comentários, compartilhamentos e curtidas, além de ser visualizada por 5.380 usuários da rede.

Já a publicação do Congresso em Foco, na mesma rede, “Dino anuncia processo contra Fernando Holiday por *fake news* sobre facção criminosa” (Neiva,

2023), também chamou a atenção dos usuários, que interagiram com o conteúdo postado pelo site de notícias gerando mais de 14 mil visualizações.

Figura 1 - Posicionamentos de políticos no Twitter que viraram pautas em sites de notícias



Fontes: sites Carta Capital e Congresso em Foco

As postagens demonstram uma interação horizontalizada de pessoas com os sites de notícias e políticos (por meio de marcações), corroborando os conceitos de Aggio (2016) e Ferrari (2014). Essa dinâmica também é uma forma encontrada pelo cidadão para participar do debate político sem intermediários, como indica López (2020): “o consumo e principalmente a procura ativa pela informação disponível nos meios de comunicação de massa têm relação positiva com uma cidadania mais próxima e otimista em relação à esfera pública” (López, 2020, p. 202). Embora se observe uma ampliação do espaço público digital e um aparente fortalecimento da agenda política dos indivíduos, é necessário reconhecer os limites estruturais impostos pelos regimes informacionais contemporâneos. Conforme Byung-Chul Han (2023), a infocracia – forma de poder ancorada na hiperinformação e na vigilância algorítmica – compromete a autonomia dos sujeitos ao orientar invisivelmente suas interações e percepções. Nesse contexto, a personalização promovida pelas plataformas digitais inscreve as práticas comunicativas em uma lógica assimétrica, restringindo o horizonte democrático. Silveira (2022) adverte que tal assimetria mina a equidade discursiva essencial ao debate político, convertendo a promessa de participação cidadã em um processo controlado e potencialmente despolitizante.

Ainda assim, é justamente nesse ambiente – tensionado entre a promessa de inclusão e os riscos de manipulação algorítmica – que o eleitor busca se engajar no processo democrático e no exercício do civismo digital. As postagens (Figura 1) dos sites de notícias, ocorridas em 2023, demonstram a materialização do que Ferrari (2014) denomina ambiente híbrido, evidenciando a transição e expansão do debate político do espaço físico para as plataformas digitais. Trata-se de um

cenário no qual os brasileiros marcam presença, seja buscando informação, entretenimento ou articulando posicionamentos (DataSenado, 2019, 2020). Tal presença digital amplia a participação política dos cidadãos, seja na interlocução com pautas em curso, na reatualização de debates históricos ou na proposição de novas agendas ao espaço público. Assim, o eleitor emerge como agente ativo e contraditoriamente situado, ora mobilizado por uma cidadania conectada, ora submetido às mediações opacas dos dispositivos tecnossociais.

Dessa forma, as mídias sociais têm se configurado como uma ágora digital para a discussão de diversos temas de interesse social, sejam eles abordados de maneira positiva ou negativa. Nesse contexto, o civismo digital nas redes favorece a participação política ao transformar o eleitor em agente ativo da comunicação. Contudo, essa mesma dinâmica pode fomentar debates superficiais, acirramento da polarização e desigualdade na visibilidade entre candidatos. Ou seja, trata-se de um ambiente ambíguo, que ao mesmo tempo amplia as possibilidades de engajamento, mas compromete a qualidade democrática do debate, especialmente por meio de manifestações depreciativas direcionadas a figuras públicas (Teixeira; Sarruf, 2019), muitas vezes extrapolando os limites do que é noticiado pela imprensa.

Esta atividade é capaz de movimentar redes como o Twitter, por meio de um público interessado pela pauta política, não apenas de âmbito nacional, mas também na esfera estadual. Uma articulação já mensurada pelo DataSenado e que mostra a adesão do brasileiro ao uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para se comunicar com outras pessoas, expressar uma opinião ou se informar. Uma comunicação mediada por computador e aparelhos móveis que gera conexões, como aponta Castells:

As novas tecnologias da informação estão integrando o mundo em redes globais de instrumentalidade. A comunicação medida por computadores gera uma gama enorme de comunidades virtuais. Mas a tendência social e política característica da década de 1990 era a construção da ação social e das políticas em torno das identidades primárias – ou atribuídas, enraizadas na história e geografia, ou recém-construídas, em uma busca ansiosa por significado e espiritualidade (Castells, 2020, p. 77-78).

O autor sinaliza que os sites de mídias sociais contribuíram na instituição de uma nova morfologia de interação social, potencializando o direcionamento da pauta jornalística para modificar o cotidiano de uma sociedade, seja economicamente, culturalmente, socialmente ou politicamente. Expandindo da plataforma física para a esfera pública digital, e carregando a mesma velocidade da falada.

Potencializando ainda a possibilidade de tornar, cada vez mais, esse ambiente democrático, até em período eleitoral (Recuero, 2014).

3 O DEBATE NA TV BANDEIRANTES

A década 1980 foi marcada por importantes retomadas na política brasileira, entre elas as eleições diretas para governador e vice-governador, que haviam sido suspensas em fevereiro de 1966, quando o governo militar editou o Ato Institucional n.º 3 (AI-3). Os representantes estaduais do Poder Executivo seriam eleitos pelas assembleias legislativas, a partir da obtenção da maioria absoluta dos votos nominais dos deputados estaduais e distritais (Brasil, 1966).

A volta das eleições diretas para governador, em 1982, também trouxe os debates televisivos, seguindo os modelos europeu e americano. No estado de São Paulo, por exemplo, a TVS e a Rede Bandeirantes transmitiram dois debates para governador, o primeiro entre Reynaldo de Barros (PDS) e Franco Montoro (PMDB), e um segundo com todos os candidatos: Reynaldo de Barros (PDS), Franco Montoro (PMDB), Jânio Quadros (PTB), Lula (PT) e Rogê Ferreira (PDT).

A adoção dos debates ofertou uma prática democrática que se mantém desde então. Instrumento que tem as suas regras definidas pela legislação eleitoral, como a Resolução TSE n.º 23.627/2020, art. 36-A, inciso III; art. 45, inciso V; e 46, todos da Lei n.º 9.504/97, bem como nos artigos conexos da Resolução TSE n.º 23.610/2019.

Regras jurídicas que asseguraram a realização do debate, um dos objetos deste estudo, no dia 7 de agosto de 2022, pela TV Bandeirantes, entre os candidatos a governador do estado de São Paulo Fernando Haddad (PT), Tarcísio de Freitas (Republicanos), Vinicius Poit (Novo), Elvis César (PDT) e Rodrigo Garcia (PSDB). O encontro foi realizado com candidatos filiados a partidos com representatividade na Câmara dos Deputados Federais, como determina o art. 44 da Resolução n.º 23.671/2021:

§ 1º Deve ser assegurada a participação de candidatas e candidatos de partidos, de federações ou de coligações com representação no Congresso Nacional de, no mínimo, cinco parlamentares, facultada a dos demais. Lei n.º 9.504/1997, art. 46, caput. (Brasil, 2021).

Pela ótica dos profissionais de comunicação, o debate torna o pleito mais democrático, pois possibilita ao cidadão ter acesso às propostas e pensamentos dos candidatos sobre as políticas públicas e as demandas sociais mais urgentes.

Tudo em uma arena capaz de contribuir para a projeção do candidato, onde “a disputa converteu-se, em grande medida, numa competição pela produção da imagem e da percepção pública dos interesses que vão se constituir como parte da agenda política” (Gomes, 2004, p. 239).

O autor exemplifica o debate televisivo como uma etapa importante, no marketing político, para a construção da imagem de um candidato preparado e conhecedor das demandas sociais. Também é nele que é consolidada a imagem junto à imprensa, cientistas políticos e diferentes segmentos da sociedade que atuam fora do jogo político, mas que podem influenciar na formação da opinião do cidadão, por exemplo, por meio das mídias sociais.

Ponto de vista apoiado por Fonseca (2011, p. 41):

Ter acesso e influência sobre as informações veiculadas no noticiário político é parte de uma luta concorrencial entre os agentes dos campos políticos e jornalísticos como forma de influir na formação das agendas públicas e governamentais; intermediar relações sociais entre grupos distintos; influenciar a opinião de inúmeras pessoas sobre temas específicos; e participar de contendas políticas posicionando-se sobre elas.

Com base no argumento do autor, é possível afirmar que o debate televisivo é um espaço midiático de interesse dos partidos e dos profissionais de comunicação na intenção de projetar a imagem do seu candidato e impactar os apoiadores e os possíveis eleitores que assistem ao debate com um smartphone conectado à internet. Argumento reforçado por Recuero, uma vez que mídias sociais como Twitter e Facebook ganharam relevância na ampliação dos espaços de debate público, e a sua influência na construção e no desafio dominante é muito importante” (Recuero, 2016, p. 162).

A projeção desejada pelos candidatos é pensada para atingir e conectar pessoas – telespectadores e internautas – a partir dos temas propostos pelos candidatos durante o debate, além de direcionar perguntas ao público. Fator capaz de fomentar a livre argumentação entre as pessoas na internet, como durante o debate.

4 APLICAÇÃO METODOLÓGICA

Conforme explicitado na introdução, este estudo tem como foco duas questões fundamentais. Na primeira, procuramos o site de mídia social que mais

recebeu postagens com o marcador #debatenabandsp durante as três horas de debate, e a repercussão na esfera pública digital. A *hashtag* foi adotada para manter uma centralidade na busca das postagens e uma uniformidade entre os candidatos, além de poder conter propósitos e significados para gerar a visibilidade desejada a partir de um marcador (Recuero, 2014). Além de no ambiente das campanhas políticas:

(...) no Twitter, interessam os efeitos políticos e estratégicos que o uso de uma *hashtag* pode exercer na produção de visibilidade pública e no engajamento de militantes e simpatizantes, assim como na promoção de iniciativas voltadas à interação dialógica entre cidadãos e campanhas (Aggio, 2016, p. 104).

Na segunda, buscamos identificar se a conversação ocorrida nas redes sociais carrega elementos que podem caracterizar esse espaço como democrático. Ou seja, se o debate entre os usuários da rede ocorreu pautado pelo civismo digital. Este conceito engloba a utilização consciente, responsável e segura da tecnologia na sociedade, abrangendo oito elementos principais: acesso, alfabetização digital, comunicação, etiqueta, comércio, direitos, segurança e bem-estar no ambiente on-line. Algo que pode ser traduzido na prática por Cosson (2019), Ochs; Ferrari; Machado (2020) e Gohn (2019).

Cosson parte do princípio de que nenhum cidadão nasce democrático. Ele é educado para conviver em uma democracia. Algo que pode ser obtido por meio de ensinamentos pautados em saberes universais que contribuem na formação democrática do indivíduo, a partir de uma “educação para a cidadania centrada no funcionamento do Estado e nos direitos e deveres do cidadão, para incorporar os vários espaços e tempos em que a política se faz presente na vida das pessoas (Cosson, 2019, p. 44). Ou seja, uma educação pautada em aspectos que reforçam a cidadania do indivíduo: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, que precisam ser preservados em um estado democrático.

Essa prática deve ser reforçada no ensinamento existente no ambiente físico, e trabalhada no digital, pois ela vai permitir que o cidadão possa ler, interpretar, pesquisar, interagir, denunciar, contestar e criar conteúdo para agir midiaticamente nas redes. Ou seja:

Que sabe ler criticamente todas as informações que recebe, que utiliza corretamente as ferramentas de comunicação para fortalecer a sua autoexpressão e que participa de maneira consciente, ética e responsável do ambiente informacional, terá condições de exercer o seu direito fundamental à liberdade de expressão de forma plena (Ochs; Ferrari; Machado, 2020, p.7).

Somados os argumentos dos dois autores, é possível identificar que as propostas se complementam, pois dar ao cidadão a informação devida sobre os seus direitos e deveres, noções sobre o Estado e aspectos da cidadania pode contribuir para que ele possa interagir com as diferentes mídias – rádio, TV, sites de notícias, revistas, folhetos e internet – e criar conteúdo a partir do que tem acesso por esses meios.

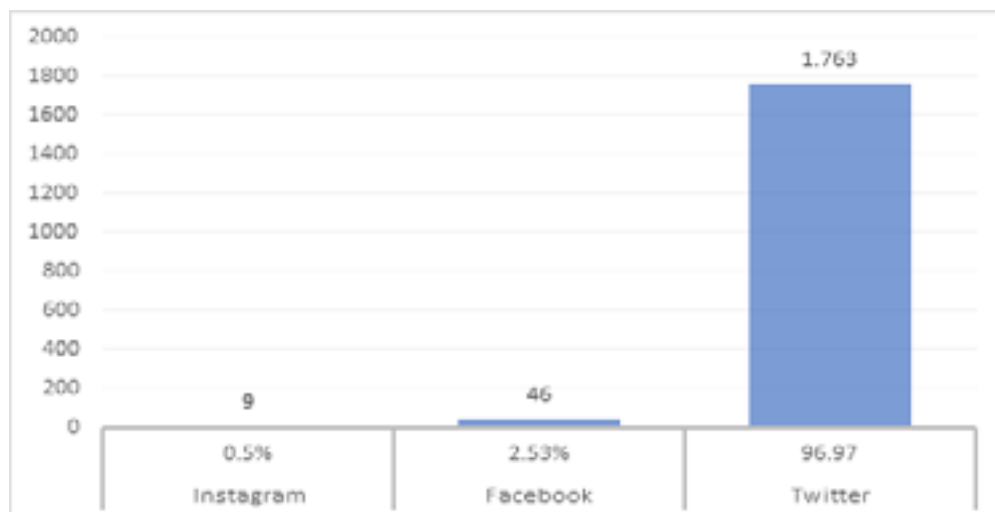
Para discutir essas questões, adotamos os métodos de pesquisa quali-quantitativa, na intenção de identificar a valorização das postagens e apresentar uma melhor compreensão delas, fazendo com que o objeto do estudo não seja apenas um dado, mas sim, “parte integrante do processo de conhecimento, atribuindo significados àquilo que pesquisa” (Santaella, 2002, p. 144).

Dessa forma, reforçamos os argumentos sobre participação democrática explicitados por Gonh (2019, p.109-110), uma vez que em uma sociedade os valores ideológicos são diversos, assim como os repertórios para as demandas sociais: “combate à corrupção, busca por justiça, defesa da democracia, contra o autoritarismo, políticas públicas eficientes, denúncia das mazelas na oferta do serviço público estatal etc.”

Assim, o ensinamento para a cidadania e letramento digital pode contribuir para que essa participação social – com todos os valores ideológicos – possa ser usada no ambiente digital para defender publicamente ideias sobre um governo, além da postura e propostas de um candidato. Ação que torna cada indivíduo on-line ativo politicamente e responsável, tanto quanto no ambiente físico. “O fato de ser alguém no espaço público, nesta perspectiva, já pode ser pensado como um fenômeno político na medida em que decidir que se é, isto é, ter uma identidade, é um elemento da ação política” (Martino, 2023, p. 109).

A coleta de dados foi realizada por meio da plataforma Buzzmonitor, em sua versão gratuita, identificando 1.818 publicações que utilizaram a *hashtag* #debatendabandsp, criada pela emissora TV Bandeirantes, sendo que o Twitter abrigou a maioria das postagens com a *hashtag* (Gráfico 1). A adoção desse marcador permitiu a neutralidade na seleção dos dados, evitando favorecimentos ou prejuízos a quaisquer candidatos, ao mesmo tempo em que assegurou o vínculo direto das publicações ao evento do debate.

Gráfico 1 – Quantidade postagens por mídia social

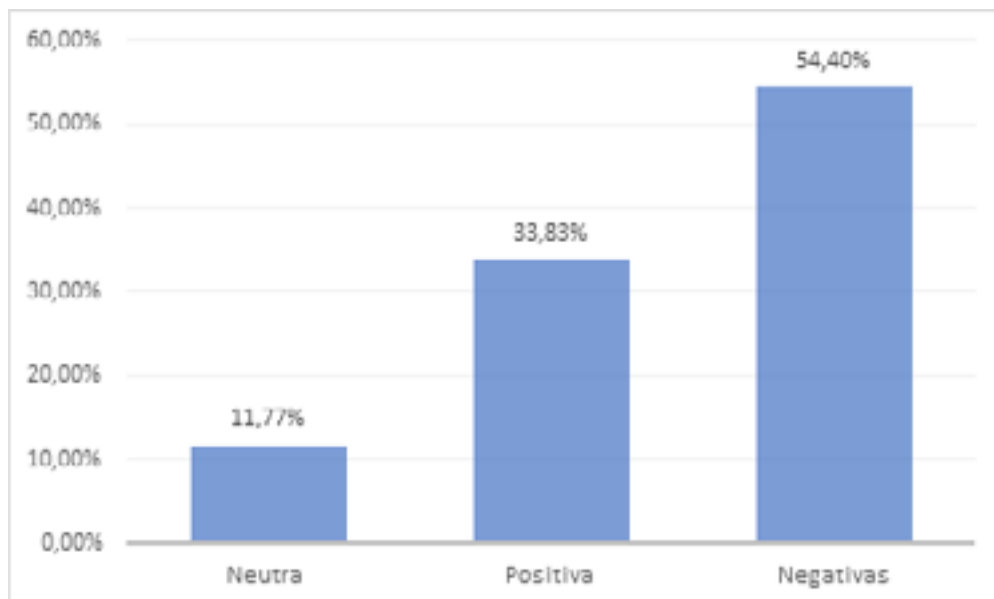


Fonte: Buzzmonitor (2022)

Para delimitação da amostra, foram consideradas apenas as postagens publicadas durante as três horas de duração do debate. A análise revelou que 64,04% das publicações foram realizadas por usuários autodeclarados homens e 35,96% por mulheres. As publicações foram classificadas quanto à valência afetiva em três categorias: neutra, positiva e negativa, evidenciando o potencial de engajamento provocado pelas emoções nas interações em mídias sociais.

Como destaca Han (2022, p. 37), os afetos operam mais rapidamente do que a racionalidade, tornando-se estímulos eficazes à ação: “afetos são mais rápidos do que a racionalidade. Em uma comunicação afetiva, não prevalecem os melhores argumentos, mas as informações com maior potencial de estimular” Nessa mesma direção, Empoli (2020, p. 21) observa que as mídias sociais frequentemente “se alimentam sobretudo de emoções negativas, pois são essas que garantem maior participação”. Tal perspectiva ajuda a compreender a elevada incidência de postagens com valoração negativa identificada no corpus analisado.

Gráfico 2 – Quantidade postagens por mídia social



Fonte: Buzzmonitor (2022)

Esse conjunto de dados foi analisado sob a ótica de uma literatura que versa sobre comunicação política (Gomes, 2004; Fonseca, 2011), marketing político (Torquato, 2014), comunicação eleitoral em mídias sociais (Aggio, 2016), esfera pública (Ferrari, 2014; Recuero, 2014; Castells, 2020) e teorias de mídias sociais (Martino, 2023).

A partir deste recorte, constituímos o corpus de análise, na intenção de investigar os tweets – uma vez que foi a rede que mais recebeu publicações durante os 180 minutos de monitoramento – em uma análise de contingência para atribuir valoração às postagens e identificar indícios de um espaço público digital propício ao debate democrático.

O estado de São Paulo foi escolhido por ser uma das unidades federativas mais importantes do país, considerando a população, dados socioeconômicos e pela realização de um dos primeiros debates eleitorais na década de 1980.

5 ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção, passamos a discutir como os dados contribuem para identificar indícios que respondam às questões deste estudo. Analisamos as postagens realizadas pelos usuários com perfis no Twitter (atual X) durante a transmissão do debate organizado pela TV Bandeirantes, com candidatos ao governo paulista filiados a partidos de diferentes espectros políticos: Elvis Cesar (PDT) e Fernando Haddad (PT) filiados às siglas de esquerda; Rodrigo Garcia (PSDB), Tarcísio de Freitas (Republicanos) e Vinicius Point (Novo) em siglas partidárias mais à direita. Algo que sinaliza uma mescla ideológica no estado.

Trata-se de uma mistura que ganha identidade a partir dos blocos do debate, nos quais os partidos e candidatos traçaram estratégias apresentando suas propostas para impactar o eleitorado, se destacar dos concorrentes e se tornar pauta na esfera pública. Essas ações ocorrem por meio de um pacote composto pelo modo de se expressar, de agir e de se vestir, tudo pensado para impressionar o eleitor racionalmente e emocionalmente. Ou seja, o discurso é:

(...) tratado como um termo abrangente, não se restringindo às falas de palanque. Envolve todos os conteúdos a ser expressos pelo candidato, incluindo a área semântica, de substância expressiva, de ideias, e a área estética, que envolve a apresentação pessoal do candidato (Torquato, 2014, p. 51).

Esse conjunto de ações pode auxiliar o internauta a formular uma opinião sobre os postulantes, atribuir valor e usar o espaço como um campo para o exercício da cidadania e democracia. O que torna esse espaço digital uma arena para o exercício – motivado ou espontâneo – da cidadania e democracia no acompanhamento das ações dos políticos e governantes, como pontua Martino (2023, p. 86), uma vez que o meio digital “vem permitindo novas formas de engajamento político dos cidadãos interessados. A discussão pública de assuntos igualmente públicos torna-se mais fácil”.

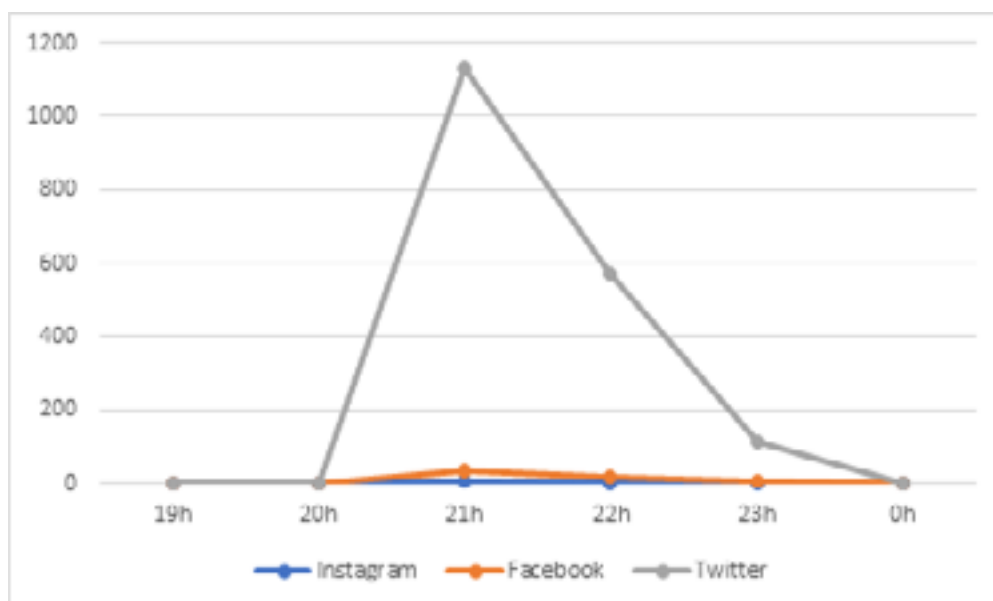
O autor ainda argumenta que nem sempre uma determinada pauta vai obter relevância na internet. Entretanto, quando olhamos para o objeto e as marcações usadas pelos usuários do Twitter (atual X) durante o debate, observamos que em momentos pontuais uma temática pode ganhar visibilidade na rede e se enquadrar na perspectiva da participação:

Superação dos limites de tempo e espaço para a participação política; extensão e qualidade do estoque de informação online; comodidade, conforto, conveniência e custo; facilidade e extensão

de acesso; sem filtros; nem controles; interatividade e interação; oportunidade (Maia; Gomes, 2008, p. 302-303).

Essa perspectiva da participação, mesmo sendo relativamente pequena, devido ao tempo de duração do debate, foi percebida em diferentes formas. O debate ficou entre os assuntos mais comentados pelos usuários do Twitter (atual X) no período. Uma classificação que proporciona aos usuários saberem, na rede, o que está ocorrendo no mundo ou no Brasil.

Gráfico 3 - Evolução da *hashtag* nos sites de mídias sociais por hora



Fonte: Buzzmonitor (2022)

A movimentação exibida no Gráfico 3 mostra uma pauta provocada (estimulada) por um determinado fato, seguido pela motivação pessoal dos usuários da rede, podendo dar a organicidade esperada no ambiente digital por diferentes atores sociais (políticos, artistas, influenciadores, entre outros). No período do debate, o Twitter concentrou, das 21h às 23h, o maior número de interações com as *hashtag*, sendo o pico na primeira hora, com 1.100 publicações com o marcador: #debatenabandsp.

Isso nos faz perceber uma organicidade obtida por meio dos nós construídos na rede, conferindo valor ao tema compartilhado, conforme destacado por Recuero (2020, p. 87), que ressalta como esses nós podem ficar ainda mais visíveis:

“Quanto mais conectado está o nó, maiores as chances de que ele receba determinados tipos de informação que estão circulando na rede e de obter suporte social quando solicitar.

A teoria da autora manifesta-se através dos perfis ativos no Twitter e em outras redes. Isso é corroborado por estudos recentes que reforçam a necessidade da manutenção desse capital social relacional pelos políticos para manter e obter a visibilidade desejada nos sites de mídias sociais (Faustino, 2019; Recuero, 2020; Munhoz, 2020; Damasceno, 2023). Essas pesquisas fortalecem a importância da criação e manutenção de laços nas redes para obter a visibilidade desejada. Por exemplo, o engajamento ocorrido neste estudo.

Um capital social relacional que pode ser visto na rede durante o monitoramento. A conversação coletada carrega os indicadores desses nós relacionais, seja por meio de compartilhamento, curtida, comentário em uma postagem; na criação de um novo conteúdo a partir do que teve acesso ou respondendo às indagações lançadas pelos políticos aos internautas e telespectadores.

Figura 2 - Conexões entre os nós dos usuários



Fonte: Twitter

A Figura 2 mostra que as inquirições lançadas pelos candidatos geraram respostas na rede, como também serviram de estímulo para a elaboração de outras postagens, a partir do que era percebido durante o debate. Essas postagens, por sua vez, se disseminaram entre as conexões, contribuindo para amplificar a pauta para outros grupos e alargar a conversação sobre questões de interesse social, como a escolha do futuro governador paulista, em uma rede com interações que ultrapassam as fronteiras físicas.

São centenas, milhares de novas formas de trocas sociais que constroem convenções públicas, coletivas, síncronas e assíncronas, que permeiam grupos e sistemas diferentes, migram, espalham-se e semeiam novos componentes (Recuero, 2014, p. 35).

Toda essa atividade constitui-se em conversações coletivas, públicas, permanentes (até serem removidas da rede), acessíveis, inclusivas e participativas. Trata-se de um ambiente que permite a interação entre pessoas, independentemente da distância física ou grau de proximidade relacional conquistada no ambiente físico, para debater questões de interesse coletivo. De acordo com Habermas (2012), esse espaço de diálogo se conecta à democracia. Martino (2023) corrobora com essa visão, destacando a existência de um espaço aberto para o livre debate de ideias entre as pessoas.

A esfera pública, nesse sentido, é um espaço abstrato de deliberação a respeito de assuntos diversos de interesse de um público. A troca de ideias e a livre participação dos interessados são elementos fundamentais para a constituição de uma esfera pública. Qualquer local de discussão de ideias é, a princípio, parte disso (Martino, 2023, p. 91).

Assim, com base nos autores, a interação no Twitter está inserida no contexto da esfera pública mencionada anteriormente. As manifestações pessoais tornam-se públicas e interacionais, como observado nos dados da rede, e também são vistas como opiniões discutidas em público. Como destaca Martino, isso só pode “acontecer se existirem espaços nos quais a livre manifestação de ideias seja possível” (2023, p. 91).

Uma liberdade identificada neste estudo é a capacidade de os usuários da rede se manifestarem sobre diferentes momentos com postagens críticas, solidárias, irônicas ou elogiosas. Prática comum na internet, possibilitada pelo acesso à informação, tornando mais fácil a checagem e a elaboração de conteúdo. O que para Gomes (2018, p; 35) torna claro que a “demonstração da relevância da tecnologia para a democracia se dá por meio da indicação de pontos realmente decisivos para a vida democrática, em que a incidência da tecnologia faz ou faria muita diferença”. Estes aspectos podem ser resumidos nas seguintes dimensões: registro ou consulta da opinião pública, informação, tomada de decisão e deliberação. Pontos que podem ser vistos nos dados levantados neste estudo.

Na mesma linha, Dahlgren (2005) chama a atenção para o papel da internet na vitalização da cultura cívica na esfera pública digital. Mesmo que informal, pode ocupar um papel de destaque no que é entendido como caminhos para uma

identidade cidadã e compromisso por novas formas de participação on-line.

Atividade capaz de elevar o engajamento cívico no ambiente digital, como observado na Figura 3, e que materializa o pensamento de Peter Dahlgren (2005) sobre a existência de um ativismo digital em pautas que dizem respeito à vida pública das pessoas.

Figura 3 - Conexões entre os nós dos usuários



Fonte: Twitter

Como mencionado, o debate virou pauta das pessoas na rede. Os fragmentos das postagens carregam diferentes motivações, como questões sociais, políticas públicas, a experiência dos postulantes, indagações sobre as propostas, elogios ou críticas às gestões. Elementos que convergem para o exercício da civilidade digital (Martino, 2023). Um ato cívico que, na visão de Dahlgren (2005), nos remete à esperança depositada na internet como o meio capaz de trazer um impacto positivo na democracia a partir da participação social.

O civismo demonstrado na Figura 3 reflete traços dessa democracia digital e das opiniões discutidas em espaço público, onde usuários da rede pontuam sobre as performances dos candidatos, a importância de saber a liturgia do cargo e a experiência. Uma das imagens (Figura 3) apresenta a impressão do usuário sobre o fato de os políticos esquecerem as promessas publicizadas durante o debate televisivo. Esses dois comentários estão alinhados com o civismo digital apresentado neste estudo (Martino, 2023; Dahlgren, 2005), além de mostrarem a existência de uma vigilância cidadã na rede, como indica Gomes (2018) em seus estudos sobre democracia digital que engloba:

Participação pública e engajamento cívico por via digital, mas também e-transparência, governo aberto, *e-accountability* e canais interativos de comunicação com as instruções intermediárias do Estado são todas distintas funções por meio das quais as tecnologias exercem impacto sobre a tecnologia (Gomes, 2018, p. 85).

Gomes (2018) ressalta que o civismo digital também tem um papel fiscalizatório. Uma fiscalização refletida nas postagens (Figura 3), onde os usuários pontuam sobre aspectos do debate e exercício de cargos públicos com um nível de sagacidade, o que reforça o compartilhamento do saber e da cobrança sobre o que foi dito pelos candidatos durante o debate, mostrando assim uma conexão real entre os espaços físico e on-line na prática cívica. O que, segundo Gohn (2019, p. 250), revela diferentes “formas de participação cívica com identidades, propostas e perfis político-ideológico distintos, formando um leque diversificado de correntes e contracorrentes”, na hora de cobrar órgãos públicos, partidos e políticos. Ou seja,

O engajamento cívico perpassa continuamente a vida conectada e desconectada. Daí a participação em esferas públicas ágeis, formadas no engajamento momentâneo de indivíduos interessados em defender pontos de vista, práticas ou modo de vida (Martino, 2023, p. 110).

A partir dos argumentos dos autores e dos dados extraídos do Twitter (atual X) durante o debate, foi possível observar que o cidadão possui domínio sobre os sites de mídias sociais para se expressar sobre questões políticas e de interesse coletivo. Assim, podemos afirmar que a prática do civismo digital desempenha um papel crucial no fortalecimento do debate democrático, especialmente em um contexto onde as interações on-line desempenham um papel significativo na formação da opinião pública.

Ainda na Figura 3, é possível observar que uma das postagens traz um questionamento sobre a necessidade de se esclarecer as competências do Poder Executivo em suas esferas: “primeiro requisito para ser candidato: saber as competências do governador. Povo falando de coisas que é de competência da União e outras do município...[sic]”. Um comentário que demonstra atenção sobre as competências das instâncias do Executivo, e que congrega pontos do letramento político defendido por Cosson (2019, p. 64) para a convivência social do indivíduo: “promover o conhecimento do funcionamento das instituições e organização política do país... promover a participação política e o empoderamento do cidadão”. A usuária da rede demonstra conhecimento sobre o papel das instituições e domínio da interpretação crítica sobre as falas dos candidatos, produzindo um conteúdo que pode chamar a atenção de outras pessoas na rede.

A postagem da usuária também carrega elementos da educação midiática, prática que corrobora para o civismo digital ao empoderar “o cidadão e o transformar em alguém capaz de contribuir positivamente para sociedade, fortalecendo ainda mais o ambiente democrático” (Ochs; Ferrari; Machado; 2020, p. 7).

Entretanto, apesar da existência de postagens que congregam a civilidade desejada no ambiente digital, também foram encontradas postagens que vão na contramão do que pregam os autores, ou seja, que podem alimentar a disseminação do ódio nas redes. O que contribui de forma negativa com o ambiente digital, pois é mais fácil manipular as pessoas pelo ódio que sentem do que pelo amor. O que nos leva aos argumentos de Stoppa e Nienkotter (2020, p. 72), “ninguém vive só de amor, por um lado, mas por outro, o eleitor vota muito mais com a alma que com a reflexão”. O pensamento dos autores converge com elementos indicados por Ziblatt e Levitsky (2019) que contribuem para o enfraquecimento de oponentes em pleitos eleitorais. Algo que pode ocorrer por meio de palavras que rejeitam ações democráticas ou a legitimidade dos oponentes, para gerar o sentimento de ódio ou desprezo por eles e suas práticas.

Descrevem seus rivais como subversivos ou opostos à ordem constitucional existente? Afirmam que seus rivais constituem uma ameaça. Seja à segurança nacional ou ao modo de vida predominante? Sem fundamentação, descrevem seus rivais partidários como criminosos cuja suposta violação da lei (ou potencial de fazê-lo) desqualificaria sua participação plena na arena política? Sem fundamentação, sugerem que seus rivais sejam agentes estrangeiros, pois estariam trabalhando secretamente em aliança com (ou usando) um governo estrangeiro – com frequência um governo inimigo? (Ziblatt e Levitsky, 2019, p. 33).

Exemplos dessa prática foram identificados em algumas postagens coletadas que não estimulam a crítica construtiva e o pensamento crítico digital construtivo (Figura 4).

Figura 4 - Exemplos de postagens que não estimulam a crítica construtiva



Fonte: Twitter

Dessa forma, apresentamos algumas orientações que talvez possam contribuir na prática do civismo digital e fortalecer o debate democrático na internet.

Quadro 2 - Sugestões para interação no ambiente cívico digital

Respeito e Empatia	Aborde os outros com respeito, mesmo que você discorde de suas opiniões.
	Cultive a empatia ao considerar diferentes perspectivas e experiências.
Verificação de Fatos	Verificação da informação antes de compartilhar para evitar a propagação de desinformação.
	Utilize fontes confiáveis e promova a importância da verificação de fatos
Diálogo Construtivo:	Participe de discussões de forma construtiva, evitando ataques pessoais
	Disposição a ouvir e a modificar opiniões com base em evidências
Combate à Desinformação:	Denuncie notícias falsas e desinformação para criar um ambiente digital mais confiável
	Compartilhe recursos educativos sobre como identificar e evitar a desinformação
Inclusão Digital:	Garantir acesso das pessoas às plataformas digitais para promover uma participação cidadã
	Seja inclusivo e respeite a diversidade de opiniões.
Promoção da Participação Cívica:	Engajamento cívico on-line, encorajando o registro para votar e a participação democrática
	Utilize as redes para promover a conscientização sobre questões importantes
Educação Digital:	Alfabetização digital, ensinando a discernir entre fontes confiáveis e não confiáveis
	Estimule a crítica construtiva e o pensamento crítico on-line
Responsabilidade Pessoal:	Reconheça sua responsabilidade no espaço digital e no impacto de suas palavras e ações
	Aceite feedback construtivo e esteja disposto a aprender com os outros.
Colaboração e Cooperação:	Colabore com outros usuários para resolver problemas e promover soluções construtivas
	Busque oportunidades para criar pontes entre diferentes grupos e opiniões
Moderação Consciente:	Exerça a moderação consciente ao participar de grupos on-line, evitando as interações impulsivas
	Seja vigilante contra o discurso de ódio e comportamentos prejudiciais

Fonte: Autoria própria

Diante do exposto, acreditamos que, com a adoção dessas práticas, os cidadãos podem contribuir para um ambiente digital mais saudável, promovendo o respeito mútuo, a troca de ideias e o fortalecimento do debate democrático.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresenta uma reflexão sobre o civismo digital ocorrido durante o debate para o governo do estado de São Paulo, nas eleições gerais de 2022, realizado pela TV Bandeirantes. Análises sobre essa temática não são novas, entretanto, com o avanço das relações virtuais e o uso cada vez mais profissional dos sites de mídias digitais, se faz preciso a verificação periódica da temática.

Uma perenidade necessária, pois, por meio dela, além de outras atividades de pesquisa, podemos mensurar parte da prática cívica do brasileiro em sites e mídias como o Twitter (atual X). Ainda mais quando a questão principal circunda a pauta política, uma vez que o site é usado por figuras políticas em diferentes esferas de governo e mandatos. Além disso, a rede é uma das mais utilizadas pelos internautas para se informar sobre pautas de interesse da coletividade.

A análise dos dados revelou que as postagens observadas apresentam elementos associados à prática cívica no ambiente digital, conforme indicado pelas referências utilizadas neste estudo. Ainda que em uma proporção ligeiramente superior a 33%, tais conteúdos evidenciam traços de saber político, exercício de cidadania e menções a direitos sociais. Por outro lado, 54,5% das postagens analisadas contêm elementos de cunho negativo direcionados aos candidatos, o que pode contribuir para a propagação de discursos de ódio e práticas de incivildade nas redes sociais. Observou-se, ainda, que os conteúdos produzidos pelos usuários apresentam características marcadas pelo uso do humor, da crítica social, da cobrança direcionada e do apoio explícito a determinados candidatos ou partidos políticos.

Por fim, podemos afirmar que sim, a conversação ocorrida durante o debate carrega aspectos do civismo digital. Entretanto, ao analisarmos as publicações, identificamos postagens que podem corroborar com a manutenção da desinformação no ambiente digital, o conflito, a partidarização, a fiscalização do litígio do cargo público e do diálogo construtivo. O que demanda ações de letramento político e educação para a cidadania para ampliar o civismo no ambiente digital. Nesse sentido, é necessário implementar estratégias educativas contínuas, como programas de alfabetização midiática e política voltados para jovens e adultos, capazes de promover o uso crítico e ético das redes sociais. Tais iniciativas devem abordar competências como a verificação de informações, a argumentação respeitosa, o reconhecimento das atribuições institucionais e o engajamento responsável. Como apontam Ochs, Ferrari e Machado (2020), esse tipo de educação capacita o cidadão a exercer sua liberdade de expressão de maneira consciente, contribuindo ativamente para a construção de um ambiente democrático mais saudável e plural.

Sendo assim, reforçamos a necessidade de mais estudos sobre a temática, na intenção de ampliar a literatura, e a disponibilização de dados mensurados por diferentes vertentes que corroborem na melhora da civilidade no ambiente digital.

REFERÊNCIAS

AGGIO, Camilo. Campanhas online e Twitter: a interação entre campanhas e eleitores nas eleições presidenciais brasileiras de 2010. Revista FAMECOS, v. 23, n.1, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1980-3729.2016.1.22088>. Acesso em: 9 dez. 2023.

AGGIO, Camilo. Campanhas políticas e sites para redes sociais: um estudo sobre a ressignificação da função do site oficial na comunicação eleitoral online brasileira. 2014. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/25197/1/Camilo%20Aggio%20-%20Tese%20-%20Campanhas%20Pol%c3%adticas%20e%20Sites%20para%20Redes%20Sociais%20%281%29.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

AS 10 REDES Sociais mais usadas no Brasil em 2021. HostMídia/Blog. Disponível em: <https://www.hostmidia.com.br/blog/redes-sociais-mais-usadas/>. Acesso em: 13 ago. 2022.

AS 10 REDES sociais mais usadas no Brasil em 2022. Echosis. 2022. Disponível: <https://www.echosis.com.br/as-10-redes-sociais-mais-usadas-no-brasil-em-2022/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

AMPER. We Are Social e Hootsuite – Digital 2022: resumo e relatório completo. 3 mai. 2022. Disponível em: <https://www.amper.ag/post/we-are-social-e-hootsuite-digital-2022-resumo-e-relatorio-completo>. Acesso em: 13 jan. 2024.

BRASIL. Ato Institucional n.3, de 5 de fevereiro de 1966. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 21ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

COSSON, Rildo. Letramento político: a perspectiva do legislativo. Brasília: Câmara dos

Deputados, Edições Câmara, 2019.

DATASENADO, Instituto de Pesquisa. Panorama Político 2022: O cidadão e o Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasetado/arquivos/panorama-politico-2022>. Acesso em: 13 dez. 2023.

DAHLGREN, Peter. The internet, public spheres, and political communication: dispersion and deliberation. *Political Communication*, New York, v. 22, n. 2, p. 147-162, 2004. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10584600590933160>. Acesso em: 12 jan. 2024.

DAMASCENO, S. Marcelo. O uso do Facebook por pré-candidatos a prefeito em pequenos municípios paulistas. Disponível em: <http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/226>. Acesso em: 19 dez. 2023.

EMPOLI, Giuliano Da. Os engenheiros do caos. São Paulo: Vestígio, 2020.

FERRARI, Pollyana. A força da mídia social: Interface e linguagem jornalística no ambiente digital. São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2019.

FONSECA, Francisco. Mídia, poder e democracia. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 6, p. 41-69, 2011.

FAUSTINO, Paulo. Marketing Digital na Prática: Como criar do zero uma estratégia de marketing digital para promover negócios ou produtos. São Paulo: DVS Editora, 2019.

GOMES, Wilson. Transformações da política na era da comunicação de massa. São Paulo: Paulus, 2004.

GOMES, Wilson. A democracia no mundo digital: História, problemas e temas. São Paulo: Sesc, 2018.

GOHN, Maria da Glória. Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos de pós-junho de 2013. Petrópolis: Vozes, 2019.

HABERMAS, Jürgen. Teoria da ação comunicativa. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HAN, Byung-Chul. Infocracia: digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022.

LEVITSKY, Steve; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

LÓPEZ, Juan. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: Kunsch, Margarida. (org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania. 1. ed. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2020.

MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson. Comunicação e democracia. São Paulo: Paulus, 2008.

MARTINO, Luís Mauro Sá. Mídias Digitais: linguagens, ambientes, redes. Petrópolis: Vozes, 2023.

MIAZZO, Leonardo. Quem ganha com Dino no STF e o que esperar do (provável) novo ministro. Carta Capital, 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/justica/quem-ganha-com-dino-no-stf-e-o-que-esperar-do-provavel-novo-ministro/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MUNHOZ, Júlia. Instagram para Negócios: Aprenda a vender todos os dias transformando seguidores em clientes. São Paulo: DVS Editora, 2020.

NEIVA, Lucas. Dino anuncia processo contra Fernando Holiday por fake news sobre facção criminosa. Congresso em Foco, 2023. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/8967/dino-processa-fernando-holiday-por-fake-news-sobre-facciao-criminosa>. Acesso em: 12 dez. 2023.

OCHS, Mariana; FERRARI, Ana Claudia; MACHADO, Daniela. Guia da educação midiática. São Paulo: Instituto Palavra Aberta, 2020.

RECUERO, Raquel. O Twitter como esfera pública: como foram descritos os candidatos durante os debates presidenciais do 2º turno de 2014? Rev. Bras. Linguist. Apl. v.16, n.1. jan-mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbla/a/f5zQwgZkIwDXG9k4Yt6p7nf/>. Acesso em: 9 dez. 2023.

RECUERO, Raquel. A conversação em rede: comunicação mediada pelo computador e redes sociais na internet. Porto Alegre: Sulina, 2014.

RECUERO, Raquel. Redes sociais na internet. Porto Alegre: Sulina, 2020.

REGRAS sobre debates são definidas em lei. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TER/PR. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Agosto/regras-sobre-debates-sao-definidas-em-lei>. Acesso em 15 nov. 2023.

SANTAELLA, Lucia. Comunicação e pesquisa. São Paulo: Hacker Editores, 2002.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu. Dados, algoritmos, desinformação e os riscos para a democracia.

Fundação Heinrich Böll Brasil, 13 jul. 2022. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2022/07/13/dados-algoritmos-desinformacao-e-os-riscos-para-democracia>. Acesso em: 12 jun. 2025.

STOPPA, Leonardo.; NIENKÖTTER, Sálvio. Comunicação política. Curitiba: Kottter Editorial, 2020.

TEIXEIRA, Viviani Corrêa; SARRUF, Ricardo. As redes sociais virtuais na política e os aspectos positivos e negativos do debate: sucesso ou fracasso eleitoral? 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/WKZxg4K66vhtrqk4PxFBMhL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2025.

TORQUATO, Gaudêncio. Novo manual de marketing político: campanhas eleitorais; marketing de governo e parlamentares; gestão de crise; marketing no estado do espetáculo; avanços e mudanças. São Paulo: Summus, 2014.

RECRUTAMENTO PARTIDÁRIO EM PERNAMBUCO: QUE OUTROS FATORES ALÉM DO POTENCIAL DE VOTO INCENTIVAM O RECRUTAMENTO DE CANDIDATOS EM PERNAMBUCO?

PARTY RECRUITMENT IN PERNAMBUCO: WHICH FACTORS BEYOND VOTE POTENTIAL ENCOURAGE CANDIDATE RECRUITMENT IN PERNAMBUCO?

Matheus Maymone de Barros Dias¹

RESUMO

Assim como empresas, partidos políticos também buscam novos aspirantes constantemente e avaliam seu potencial de diversas maneiras. No entanto, as dinâmicas e motivações que envolvem o mundo político se distanciam do mundo empresarial. A liberdade de construir seus próprios sistemas de recrutamento e seleção gera implicações nas candidaturas que o partido irá apresentar e, portanto, torna-se importante entender como os partidos políticos decidem quem entra na disputa pelo poder. Através da análise de outras pesquisas e trabalhos anteriores, este artigo busca levantar hipóteses sobre o recrutamento partidário em Pernambuco e no Brasil.

Palavras-chave: partidos; recrutamento; seleção; pernambuco; eleições.

ABSTRACT

Just like companies, political parties are also constantly looking for new candidates and assessing their potential in different ways. However, the dynamics and motivations that involve the political world are different from those of the business world. The freedom to build their own recruitment and selection systems has implications for the candidates that the party will present and, therefore, it becomes important to understand how political parties decide who enters the dispute for power. Through the analysis of other research and previous works, this article seeks to raise hypotheses about party recruitment in Pernambuco and Brazil.

Keywords: parties; recruitment; selection; pernambuco; elections

¹ Graduado em Ciência Política pela UFPE e mestrando em Ciência Política pela UFCG.

Sumário

1. Introdução; 2. Recrutamento e seleção; 2.1. O que é o processo de recrutamento? 2.2. Subsistemas nacionais; 3. Entrevistas e conclusões do trabalho anterior; 4. Levantamento de hipóteses; 5. Conclusões; Referências.

1 INTRODUÇÃO

Como são decididas as candidaturas às eleições proporcionais em Pernambuco? No Brasil, os partidos políticos possuem autonomia para decidir a maioria de seus processos internos, limitados somente por regras gerais sobre sua criação (registro e avaliação dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral) e de candidaturas a cargos políticos (idade mínima para candidaturas e, no caso de cargos proporcionais, necessidade de ao menos 30% de representação de gênero). Essa autonomia dos partidos políticos gera uma variedade entre eles e até mesmo em um só partido em localizações geográficas diferentes no Brasil, gerando vários subsistemas partidários dentro do sistema brasileiro de acordo com Paiva e Pietrafesa (2022).

Por conta da diferente dimensão das eleições (entre esferas municipais, estaduais e federais), e também por conta da autonomia de organização e das peculiaridades regionais, é concebível imaginar que os partidos tenham estruturas internas (e por consequência, formas de recrutamento) diferentes entre suas diversas sedes no território brasileiro. De acordo com Hazan e Rahat (2010), há diversas maneiras de organizar o órgão seletor (responsável pela seleção dos candidatos) dos partidos que impactam tanto o partido em si como as eleições no geral. Apesar da importância do entendimento desse processo interno pré-eleitoral, poucas pesquisas no Brasil exploram as características formais e informais da seleção e do recrutamento partidário.

Apesar de o voto ser um fator importante na hora de decidir quem vai concorrer, é necessário entender que candidaturas nem sempre são programadas para dar certo. As elites partidárias responsáveis pela decisão das candidaturas, organizadas em diversas formas e tamanhos, aceitam diversas candidaturas e não escondem a presença de candidatos bons de voto, mas também apresentam candidaturas apenas para cumprir metas como as cotas de gênero ou para outros intuitos que não sejam a vitória na competição. Durante uma pesquisa (Maymone, 2023) realizada entre 2022 e 2023 foi identificada, mesmo que de maneira não generalizável, uma lógica de preservação em elites partidárias pernambucanas onde candidatos eram escolhidos não só pelo potencial de poder de atrair votos, mas também com o intuito de não ameaçar as elites partidárias

já estabelecidas. Partidos na oposição, ao avaliarem as baixas chances de vitória, optaram por candidatos mais fracos, enquanto partidos de governo atraíram os candidatos fortes rejeitados pela oposição. Alguns partidos com poucas candidaturas femininas optaram por “negligenciar” suas candidatas escolhidas, sem interesse no sucesso das mesmas, enquanto outros partidos buscavam ativamente candidaturas femininas fortes ao observar o potencial de atração de votos.

Com o intuito de explorar mais o que foi obtido durante trabalhos anteriores, este artigo pretende apresentar questionamentos e sugestões de hipóteses para trabalhos futuros sobre recrutamento e seleção partidária no Brasil.

2 RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

Em princípio, é necessário definir o que é seleção e o que é recrutamento, normalmente vistos como duas fases de um processo maior de busca de possíveis candidatos (recrutamento) e a escolha dos que mais satisfazem os critérios do partido para concorrer a algum cargo (seleção). É um processo, a princípio, análogo ao de uma empresa que abre novas vagas de trabalho, mas que possui características próprias quando se trata de um partido político.

Apesar de ser uma comparação válida de maneira superficial, recrutamento e seleção tornam-se processos específicos quando se trata de partidos políticos por não serem processos uniformes entre os partidos e pela sua dependência de todo o contexto partidário e político de um sistema partidário. Às vezes os processos de recrutamento e seleção podem ser linearmente encadeados (recrutamento de um conjunto e seleção entre poucos). Em outros casos, um desses passos aparenta ser (mas não é) pulado completamente (recrutamento direto para a vaga ou seleção interna/reciclagem de candidatos), mas de certa forma, nesses casos, eles ou se unificam ou ficam distantes o suficiente para não serem percebidos sem maior análise. Este trabalho pretende utilizar classificações já estabelecidas na literatura por Hazan e Rahat (2010).

É válido ressaltar que não são fora do comum casos em que o recrutamento e a seleção estão tão atrelados que se torna quase impossível distinguir os dois processos (Siavelis; Morgenstern, 2008). Para evitar confusões, após explicação sobre a diferença conceitual entre os dois termos, será utilizado “recrutamento” como a nomenclatura principal.

2.1 O QUE É O PROCESSO DE RECRUTAMENTO?

O recrutamento seria o processo em que um partido político comunica a necessidade de (ou até mesmo busca ativamente) aspirantes a candidatos, anunciando pré-requisitos e lidando com a alta ou baixa oferta de indivíduos dispostos a iniciar uma campanha política. Em concepção simples, o recrutamento parte de “olheiros” dos partidos que observam a sociedade em busca de figuras notáveis que atraíam votos e sejam coerentes com o discurso do partido para concorrerem a um cargo político, criando uma espécie de “oferta de trabalho”, onde o possível candidato recebe uma proposta de renda maior, evidência na sociedade, ou até mesmo a possibilidade de defender uma agenda relevante, em troca da participação nas eleições e fidelidade ao partido. Outra visão comum seria a de pessoas que aspiram algum tipo de poder ou que realmente sejam militantes por uma causa, que decidem se oferecer ao partido, argumentando sua possibilidade de angariar votos como uma qualidade em troca de fundos eleitorais e uma legenda. Essas visões, apesar de reducionistas ao comportamento racional de “mais votos, melhor”, são corretas em muitos casos atuais de recrutamento no Brasil. Alguns resultados desse trabalho argumentam tanto a favor quanto contra a essa lógica, principalmente de lealdade ideológica em eleições menores.

Também se pode perceber recrutamento em uma lógica mais racional, como a teoria econômica da democracia elaborada por Downs (1999). Partidos querem votos, logo irão recrutar “supercandidatos” que consigam o máximo de votos possível para assim conseguir eleger o máximo de candidatos possível, ao mesmo tempo que priorizam candidatos que tragam vantagem (nesse caso, um equilíbrio entre votos e fidelidade ao partido). Nessa lógica, o recrutamento parte somente de dois requisitos: o candidato tem que ser fiel ao partido e o candidato tem que ter muitos votos.

No entanto, um contra-argumento para esse pensamento seria de que os partidos são feitos por pessoas que não são necessariamente totalmente racionais. Fatores não facilmente perceptíveis, a imprevisibilidade da mente humana e questões culturais e sociais podem interferir no processo de recrutamento tanto quanto interferem no processo de decidir o que comer no almoço. Quando há muita opção, prefere-se o prato predileto entre as opções; quando não há variedade, come-se o que há no armário da cozinha naquele momento. O mesmo pode ser dito para partidos políticos. Quando a oferta de candidatos é grande o recrutamento se torna mais seletivo, mas quando as opções são poucas, se realmente se deseja ter uma candidatura, os padrões devem ser reduzidos.

Sobre a lógica do recrutamento, existe uma dependência primeiramente das

“regras do jogo” definidas pelo sistema legal nacional, do sistema eleitoral e do sistema interno dos partidos políticos, que geram critérios para o processo de recrutamento que por fim são balanceados pelas demandas dos *gatekeepers*² e pela oferta de candidatos (Norris *et al.*, 1997). O recrutamento nesse sentido é, geralmente, a porta de entrada para aspirantes a cargos políticos e é definido tanto pelos moldes institucionais, pelas diretrizes partidárias, demanda dos partidos (e conseqüentemente, dos subsistemas partidários) e, por fim, da oferta de pessoas dispostas a se engajar na vida política.

No caso brasileiro, o sistema legal e eleitoral delega aos partidos grande parte dos critérios para o estabelecimento das listas de candidatos, delimitando algumas normas gerais que podem mudar com o tempo, como idade mínima para certos cargos e porcentagem de representação de gênero em eleições proporcionais (Resolução TSE n. 23.675/2021). Fica permitido aos partidos definir filtros mais específicos como ideologia, tempo mínimo de militância e/ou relevância do aspirante. As demandas dos partidos e do selectorate (órgão seletor) também tem uma dependência forte na oferta de candidatos, então, se existe muita busca por candidaturas, o partido tem uma tendência a ser mais criterioso, mas se a oferta de candidatos está baixa, a tendência é que se o partido quer lançar candidaturas, ele vai ser menos severo em seus requisitos.

Um bom exemplo de critérios rígidos, portanto, seria a obrigatoriedade de um tempo mínimo de filiação, já que no Brasil existe a obrigatoriedade da filiação ao partido para iniciar uma campanha política a um cargo. Um tempo mínimo restringiria o processo a indivíduos já engajados no partido, garantindo uma certa fidelidade. Outro exemplo seria de precedentes que facilitassem sua eleição, como um médico famoso em uma comunidade ou alguém capaz de financiar sua própria campanha. Em casos de pouca oferta, seria possível ver até a inversão dessa dinâmica, em que o aspirante negocia com o partido vantagens caso decida concorrer por ele, como prioridade na campanha, mais fundos eleitorais ou algum tipo de troca de favores. Nesse último caso, o recrutamento acaba se tornando uma corrida entre partidos para ver qual fica com os melhores candidatos.

É possível criar uma certa expectativa de que os órgãos e seletores dos partidos brasileiros são mais descentralizados (regionalmente) e menos inclusivos. Em São Paulo, o Partido dos Trabalhadores – PT possuía um colegiado específico para a nomeação, o Movimento Democrático Brasileiro – MDB (na época, PMDB) utilizava o órgão executivo do partido e o Partido Progressista – PP utilizava o líder partidário (Braga; Veiga; Miriade, 2009). Esses três exemplos estão apresentados em ordem crescente de exclusão e através deles pode-se

² “Porteiros”. Pessoas que controlam acesso a algo/algum lugar.

ver uma variedade, demonstrando que, apesar de estarem no mesmo sistema, não possuem processos internos iguais. Em um trabalho mais recente feito em Salvador (Anjos, 2018), o PT e o Partido Socialismo e Liberdade - PSOL organizaram-se em 2018 através de delegados locais para decidir seus candidatos enquanto o Partido Trabalhista Nacional - PTN (atualmente Podemos - PODE), o PMDB (MDB), o Democratas - DEM (atual UNIÃO BRASIL após a fusão com o PSL) e o Partido Popular Socialista - PPS (atual CIDADANIA) apresentaram estruturas mais locais, com lideranças municipais controlando o processo de recrutamento. É interessante observar que alguns partidos (como o PT, por exemplo) possuem uma estrutura similar entre os dois estados e demonstram autonomia local. É possível também observar como os partidos exercem sua autonomia de se organizar. Em São Paulo, mesmo inseridos no mesmo contexto, os partidos organizam-se de maneiras diferentes (Braga, 2008).

Através do que é observado tanto por Norris *et al.* (1997) sobre recrutamento de candidatos e suas implicações, como por Hazan e Rahat (2010), e através da coletânea organizada por Paiva e Pietrafesa (2022), é possível fazer a conexão de que o recrutamento de candidatos não se distingue somente entre os sistemas partidários e seus participantes, mas entre subsistemas partidários. Estratégias e requisitos adotados para cargos nacionais (presidência, senado e deputados federais) não são os mesmos para cargos estaduais e municipais (governador, deputado, prefeito e vereador). Adicionando a ideia de que os partidos dividem entre si os objetivos de obter cargos maiores e menores a partir de coligações (Limongi; Cortez, 2010), cria-se a expectativa de que entre os estados brasileiros, partidos diferentes assumam protagonismo, de uma maneira que exista uma ligação ao sistema nacional (alguns partidos sempre em evidência), mas ao mesmo tempo com peculiaridades suficientes para não serem uma cópia exata do todo.

Outra questão em evidência na literatura é a diminuição da importância das bases partidárias em relação às novas dinâmicas de “militância on-line” (Pereira; Machado, 2017), que apresentam uma nova maneira de engajamento sem filiação. A mudança da estrutura partidária onde partidos costumavam buscar seus candidatos e a ascensão dos influencers como possíveis “supercandidatos” geram novas temáticas a serem estudadas nas dinâmicas intrapartidárias. Apesar dessa pesquisa não se aprofundar nessa discussão emergente, é importante reconhecer a existência e a possível importância dessas novas dinâmicas que demonstram como partidos são organizações em constante mudança.

Também não há como tratar aqui sobre o processo de recrutamento para cargos majoritários, pois os mesmos têm uma lógica interna específica (e geralmente sigilosa). As eleições proporcionais acabam sendo mais acessíveis por

conta das limitações deste trabalho. É possível argumentar que outros fatores como a “herança política”, histórico no partido, negociações pouco divulgadas ou outros fatores dificultam o entendimento do processo de decisão de “quem vai competir” para eleições majoritárias e, portanto, esta pesquisa terá foco nas eleições proporcionais, principalmente para o cargo de vereador.

As eleições para vereador são consideradas pelo senso comum como uma porta de entrada para a política, onde um indivíduo interessado em entrar para a política pode iniciar sua carreira e a tentativa de obter qualquer outro cargo não seria uma boa escolha. Apesar da consideração de vereador como um cargo de entrada com ascensão esperada, boa parte dos vereadores eleitos não ascendem (pelo menos durante o mandato) para outros cargos e não necessariamente querem ascender como o esperado, talvez pelo conforto de um cargo municipal com boa base ou por expectativas irreais (De Lima; Barreto, 2014). Com isso, é possível esperar candidaturas com a expectativa de se tornar “rabo” (candidato que não será eleito e existe para “puxar” votos para candidatos mais fortes) da legenda, e, caso tenha conhecimento disso, o objetivo pode ser para ganhar evidência, atrair a atenção a um projeto pessoal ou por puro espírito aventureiro. Caso o candidato não tenha consciência da posição de sua candidatura, pode se surpreender com os poucos recursos destinados a sua candidatura (Anjos, 2018).

Analisar os processos de recrutamento dos partidos políticos brasileiros, portanto, torna-se uma maneira de entender não somente o resultado final das eleições, mas também de perceber diferenças nas dinâmicas internas dos partidos e dos subsistemas partidários através da identificação das diferenças regionais. A literatura traz bons exemplos de recrutamento e classifica bem suas diferenças, mas ao mesmo tempo enfatiza a importância das variações nacionais e subnacionais. Além da interação dos partidos com as regras definidas, também tem importância no processo a dinâmica específica da concorrência do cargo político e a localidade geográfica onde ocorrerá a disputa. Processos informais não são ignorados e tanto a ciência política como os políticos em si estão cientes disso.

2.2 SUBSISTEMAS NACIONAIS

Como dito anteriormente, especificidades regionais importam para os partidos políticos, pois definem como o partido irá agir em diferentes partes do país. As diferenças podem ser desde algumas mudanças estéticas, diferenças no método de recrutamento e até mesmo na força do partido. Um partido pode ser forte nacionalmente, mas não ter força nenhuma em uma cidade do interior de Pernambuco pela ausência de uma estrutura bem definida naquele local ou

puramente por não ser relevante para o eleitorado. Nestes casos, as coligações entram como uma ferramenta que diminui o custo de estar presente em todos os municípios do país e cria uma troca benéfica para os partidos envolvidos. Partidos grandes não necessitam fazer um microgerenciamento de cada zona eleitoral e delegam esse dever a partidos menores que tenham interesse e disposição de conquistar o eleitorado específico.

Existe, portanto, uma certa divisão do trabalho entre os partidos políticos brasileiros, em que os mais “fortes” disputam cargos majoritários nacionais, os com certa relevância disputam cargos estaduais e os menos abrangentes nacionalmente buscam cargos proporcionais (Limongi; Cortez, 2010). Essa divisão faz sentido quando se observa a lógica de coligações brasileira e a necessidade de aliança entre os partidos (Limongi; Figueiredo, 1999) e a otimização do esforço entre cargos específicos se adequa à ideia de subsistemas diferentes.

A estrutura atual brasileira permite essa divisão do trabalho entre os partidos, em que as bases municipais apoiam as estaduais que apoiam as federais, permitindo assim uma alocação maior de esforços onde é necessário, e uma força de baixo para cima. Alves, Assis e Locatelli (2022) identificam a importância das eleições municipais ao comparar com o Distrito Federal - DF, onde não existem estruturas municipais semelhantes a outros estados. O PT, PSDB, MDB e o DEM (atualmente unido com o PSL no União Brasil) obtiveram resultados no DF distintos das eleições nos outros estados com a presença de uma estrutura municipal, ressaltando a importância das estruturas mais locais para os partidos se organizarem. É possível também, considerando os argumentos anteriores, que o DF possua dinâmicas distintas de recrutamento, além de um possível déficit informacional do eleitorado justamente pela ausência de eleições municipais que acabam afetando o desempenho dos partidos nas eleições, evidenciado ao observar as diferenças entre resultados eleitorais em outras localidades (Locatelli; Assis; Alves, 2022).

Atualmente, é possível argumentar que as dinâmicas de coligação para os partidos brasileiros mudaram junto com a mudança que veio com a Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017, que vedou as coligações partidárias em eleições proporcionais. Não é objetivo deste trabalho discutir as implicações desta mudança, portanto é arriscado dizer que houve uma mudança drástica depois disso, mas possivelmente lideranças partidárias tiveram que repensar estratégias.

3 ENTREVISTAS E CONCLUSÕES DO TRABALHO ANTERIOR

Durante a realização da pesquisa anterior (Maymone, 2023), foram efetuadas 6 entrevistas durante um período de 4 meses. O número de entrevistas foi menor do que o esperado pelo curto tempo para elaborar a pesquisa (Trabalho de Conclusão de Curso) e pela baixa adesão dos possíveis entrevistados. Todas as entrevistas partiram do mesmo ponto de partida (um roteiro flexível). A seguir (Quadro 1), ficam explícitas as informações dos entrevistados e o roteiro utilizado para as entrevistas.

Quadro 1: Entrevistas realizadas

Entrevista	Presencial ou virtual	Partido	Mesorregião	Critério de inclusão
1	Presencial	PCdoB	RMR ³	Filiado antigo ao partido
2	Presencial	PSDB	RMR	Político
3	Presencial	PDT	Zona da Mata	Político e recrutador
4	Virtual	PSOL	RMR e Zona da Mata	Filiado ao partido que participou na formação de candidaturas
5	Presencial	PSD	RMR	Filiado ao partido que participou na formação de candidaturas
6	Virtual	PT/PDT	Sertão Pernambucano	Político

Fonte: Elaboração do autor

O roteiro das entrevistas consistiu de 12 questões feitas após a introdução do trabalho para os entrevistados. As perguntas seguintes foram aprovadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco:

1. É mais comum aparecerem pessoas querendo ser candidatas ou vocês sondarem possíveis candidatos e pedir para eles?
2. O que é desejável e o que é indesejável para um possível candidato?
3. Como os candidatos declaram ao partido a intenção de se tornarem candidatos?
4. Como o partido decide quem vai se tornar candidato? (É um grupo, uma pessoa, todos através de voto? Se possível, descobrir quem faz essa decisão).

³ RMR: Região Metropolitana do Recife.

5. Onde o partido busca os candidatos e quais critérios para se tornar um “candidato à candidato”?
6. Como o partido decide quem pode ser candidato? (Critérios pré-estabelecidos? Algum grupo ou pessoa? Recomendações de membros?)
7. Como os partidos contatam os possíveis candidatos? (Há um grupo dedicado a isso? É algo mais formal ou informal?)
8. Como é a demanda de candidatas mulheres? (Aparecem muitas para as vagas ou o partido tem que buscar para cumprir o mínimo?)
9. Os critérios para a seleção de candidatas mulheres são os mesmos dos homens?
10. Há algum critério específico só para mulheres?

Por se tratar do método de entrevistas semiestruturadas, ao longo da execução do método novas perguntas surgem de respostas dos entrevistados ou de conhecimento obtido em entrevistas anteriores.

Pela dificuldade de encontrar entrevistados (no curto período da pesquisa), os resultados não podem ser generalizados e nenhuma hipótese pode ser testada somente a partir dos resultados desta pesquisa. Apesar da carência amostral, os resultados ainda podem ser utilizados para gerar ou corroborar com hipóteses já existentes.

A maioria das informações obtidas foi utilizada, com exceção de alguns pedidos de exclusão (dos próprios entrevistados) e informações que poderiam revelar suas identidades. Foram filtrados casos onde poderia haver muita interferência de opiniões próprias dos entrevistados ou que potencialmente poderiam ser prejudiciais à análise, como brigas com outros integrantes ou comentários negativos sem fundamentos (ou inconclusivos). É importante ressaltar que os entrevistados do interior foram de municípios diferentes, e somente há repetição do município nos entrevistados da RMR.

De maneira resumida, o trabalho anterior utilizou-se de entrevistas semiestruturadas obtidas por contato direto e solicitação a potenciais entrevistados dentro dos critérios de inclusão da pesquisa: ser filiado ao partido, ocupar cargo relevante (Liderança local/Regional), e ter sua área de atuação dentro do estado de Pernambuco. As entrevistas duraram (em média) 40 minutos e tinham como objetivo identificar elementos do processo de recrutamento de candidatos

através de entrevistas guiadas com participantes desse processo. Não houve amostragem regional nem partidária. Além dos critérios de inclusão (participar do processo de recrutamento), os entrevistados foram escolhidos principalmente por estarem dispostos a participar da pesquisa. Apesar deste fator prejudicar o poder de generalização direto da pesquisa, ainda é possível elaborar hipóteses através dos pontos levantados. Em certos momentos, quanto aos resultados, a Região Metropolitana de Recife é separada dos outros exemplos de maneira arbitrária. Esta classificação parte das próprias pontuações dos entrevistados, mas não significa que todas regiões distantes da RMR são similares suficientemente para serem consideradas iguais.

Apesar da pretensão deste artigo de levantar hipóteses sobre todo território nacional, é necessário reconhecer algumas fraquezas metodológicas tanto do método de entrevistas como também do enviesamento do próprio pesquisador. O escopo reduzido inicial da pesquisa, juntamente com as fraquezas do próprio método, pode dar maior atenção a tópicos que não necessariamente sejam refletidos de maneira geral. No entanto, as informações obtidas não devem ser consideradas pelo potencial contributivo para a agenda de pesquisa de recrutamento no Brasil.

Por fim, é importante ressaltar o comprometimento com o Comitê de Ética em Pesquisa. Não há nenhum tipo de exemplo ou citação que possa revelar quem forneceu a informação e todos os exemplos utilizados são completamente descaracterizados e o máximo de referência será aos partidos dos entrevistados.

No geral, a principal diferença obtida entre as mesorregiões foi a abundância de interessados em se tornar candidatos. Na região metropolitana (RMR), os entrevistados demonstraram que observavam mais frequentemente pessoas se voluntariaram para candidaturas ou aspirando cargos políticos. Também pela maior presença das sedes partidárias, o processo (no geral) se apresenta com um caráter mais formal e criterioso. Apesar da existência de lideranças partidárias influentes, as entrevistas revelaram que o seletorado se apresenta consideravelmente inclusivo. Em locais mais distantes da região metropolitana, elites políticas e a oferta de candidatos aparentavam reduzir de tamanho, resultando em um processo mais direto e exclusivo.

As informações acima insinuam que, além dos fatores endógenos como a organização partidária (estatutária) dos próprios partidos e regras estabelecidas pelo TSE, fatores exógenos (como a oferta de candidatos ou formação das elites) implicam no formato e do processo interno do órgão seletor. De certa forma, torna-se coerente imaginar que as elites partidárias se adaptam às diversas situações dentro de realidades diferentes e, ao tomarem a decisão de participar de

uma eleição, podem flexibilizar os métodos de recrutamento para atingir objetivos específicos. Outro argumento não explorado nas entrevistas para justificar as diferenças regionais entre um mesmo partido seria da existência de facções internas, como explicitado por Panebianco (2005) ou Kitschelt (1989), mas um outro estudo seria necessário para entender se há relação entre as facções e as maneiras como ocorrem o recrutamento partidário.

Sobre fatores exógenos ao partido, é possível argumentar através do resultado das entrevistas que as elites partidárias, através das perspectivas para a eleição e de seus recursos disponíveis, vão escolher seus candidatos com o intuito de se preservarem ou de expandir o partido. Em síntese, um argumento que se demonstrou consistente durante a maioria das entrevistas seria o de como o cenário esperado pelas elites partidárias afetaria as estratégias de recrutamento. Partidos coligados (ou alinhados) aos partidos governantes a níveis federais, estaduais e municipais teriam mais recursos disponíveis e estariam mais dispostos a buscar candidatos bons de voto, ao mesmo tempo que forneceria mais investimentos a candidaturas no geral. Partidos com expectativas mais negativas (ou pessimistas) priorizaram a preservação das elites partidárias e partidos sem posição definida (partidos recentes ou recém-chegados) seriam mais erráticos. Também é possível retornar a uma visão mais “econômica” do recrutamento, ao lembrar que a oferta de candidatos pode mudar o quão criterioso um partido pode ser (Norris *et al.*, 1997).

Através do que foi obtido nas entrevistas, foi possível adicionar duas dimensões que podem ajudar na classificação das preferências e comportamentos do órgão seletor em certos partidos (principalmente em eleições municipais). A primeira dimensão seria entre partidos de oposição e governo (também podendo não se aplicar) e a segunda seria se a sede do partido já participou de outras eleições ou se é “novato” nas disputas.

Para melhor ilustrar a classificação, o quadro a seguir (Quadro 2) demonstra 3 exemplos diferentes de partidos com características diferentes e suas prováveis preferências de candidatos. Vale ressaltar que os exemplos, apesar de reais, foram descaracterizados por conta da baixa adesão e pouca possibilidade de inferir que certo partido atua dessa maneira em todo o estado. Mesmo isolados, os exemplos servem de ilustração para cenários diferentes que podem ocorrer em uma eleição municipal em um mesmo município com partidos diferentes.

Quadro 2: Cenários diferentes de partidos em eleições municipais

Partidos	Posição	Expectativa	Estratégia	Candidato ideal
P1	Oposição. Já estabelecido	Pessimista	Preservação da elite partidária e renovação dos cargos obtidos	Rabo eleitoral. Candidato fraco ou disposto a negociar sua candidatura.
P2	Governo. Já estabelecido	Otimista	Expansão. Eleger novos candidatos fortes.	Candidatos fortes. Assistencialistas e Figuras notáveis.
P3	Novo no município e flexível	Neutra	Expansão. “seleção natural” dos candidatos.	Aspirantes aparentemente promissores.

Fonte: Elaboração do Autor

As elites partidárias do P1, ao analisarem a situação, priorizam a preservação das candidaturas que, como argumentado anteriormente, são em grande parte formadas por incumbentes e militantes de longa data. Portanto, é coerente que assumam posições mais “defensivas” de seus cargos e busquem recrutar candidatos que não ameacem as suas posições. Possíveis candidatos considerados “fortes demais” (principalmente de fora da esfera das elites) não são priorizados por apresentarem riscos. Estes partidos, portanto, buscam candidaturas mais fracas que não apresentem riscos. Caso haja uma perspectiva mais “otimista”, o partido assumiria uma estratégia similar ao P2.

O exemplo do P2 ilustra um partido com mais recursos e maior expectativa de performance eleitoral. Essa ilustração concorda com argumentos apresentados na literatura (Figueiredo; Limongi, 1999), considerando que partidos dos incumbentes (ou coligados) possuem certas vantagens com relação aos candidatos de oposição pois possuem a máquina pública e beneficiam-se de maior exposição, possuindo maior expectativa de se manter na mesma posição. Mesmo que a expectativa não seja otimista, uma maior quantidade de recursos disponíveis pode incentivar o eleitorado a não mudar os critérios.

O P3 seria um partido recém-formado ou que não possui experiência com o eleitorado (como, por exemplo, uma sede partidária recém-formada). Pela menor quantia de recursos e potencial falta de oferta de candidatos, o partido será menos criterioso na escolha de seus candidatos.

Por fim, apesar de algumas informações sobre candidaturas femininas, as entrevistas não evidenciaram novas contribuições sobre o tópico. Alguns partidos priorizam candidaturas femininas por questões ideológicas e outros por observarem potencial de voto nas candidatas (Maymone, 2023), mas também podem evitar candidaturas femininas por fatores não eleitorais (Anjos, 2018).

Este trabalho pretende utilizar classificações já estabelecidas na literatura por Hazan e Rahat (2010), para melhor ilustração.

4 LEVANTAMENTO DE HIPÓTESES

Através das contribuições de outros trabalhos e de pesquisas anteriores, é possível inferir 4 hipóteses que poderão ser exploradas por trabalhos futuros. Apesar da ênfase em partidos pernambucanos, as hipóteses podem ser testadas para os partidos em todo território nacional. É bom deixar explícito que essas hipóteses se limitam similarmente a pesquisa anterior, ou seja, a cargos eletivos por eleições proporcionais.

A primeira hipótese seria: quanto menor a estrutura partidária local, mais exclusivo o processo. De acordo com o que foi estudado e apresentado, partidos com pouca estrutura tendem a ter elites partidárias menores e, portanto, processos e órgãos seletores pequenos, às vezes formados por um indivíduo. Por questões estruturais essa hipótese é coerente, mas possivelmente que não seja determinante a ponto de ser generalizado.

A segunda hipótese apresenta-se como: quanto menor a oferta de candidatos, mais informal o recrutamento. Essa hipótese não é necessariamente inédita na literatura (Norris *et al.*, 1997), mas se baseia na noção racional da oferta e demanda de candidatos. Ao terem intenção de apresentar candidaturas, mas não encontrarem candidatos ideais, partidos reduzem seus critérios para conseguir candidatos “semi-ideais” para preencherem as posições vagas, principalmente para cotas de gênero ou número mínimo de candidaturas (Maymone, 2023).

Para a terceira hipótese: facções internas regionais geram diferenças nos critérios de recrutamento em um mesmo partido. Como dito anteriormente, facções podem ter prioridades ideológicas ou administrativas que diferem de outros segmentos do partido. A presença (ou ausência) de facções em certas estruturas partidárias podem influenciar na formação e nos critérios do órgão seletor.

Por fim, a quarta e última hipótese: partidos com mais recursos (de governo ou coligados) priorizam candidatos fortes, enquanto partidos com menos recursos evitam candidaturas que podem pôr em risco as posições das elites partidárias. Essa hipótese se apresenta como principal contribuição do processo de entrevistas onde todas as fontes chegam à mesma conclusão de que os órgãos seletores, ao serem formados pelas elites partidárias (com interesses privados), modificam seus critérios de recrutamento de acordo com as expectativas da

performance eleitoral. Para se preservarem, partidos com baixa expectativa “repelem” candidatos fortes enquanto partidos mais otimistas “atraem” esses mesmos candidatos.

5 CONCLUSÃO

Os processos de recrutamento diferenciam-se quando se trata das dinâmicas regionais e de subsistemas partidários e os resultados dessa pesquisa iluminam o pensamento dos que executam e sofrem esse processo no estado de Pernambuco. É possível ver que fatores pessoais e específicos dos recrutadores e do órgão seletor, como desejo de manter uma posição estável, interdependência entre o órgão seletor e os políticos eleitos e as estratégias pré-definidas para uma eleição executam um papel importante em como esses processos funcionam.

As candidaturas podem ser decididas por amplas pesquisas eleitorais ou por puro pressentimento dos recrutadores, e a efetividade desse processo ainda depende da oferta de candidatos, que se apresentou muito baixa. Os partidos, portanto, possuem critérios muito mais amplos para conseguir completar suas listas de candidaturas, e a coerência ideológica do candidato acaba perdendo peso nesses critérios, sendo o maior divisor entre esses partidos o alinhamento com o governo ou a oposição.

Apesar da pequena quantidade de partidos representados nas entrevistas, foi possível perceber que a decisão de participar das eleições em diversos níveis partia de uma avaliação tanto interna dos partidos como de dentro das coligações, observando a necessidade das candidaturas e buscando uma alocação eficiente de esforços que se apresenta de uma maneira bem otimista. Um partido possui recursos limitados, e quanto menos recursos mais a organização busca não os desperdiçar, e isso se traduz tanto na escolha das candidaturas como na escolha de disputar um cargo ou não. Através do que foi discutido ao longo do texto, é possível crer que a alteração da Constituição Federal no tratamento de coligações afetou, mas não extinguiu a necessidade de diálogo com as coligações. No entanto, as mudanças nas dinâmicas por conta dessa alteração estão além da compreensão deste trabalho.

As hipóteses levantadas por esse trabalho propõem avanços na agenda de pesquisa sobre recrutamento partidário no Brasil para trabalhos futuros. Apesar das limitações das origens das hipóteses (e da metodologia de entrevistas semiestruturadas), o teste dessas hipóteses podem ajudar no entendimento geral das dinâmicas informais existentes não somente no território pernambucano, mas para identificar similaridades e generalizações em todo o território brasileiro com relação ao comportamento das elites e do processo pré-eleitoral.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Waneska. O jardim secreto das eleições: Processos partidários para elaboração das listas de candidatos a vereador nas eleições de 2016 em Salvador. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; VEIGA, Luciana Fernandes; MIRÍADE, Angel. Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, p. 123-142, 2009.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. *Opinião Pública*. 2008, v. 14, n., pp. 454-485.95.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional Nº 97, de 4 de outubro de 2017. Alteração das coligações partidárias. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.675, Brasília, DF, 16 de setembro de 2021. disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-675-de-16-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 10 mar. 2023.

DE LIMA, Rafael Nachtigall; BARRETO, Alvaro. A carreira de vereador e a ambição progressiva: análise a partir do caso do Rio Grande do Sul (2002-2010). *Pensamento Plural*, n. 12, p. 91-115, 2014.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

HAZAN, Reuven Y.; RAHAT, Gideon. Candidate selection: methods and consequences. *Handbook of party politics*, v. 4, p. 1545-1591, 2006.

HAZAN, Reuven Y.; RAHAT, Gideon. *Democracy within parties: Candidate selection methods and their political consequences*. OUP Oxford, 2010.

KITSCHOLT, Herbert. *The logics of party formation: structure and strategy of Belgian and West German ecology parties*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos estudos*. CEBRAP, p. 21-37, 2010.

LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina, C. *EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999, p. 19-41.

LOCATELLI, Luís; ASSIS, Pedro; ALVES, Vinícius. Organização partidária e racionalidade contextual: o Distrito Federal em um sistema partidário multinível. In: PAIVA, Denise; PIETRAFESA, Pedro A. SISTEMAS PARTIDÁRIOS, PARTIDOS E ELEIÇÕES 1998-2018. Tendências e dinâmicas na federação brasileira. Goiânia: Editora da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2022. p. 49-81.

MAYMONE, Matheus. Canaviais secretos: como os partidos pernambucanos decidem seus candidatos. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

NORRIS, Pippa et al. (Ed.). Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge University Press, 1997.

PAIVA, Denise; PIETRAFESA, Pedro A. SISTEMAS PARTIDÁRIOS, PARTIDOS E ELEIÇÕES 1998-2018. Tendências e dinâmicas na federação brasileira. Goiânia, GO: Editora da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. 2022. p. 9-14.

PANEBIANCO, Angelo. Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PERES, Paulo; MACHADO, Amanda. Uma tipologia do recrutamento partidário. Opinião Pública, Campinas, p. 126-167, v. 23, n. 1, p. 126-167, jan./abr. 2017.

SIAVELIS, Peter M.; MORGENSTERN, Scott. Candidate recruitment and selection in Latin America: a framework for analysis. Latin American Politics and Society, v. 50, n. 4, p. 27-58, 2008.

MANDATOS COLETIVOS NO BRASIL: PERFIL DAS CANDIDATURAS NAS ÚLTIMAS ELEIÇÕES GERAIS

COLLECTIVE MANDATES IN BRAZIL: PROFILE OF CANDIDACIES IN THE LAST
GENERAL ELECTIONS

Mayara Carlos Maria Neto¹

RESUMO

Este trabalho se presta a mapear as candidaturas coletivas que pediram registro junto ao TSE nas eleições gerais de 2022. O objetivo é esboçar, de maneira inédita, um perfil predominante destas candidaturas, além de mensurar a relevância eleitoral do coletivo para o Partido Político ou Federação a qual estava vinculado na disputa eleitoral dos cargos que se submetem à lógica do sistema proporcional, com o intuito de entender se o número de votos nominais no coletivo contribuiu para as eleições do maior número de candidatos daquela legenda. O mapeamento contou com quatro etapas e teve como subsídio a base de dados oficiais do TSE e da pesquisa intitulada Perfil do Poder nas Eleições de 2022, realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos. Encontrou-se 222 candidaturas coletivas distribuídas pelo país, certo de que a Região Norte foi a que mais apresentou pedido de registro, foram 74 distribuídos por 9 estados. Em relação aos estados, São Paulo foi o que mais apresentou pedido de registro de candidatura coletiva que representou mais de 21% do total. O cargo que apresentou o maior número de pedidos foi o de Deputado Estadual seguido por Deputado Federal, Distrital e Senador. Ainda, apontou-se que os coletivos de 2022 eram, na maioria, vinculados aos partidos ideologicamente de esquerda, com destaque para o PSOL. Por fim, os resultados mostraram que 59 candidaturas utilizaram em seu nome de urna algum termo que identificasse minoria política, dentes elas, as mulheres e a defesa de seus direitos foram referenciadas em 34 candidaturas coletivas.

Palavras-Chave: candidatura coletiva; mandato coletivo; minoria política; eleições; direito eleitoral.

¹ Mestra em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa – IDP/SP. Prêmio de Melhor Dissertação de Mestrado de 2023 – Linha de Pesquisa: Instituição, Direito Público e Desenvolvimento. Advogada atuante na área de Direito Eleitoral. Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ABSTRACT

This work will focus on mapping collective candidacies that requested registration with the TSE in the last general elections. Its objective is to outline, as much as possible, a predominant profile of these candidacies and measure the electoral relevance of the collective for the Political Party or Federation to which it was linked in the electoral competition for positions subject to the logic of the Proportional Representation System. The goal is to understand if the number of nominal votes for the collective contributed to the elections of the highest number of candidates from that political party. The mapping consisted of four stages and was supported by the official TSE database and the research titled “Profile of Power in the 2022 Elections,” conducted by the Institute of Socioeconomic Studies. A total of 222 collective candidacies were found distributed throughout the country, with the Northern Region having the highest number of registration requests, totaling 74 distributed across 9 states. In terms of states, São Paulo had the highest number of collective candidacy registration requests, representing more than 21% of the total. The position with the highest number of requests was that of State Deputy, followed by Federal Deputy, District Deputy, and Senator. It was also noted that the collectives in 2022 were mostly affiliated with Left-leaning Ideological Parties, with a notable presence of the PSOL. Finally, the results showed that 59 candidacies used some term in their nickname that identified a political minority. Among these, women and the defense of their rights were referenced in 34 collective candidacies.

Keywords: collective candidacy; collective mandate; political minority; elections; electoral law.

Sumário

1. Introdução; 2. Metodologia; 3. Mapeamento e perfil das candidaturas coletivas que submeteram pedido de registro nas eleições de 2022; 3.1. Candidaturas coletivas por regiões e estados do Brasil; 3.2. Partidos políticos e/ou federações que lançaram candidaturas coletivas; 3.3 Perfil ideológico das candidaturas coletivas; 3.4. Minoria política identificada no nome da urna da candidatura coletiva; 3.5. Candidaturas coletivas por cargo eletivo; 3.6. Relevância do número de votos percebidos pela candidatura coletiva para conquista das cadeiras nas casas do Poder Legislativo, sob a ótica do sistema proporcional;

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas eleições gerais foi computado o maior número de pedido de registro de candidaturas coletivas dentre todas as eleições já disputadas no país. Em um universo superior a duas centenas de candidaturas que concorreram ao pleito, apenas duas delas foram eleitas, a candidatura coletiva do Movimento Pretas e a da Bancada Feminista (REDE/PSOL), ambas para o cargo de Deputado do Estado de São Paulo.

Pela incipiência, a candidatura coletiva pode ser caracterizada como uma forma de representação plural da sociedade civil nas instituições de poder do Estado. Anterior às eleições, um grupo pequeno de pessoas, que geralmente se conhecem ou possuem certa afinidade ideológica por atuarem em causas sociais parecidas, se reúnem para disputar o pleito numa mesma candidatura.

Como ainda não existe um modelo consolidado, a sua forma e exercício pode variar muito segundo a experiência de cada candidatura. De acordo com Secchi (2019), o que há é um experimentalismo difuso, tentativa e erro, sucessos e insucessos nos vários formatos já adotados para mandatos coletivos ou compartilhados. Essa falta de modelo consolidado pode ser vista como uma grande oportunidade, permitindo liberdade de criação ou adaptação a necessidades específicas de uma candidatura ou mandato a vereador, deputado ou senador.

Apesar disso, é possível identificar algumas características que são comuns entre elas: (i) a candidatura, se eleita, será exercida pelo grupo, o que sugere, portanto, a renúncia da autonomia do mandatário e o compartilhamento do poder decisório com o coletivo; (ii) os membros do coletivo se conhecem e/ou possuem alguma afinidade ideológica, fato que, provavelmente, auxiliará no convívio e na convergência de ideias e ações.

Sob a ótica de Nascimento (2021), o mandato coletivo surge da iniciativa de um grupo que decide concorrer a uma eleição. Assim, os co-parlamentares estão vinculados ideologicamente e trabalham no mandato como coproprietários da cadeira legislativa. Nesse caso, todos os membros compõem o gabinete em cargos semelhantes e possuem o mesmo peso político. Essa forma é a mais praticada pelas candidaturas no Brasil.

Quando a candidatura coletiva é eleita, os co-parlamentares comprometem-se a exercer cooperativamente o Poder Legislativo de um mandato eletivo. Para Segurado, Chaia e Chicarino (2019) a mandato não está centrado numa única personalidade política, mas necessariamente em um coletivo que se apresenta aos eleitores – desde a campanha eleitoral – como uma opção de representação.

E, continuam,

Ou seja, há uma inversão da individualização para a coletivização do mandato parlamentar tanto na apresentação da chapa em disputa, quanto em sua execução (Segurado, Chaia e Chicarino, 2019, p.43)

Assim, o mandato coletivo possibilita que sujeitos compartilhem desejos e interesses em comum para que juntos possam deliberar de forma mais madura sobre a condução e os rumos inerentes ao exercício do poder de legislar. Trata-se de pensar uma gestão dialógica do mandato e não mais uníssona (Nascimento, 2023).

Para Fonseca (2021), essa nova maneira de ocupar o parlamento brasileiro introduziu também novos nomes à pauta política: codeputada, mandata, coletividade, ativismo, pluripartidarismo ou apartidarismo, antirracismo, anticapitalismo, antifascismo, diversidade, horizontalidade, feminismo, transvestigênera (termo amplo, somatório de percepções identitárias do universo trans) entre outros

Em 2019, o TSE, através da revisão normativa da Resolução TSE 23.609, permitiu a incorporação, na composição do nome de candidata ou candidato que promova coletivamente sua candidatura, a denominação do grupo ou coletivo a que se vincula. Apesar desta possibilidade, somente um membro se submeterá ao processo de registro de candidatura, e, se eleito, só ele será diplomado e visto como parlamentar eleito pela Justiça Eleitoral e demais poderes.

Assim, a relevância do mapeamento e o conhecimento do perfil predominante das candidaturas coletivas que registram pedido nas eleições de 2022 está na contribuição acadêmica e literária sobre o tema, em especial na seara das Ciências Políticas e Jurídicas. Pela sua incipiência e pelo número considerável de pedidos de registro de candidatura coletiva, a pesquisa poderá orientar novas práticas de política legislativa, especialmente se esta nova forma de representatividade política também se fizer presente nas próximas eleições de 2026.

2 METODOLOGIA

De início é importante esclarecer que não há uma base de dados oficiais com as candidaturas coletivas que disputaram as últimas eleições gerais. Nesse ponto, cabe esclarecer que em resposta a requerimento enviado ao Tribunal Superior Eleitoral² para a realização da presente pesquisa, o TSE informou que a pesquisa

² Protocolo de nº: 60299129183417, encaminhado em janeiro de 2023.

de dados brutos sobre o eleitorado, candidaturas, resultados etc. poderia ser realizada no Portal de Dados Abertos do TSE, porém, se os dados pretendidos não estivessem disponíveis, o Tribunal não desempenharia serviços adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações.

Assim, o mapeamento dos pedidos de registro de candidaturas coletivas para as Eleições de 2022 foi composto por quatro etapas. A base de dados utilizada na primeira etapa foi a lista dos 28.770 pedidos de registro de candidatura para os cargos de Senador (incluindo as suplências), Deputado Federal, Deputado Distrital e Deputado Estadual fossem eles deferidos ou indeferidos compartilhada pelo Tribunal Superior Eleitoral³.

A partir deste dado, deu-se início a primeira etapa deste mapeamento, que foi a identificação das candidaturas coletivas através de busca fonética utilizando descritores que poderiam estar inseridos no nome de urna (coluna “nm_urna_candidato”) de uma candidatura coletiva. Os termos empregados foram: coletivo; coletiva; compartilhada; compartilhado; mandato; mandata; juntos; juntas; comunidade; mulheres; nós; nossa; nosso; col.; povo; somos; vozes; voz; bancada e movimento. Essa primeira etapa identificou 234 nomes de urna compostos por mais de um ou por um dos termos mencionados.

A segunda etapa utilizou-se da pesquisa intitulada Perfil do Poder nas Eleições de 2022 realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos⁴, que já havia mapeado as candidaturas coletivas através da seguinte metodologia:

1) Mapeamento de pré-candidaturas e candidaturas com base nas candidaturas de 2018 e 2020, em redes sociais e em mídias jornalísticas. A partir da divulgação dos dados de registros de candidaturas pelo TSE em agosto de 2022, efetuamos a busca de candidaturas coletivas na coluna “nome do candidato na urna (NM_URNA_CANDIDATO)”, utilizando 44 descritores, escolhidos a partir da experiência acumulada em 2020, conforme segue (em ordem alfabética): ativismo; ativista; bancada; candidatura; cidadã; codeputada; codeputado; coletiva; coletivo; com; compartilha; construção; diversidade; elas; eles; feminina; feminino; feminista; frente; jovem; junta; junto; juventude; mais; mandata; mandato; movimento; mulheres; nós; nossa; nosso; periferia; periférico; plural;

³ Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/candidatos-2022/resource/435145fd-bc9d-446a-ac9d-273f585a0bb9>. Acesso em 05 abril 2023.

⁴ Pesquisa intitulada Perfil do Poder nas Eleições de 2022 realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Eleicoes-2022-Perfil-das-candidaturas.pdf>. Acesso em: 05 abril de 2023.

popular; povo; quilombo; rede; representa; resistência; social; somos; e voz (4). Esta fase nos rendeu um corpus de 510 candidaturas potencialmente coletiva.

2) Identificamos nomes de urna compostos por mais de um nome próprio, bem como casos pontuais (o que foi possível a partir do mapeamento de pré-candidaturas) e de pesquisa pelas *hashtags* “#mandatocoletivo” e “#candidaturacoletiva” nas redes sociais. Nesta fase, adicionamos ao corpus 16 candidaturas que não tinham aparecido na fase anterior, o que nos deixou com um corpus total de 526 candidaturas potencialmente coletivas.

3) No terceiro momento, efetuamos uma análise qualitativa individual de cada um desses 526 casos, com o apoio da ferramenta de busca do Google e, principalmente, de duas redes sociais: Facebook e Instagram, em busca da confirmação da existência de cocandidatos identificáveis por foto em materiais de campanha e/ou nome.

O resultado foi o mapeamento de 217 candidaturas coletivas pelo INESC. É importante registrar que a pesquisa não considerou as candidaturas que se autodenominam como “coletivas” apenas porque pretendem criar conselhos populares e consultivos ao longo do exercício do mandato ou, ainda, que se autointitulam “coletivas” porque prezam pela participação popular e pela construção coletiva das agendas políticas.

Considerando a validade do mapeamento realizado pela instituição, a presente pesquisa tomou como verdadeiro o resultado obtido. Assim, havendo diferença entre o número encontrado através da pesquisa fonética, 234 candidaturas, e o número encontrado pela pesquisa do INESC, 217 candidaturas, foi necessário comparar os dois resultados para verificar quais candidaturas estavam presentes na lista obtida por meio da busca fonética, porém que não estavam presentes na pesquisa desta instituição.

O resultado obtido foi o de 40 candidaturas. Logo, a terceira etapa ocupou-se em pesquisar se essas candidaturas que se faziam presentes na lista oriunda da busca fonética, isto é, que continham em seu nome de urna algum termo que fizessem referência a um coletivo, eram, de fato, candidaturas coletivas.

Para proceder por esta verificação, foi encaminhado um e-mail para o endereço eletrônico fornecido pelo candidato quando do registro junto ao TSE que está disponível no site de divulgação das candidaturas⁵. A mensagem foi

⁵ <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/>

enviada em duas oportunidades, nos dias 14 de fevereiro e 2 de março de 2023, questionando se a candidatura era um coletivo e, se sim, quantas pessoas a compunham.

Com o envio do e-mail vieram as confirmações de que as candidaturas com nome de urna WAGNER COLETIVO VOZ DO PIRAMBU (AGIR/CE); ANDREA COLETIVO VOZ DO SOCIAL (AGIR/CE); TATIANE DO COLETIVO LIVRE (AGIR/CE); COLETIVO JOSÉ DILSON (PSB/SP) e IRACILDA COL, POVOS INDIGENAS (PSB/SP) eram coletivas.

Ao final, portanto, consolidou-se a lista de 222 candidaturas coletivas⁶. Para melhor compreensão do procedimento de identificação, apresenta-se a seguir um resumo das quatro etapas adotadas neste trabalho:

1) Primeira etapa (“busca fonética”): a partir da base de dados fornecida pelo TSE, a lista dos 28.770 pedidos de registro (deferidos e indeferidos) de candidatura, foi realizada a busca fonética utilizando descritores que poderiam estar inseridos no nome de urna (coluna “nm_urna_candidato”) de uma candidatura coletiva.

2) Segunda etapa (“comparação”): comparou-se o resultado encontrado por meio da busca fonética, 234 candidaturas, com o mapeamento realizado pelo INESC, 217 candidaturas, para averiguar quais candidaturas estavam presentes na lista obtida por meio da busca fonética, porém que não estavam presentes na pesquisa do INESC. O resultado obtido foi o de 40 candidaturas.

3) Terceira etapa (“validação”): verificou-se se as 40 candidaturas que se faziam presente na lista da pesquisa fonética, mas que não estavam no mapeamento do INESP, eram, de fato, coletivas. Para isso, foi encaminhado um e-mail para o endereço eletrônico fornecido pelo candidato quando do registro junto ao TSE. Com o envio do e-mail vieram as confirmações de que 4 das 40 candidaturas eram coletivas.

4) Quarta etapa (“consolidação”): ao final, obteve-se o resultado de 222 candidaturas coletivas que disputaram as Eleições de 2022.

Ressalta-se, por oportuno, que a presente pesquisa considerou como válido o resultado obtido pelo mapeamento realizado pelo INESC. Ainda, procurou ve-

⁶ A lista descritiva das 222 candidaturas coletivas encontra-se no Apêndice A - Candidaturas Coletivas que registraram pedido nas eleições de 2022.

rificar se as 40 candidaturas que não estavam presente neste mapeamento, mas que tinham no nome de urna algum termo, desígnio que remetesse ao coletivo eram candidaturas coletivas.

Assim, não foram consideradas nesta pesquisa as 36 candidaturas não validadas. O baixo número de respostas – apenas 10% dos e-mails enviados foram respondidos – pode ser motivado por inúmeras circunstâncias: o endereço de e-mail estava inativo; o endereço de e-mail foi criado apenas para o registro; a candidatura não era coletiva, assim não havia interesse em responder a pesquisa etc. Apesar dessas não respostas, o método usou de fonte secundária e primária para busca e validação das candidaturas coletivas, o que a torna mais rigorosa diante da ausência de dados oficiais sobre o tema.

3 MAPEAMENTO E PERFIL DAS CANDIDATURAS COLETIVAS QUE SUBMETERAM PEDIDO DE REGISTRO NAS ELEIÇÕES DE 2022

Para compreender o perfil das candidaturas coletivas, é que, por meio do mapeamento realizado com base nos dados fornecidos pelo TSE, que resultou no encontro de 222 pedidos de registro de candidaturas coletivas, procurou-se identificar algumas características que são comuns entre elas, esboçando, na medida do possível, um perfil predominante. Por se tratar de uma forma incipiente de representação política, esta pesquisa joga luz sobre um tema ainda pouco estudado no Brasil, contribuindo, assim, com a produção científica sobre o tema.

A análise a seguir procurará entender o perfil das candidaturas coletivas sob os seguintes aspectos: a. Candidaturas Coletivas por Regiões e estados do Brasil; b. Partidos Políticos e/ou Federações que lançaram candidaturas coletivas; c. Perfil ideológico das Candidaturas Coletivas; d. Minoria Política identificada no nome de urna da Candidatura Coletiva; e. Candidaturas Coletivas por cargo eletivo; e f. Relevância do número de votos percebidos pela Candidatura Coletiva para conquista das cadeiras nas casas do Poder Legislativo, sob ótica do Sistema Proporcional.

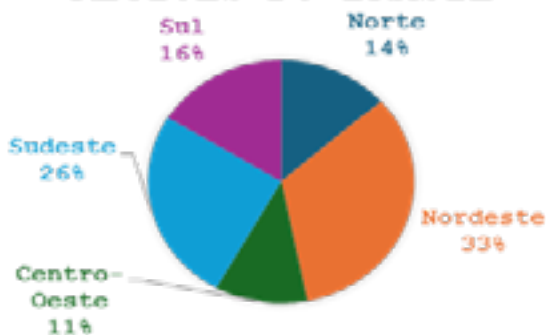
3.1 Candidaturas coletivas por regiões e estados do Brasil

Todas as regiões do país apresentaram pedido de registro de candidatura coletiva: i. A Região Norte apresentou 30 pedidos de registro de candidatura coletiva; ii. A Região Nordeste contabilizou 74 pedidos de registro de candidatura coletiva; iii. A Região Centro-Oeste contou com 25 pedidos de registro de

candidatura coletiva; iv. A Região Sudeste apresentou 57 pedidos de registro de candidatura coletiva; e, por fim, v. A Região Sul obteve 36 pedidos de registro de candidatura coletiva.

Percebe-se, assim, que a Região Nordeste contribuiu com a maior parte do número de pedidos de registro de candidatura coletiva, seguida pelas regiões Sudeste, Sul, Norte e Centro-Oeste:

CANDIDATURAS COLETIVAS POR REGIÕES DO BRASIL



Na Região Norte, apenas os estados do Acre, Rondônia e Roraima não contaram com pedido de registro de candidatura. O estado com o maior número foi o Amazonas (11), seguido pelo Pará (10), Tocantins (7) e Amapá (2):



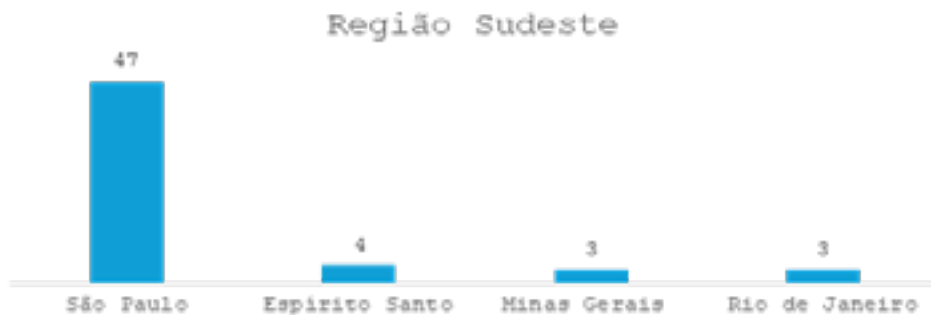
Na Região Nordeste todos os estados tiveram pedido de registro de candidatura. O estado com o maior número foi o do Maranhão (22), seguido por Pernambuco (18), Bahia (13), Ceará (8), Rio Grande do Norte (4), Alagoas (3) e Sergipe (3) empatados, Piauí (2) e Paraíba (1):



Também na Região Centro-Oeste, todos os estados lançaram pedido de registro de candidatura coletiva. O ente federativo com maior número foi o Distrito Federal (13), seguido pelos estados de Goiás (6), Mato Grosso do Sul (5) e Mato Grosso (1):



Também na Região Sudeste, todos os estados lançaram pedido de registro de candidatura coletiva. O estado com o maior número foi São Paulo (47), seguido pelo Espírito Santo (4), Minas Gerais (3) e Rio de Janeiro (3) empatados:



Finalmente, todos os estados da Região Sul apresentaram pedido de registro de candidatura coletiva. O Paraná (18) foi o estado com o maior número de pedido, seguido por Santa Catarina (11) e Rio Grande do Sul (7):

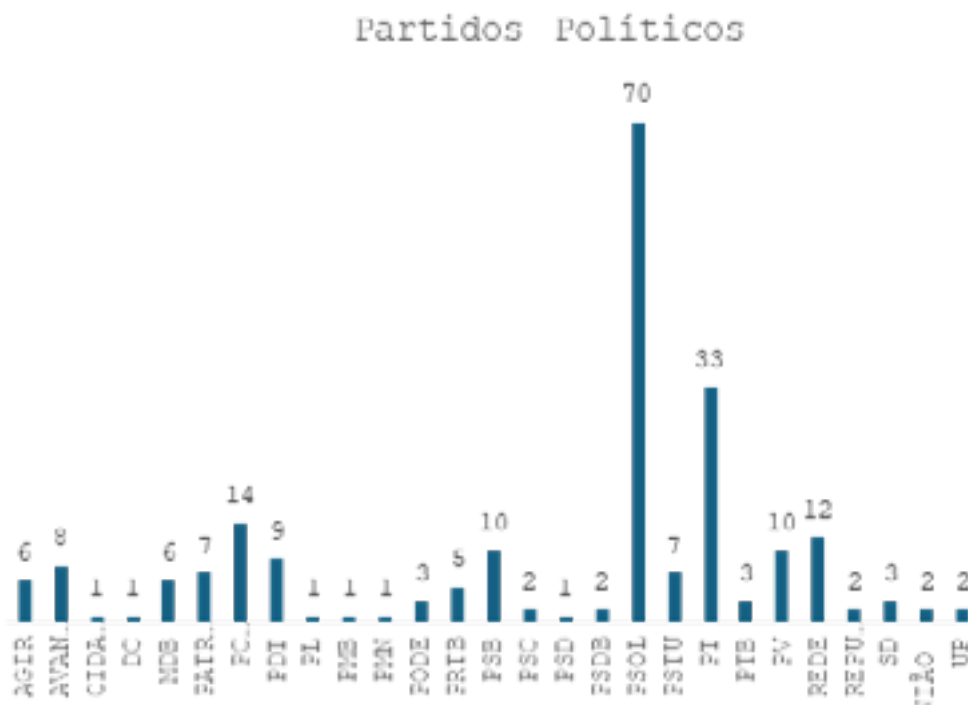


Pela análise, conclui-se que a região que mais apresentou pedidos de registro de candidatura foi o Nordeste com 74 pedidos, porém, o estado que mais apresentou pedidos de registro foi São Paulo, com 47 candidaturas coletivas registradas na base de dados do TSE. Em contrapartida, a região que menos apresentou pedidos de registro foi o Centro-Oeste, certo de que houve estados que não lançaram candidaturas coletivas, como o Acre, Rondônia e Roraima.

3.2. Partidos Políticos e/ou Federações que lançaram Candidaturas Coletivas

Dos 30 Partidos Políticos registrados no TSE7, 27 lançaram requerimento de registro de candidatura coletiva nas eleições de 2022, sendo eles: AGIR (6), AVANTE (8), CIDADANIA (1), DC (1), MDB (6), PATRIOTA (7), PC do B (14), PDT (9), PL (1), PMB (1), PMN (1), PODE (3), PRTB (5), PSB (10), PSC (2), PSD (1), PSDB (2), PSOL (70), PSTU (7), PT (33), PTB (3), PV (10), REDE (12), REPUBLICANOS (2), SOLIDARIEDADE (3), UNIÃO BRASIL (2) e UP (2).

Somente o PCO, PCB e PP não apresentaram pedido de registro de candidatura coletiva nas últimas eleições gerais. Logo, as 222 candidaturas estão distribuídas pelas Agremiações da seguinte forma:



O Partido que apresentou o maior número de candidaturas coletivas foi o PSOL, distribuídas por 19 estados do país: Alagoas (1), Bahia (9), Ceará (2), Distrito Federal (4), Espírito Santo (2), Goiás (4), Maranhão (1), Minas Gerais (2), Mato Grosso do Sul (1), Mato Grosso (1), Pará (5), Pernambuco (5), Piauí (2), Paraná (5), Rio de Janeiro (2), Rio Grande do Norte (1), Rio Grande do Sul (4), Santa Catarina (3) e São Paulo (16).

7 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 13 agosto de 2023.

O PT também apresentou significativo número de candidaturas coletivas, que estão distribuídas em 15 estados do país: Amazonas (1), Bahia (1), Distrito Federal (3), Espírito Santo (1), Goiás (1), Maranhão (3), Minas Gerais (1), Pará (3), Paraíba (1), Pernambuco (2), Paraná (5), Rio Grande do Sul (1), Santa Catarina (3), São Paulo (6) e Tocantins (1).

O terceiro Partido que mais apresentou candidaturas coletivas foi o PC do B, distribuídas em 8 estados do país: Amazonas (2), Distrito Federal (2), Maranhão (1), Pernambuco (1), Paraná (4), Rio Grande do Norte (1), Rio Grande do Norte (1), Rio Grande do Sul (1) e São Paulo (2).

Somando as candidaturas coletivas lançadas por estes três Partidos Políticos (PSOL, PT e PCdoB) tem-se o equivalente a 52% do total de pedidos de registro para os coletivos.

Adotando-se a Federação ao invés do Partido Político para análise do número de candidaturas coletivas que pediram registro nas últimas eleições tem-se que a Federação que mais lançou candidaturas foi a Federação PSOL/Cidadania (82), seguida pela Federação Brasil da Esperança (Fé Brasil) formada pelo PT, PCdoB e PV (57) e Federação PSDB/Cidadania (3).

3.3. Perfil ideológico das candidaturas coletivas

Para identificar se as candidaturas coletivas foram mais registradas por Partidos Políticos ideologicamente entendidos como de Esquerda, Centro ou Direita fez-se uso da a classificação elaborada pelos cientistas políticos Bruno Bolognesi, Ednaldo Ribeiro e Adriano Codato na pesquisa intitulada Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros⁸.

O objetivo desta pesquisa foi de oferecer a atualizada e nova classificação dos partidos políticos brasileiros segundo um survey aplicado à comunidade de Cientistas Políticos em 2018. Foi pedido que estes classificassem os partidos na dimensão esquerda-direita e, também, quando ao seu principal objetivo, a perseguição de votos, de posições de governo ou de políticas.

Os entrevistados foram convidados a responder através de uma plataforma web-based como classificavam os - então - trinta e cinco partidos políticos brasileiros no eixo esquerda-direita numa escala espacial de zero a dez. A escala

8 BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; Codato, Adriano. Uma nova classificação dos partidos políticos brasileiros. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zyyM3gzHD4P45WWdytXjZWg/>. Acesso em: 05 de abril de 2023.

foi dividida de modo que partidos que tiveram média ideológica entre 0 e 1,5 foram classificados como de extrema-esquerda; os que pontuaram de 1,51 a 3, como esquerda; de 3,01 a 4,49 como legendas de centro-esquerda; entre 4,5 e 5,5 de centro; valores entre 5,51 e 7 como sendo de centro-direita; 7,01 a 8,5 foram classificados como de direita e; por fim, partidos que pontuaram na média entre 8,51 e 10, como extrema-direita⁹.

Como a classificação dos partidos políticos tem como base as agremiações que, à época, estavam registradas no TSE, foi preciso realizar algumas adaptações para abarcar as agremiações criadas pós-2018. Logo, o União Brasil foi classificado como partido de direita à vista da origem que foi a fusão do DEM (extrema-direita, média 8,57) e do PSL (direita, média 8,11). A média atribuída ao União Brasil corresponde a 8,34, encontrada a partir da média ponderada atribuída as médias do DEM e do PSL.

O UP (Unidade Popular) foi caracterizado como partido de extrema-esquerda tendo em vista dos pontos programáticos¹⁰ da agremiação à exemplo da nacionalização do sistema bancário e controle popular do sistema financeiro; fim do monopólio privada da terra; reforma agrária popular; nacionalização da terra; juízes e tribunais eleitos pelo povo; fim da Polícia Militar; fim de qualquer repressão aos movimentos sociais; reestatização das estatais privatizadas; fim dos leilões dos petróleo; revisão das concessões dos portos, aeroportos e estradas brasileiras entregues a empresa privadas etc.

Quanto ao Partido Liberal (PL), anteriormente conhecido como Partido da República (PR) até a mudança em maio de 2019¹¹, a análise partirá do mesmo marco temporal do survey citado acima, o ano de 2018 (ou seja, antes do ingresso de vários políticos antes filiados ao PSL). Assim, a média do partido era de 7,78, classificado, portanto, como de direita. De igual modo, quanto ao AGIR, antigo Partido Trabalhista Cristão (PTC), sua classificação, de acordo com a survey utilizada, está como de direita.

Considera-se, assim, Partidos Políticos ideologicamente de Esquerda aqueles que se enquadraram no espectro Extrema-esquerda e Esquerda o PSTU, PCO, PCB, PSOL, PCdoB, PT e UP. De centro aqueles que se enquadraram no espectro Centro-Esquerda, Centro e Centro-direita, o PDT, PSB, REDE, PPS, PV, PTB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PMN, PMB e PHS. Por fim, consignou como de Direita aqueles que se enquadram no espectro Direita e Extrema-direita, o

9 Apêndice D

10 Disponível em: <https://www.unidadepopular.org.br/programa/>. Acesso em: 16 julho de 2023.

11 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/tse-resolucao-do-partido-pl-de-9-2-2019-aprovada-em-7-5-2019>. Acesso em: 16 de julho de 2019.

MDB, PSD, PSDB, PODEMOS, PPL, PRTB, PROS, PRP, PRB, PR, PTC, DC, NOVO, PROGRESSISTAS, PSC, PATRIOTA, AGIR, PL e UNIÃO BRASIL.

Os Partidos de Esquerda representaram mais da metade do número de pedido de registro de candidatura coletiva, foram 126 pedidos: 70 do PSOL, 33 do PT, 14 do PCB, 7 do PSTU e 2 do UP. Os Partidos PCO e PCB não lançaram pedidos de registro de candidatura coletiva.

Já os Partidos de Canto apresentaram 58 pedidos de registro de candidatura, distribuídas assim pelas agremiações: 12 da REDE, 11, do PSB, 10 do PV, 9 do PDT, 8 AVANTE, 3 do PTB, 3 do SOLIDARIEDADE, 1 do PPS (CIDADANIA)12 1 do PMB. Os Partidos PMN, PMB e PHS não lançaram pedido de registro de candidatura coletiva.

Por fim, os Partidos Políticos de Direita apresentaram 38 pedidos de registro de candidatura, distribuídos desta forma pelas agremiações: 7 do PATRIOTA, 6 do AGIR, 6 do MDB, 5 do PRTB, 3 do PODEMOS, 2 do PRB (REPUBLICANOS)13, 2 do UNIÃO BRASIL, 2 do PSC, 2 do PSDB, 1 do PSD, 1 do DC, e 1 do PL. Os Partidos PPL, PROS, PRP, PR, PT, NOVO e PROGRESSISTAS não lançaram pedido de registro de candidatura coletiva.

3.4. Minoria Política identificada no nome de urna da Candidatura Coletiva

Para mapear as candidaturas coletivas que incluíram termos no nome de urna que identificassem determinada minoria política, foi necessário conceituar o termo “minorias”. Brandi e Camargo (2013) apontam para elementos constitutivos de toda minoria: posição de não-dominância junto ao corpo social; vínculo subjetivo de solidariedade entre seus membros para a proteção de sua identidade cultural; demandam uma especial proteção estatal; e sofrem opressão social¹⁴.

Tais elementos constitutivos implicam para o termo o conceito de grupo social cuja vulnerabilidade advém de uma posição de subjugação, de não-dominância, o que implicará, certamente, em problemas de preconceito, de discrimi-

12 Aprovada a mudança da sigla pelo TSE em 2019. Registro de Partido n.º 301 (25929-56.2005.6.00.0000), relatoria do Min. Jorge Mussi, Publicação da Decisão n.º 50/2019 – Coordenadoria de Registros Partidários, Autuação e Distribuição (CPADI).

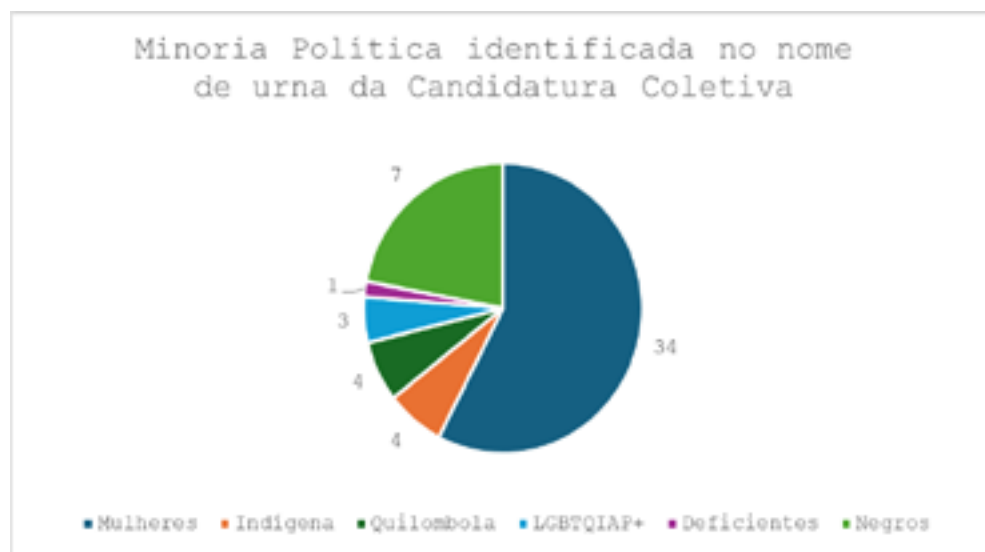
13 Aprovada a mudança da sigla pelo TSE em 2019. Pet n.º 74 (0001782-78.1996.6.00.0000), relatoria do Min. Og Fernandes. Data do Julgamento: 19/09/2019.

14 BRANDI, Ana Carolina Dias; CAMARGO, Nilton Marcelo de. Minorias e Grupos Vulneráveis, multiculturalismo e Justiça Social: Compromisso da Constituição Federal de 1988. in “Minorias e Grupos Vulneráveis: Reflexões para uma tutela inclusiva”, Dirceu Pereira Siqueira e Nilson Tadeu Reis Campos Silva (Orgs). 1. Ed. Birigui/SP: Boreal, 2013.p.49.

nação, de exclusão e, até mesmo, de violência física, moral, psicológica, social, patrimonial etc. Notadamente, sob o viés da Ciência Política, o conceito está relacionado a sub-representação ou falta de representatividade de grupos sociais que são excluídos do direito à cidadania plena¹⁵ e que estão numa posição de não-dominância em relação a um outro grupo majoritário.

Ressalta-se que a análise recairá na averiguação de termo/designação posto no nome de urna da candidatura coletiva que faça menção a grupo minoritário (mulheres, negros, indígenas, deficientes, LGBTQIAP+) e que, a princípio, pressupõe que se eleita, ela buscaria representar seus interesses durante o exercício do mandato, não havendo, portanto, outros critérios além deste. Ainda, restando dúvida, houve por bem não incluir a candidatura coletiva nesta análise em especial.

Estabelecido o único critério, a análise contabilizou 59 candidaturas que continham no nome de urna algum termo/designação que referisse a determinado grupo minoritário¹⁶, o que corresponde aproximadamente a 27% das candidaturas mapeadas por esta pesquisa. Os grupos minoritários identificáveis por esta análise foram: mulheres (34), negros (13), indígenas e quilombolas (4), LGBTQIAP + (3) e pessoas com deficiência (1):



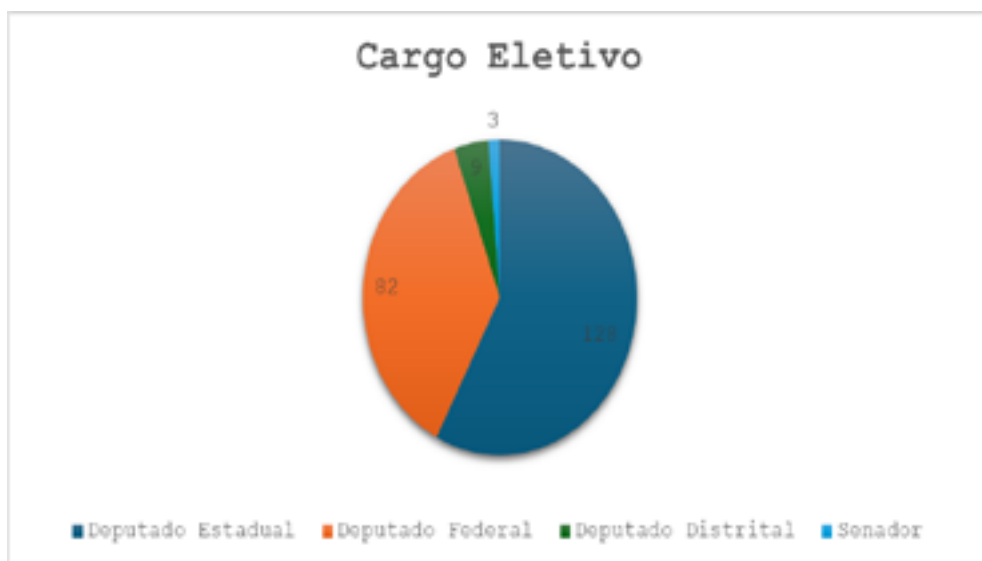
15 RAMACCIOTTI, Bárbara Lucchesi. CALGARO, Gerson Amauri. O conceito de minorias e o debate teórico no campo do Direito. Disponível em: Acesso em: 27 de agosto de 2023.

16 A lista descritiva das 59 candidaturas coletivas encontra-se no Apêndice D - Candidaturas coletivas que continham no nome de urna termo/designação que fizesse referência a determinado grupo minoritário

Não obstante ao termo/designação de determinada minoria contido no nome de urna da candidatura é plausível supor que aquele coletivo também postula pela defesa dos direitos de outros grupos minoritários. Nestas hipóteses de interseccionalidade entre duas minorias políticas, optou-se pela identificação de somente uma delas, são as seguintes candidaturas: AIRY CLO DE MULHERES INDÍGENAS (PSOL/DF, interseccionalidade entre as minorias mulheres e indígenas, catalogada como grupo minoritário da população indígena); MIRANDA COLETIVO AFROINDÍGENA (REDE/DF, interseccionalidade entre as minorias pessoas negras e população indígena, catalogada no grupo minoritário das pessoas negras); MONICA DO MOVIMENTO PRETAS (PSOL/SP, interseccionalidade entre as minorias mulheres e população negra, catalogada no grupo minoritário das pessoas negras); e MARIANA JANEIRO CHAPADASPRETAS (PT/SP, interseccionalidade entre as minorias mulheres e população negra, catalogada no grupo minoritário das pessoas negras).

3.5. Candidaturas coletivas por cargo eletivo

As candidaturas coletivas objeto desta análise lançaram pedido de registro para concorrerem aos cargos de Deputado Estadual, Federal, Distrital e Senador. Foram 128 pedidos de registro para o cargo de Deputado Estadual, 82 pedidos para o cargo de Deputado Federal, 9 pedidos para o cargo de Deputado Distrital e 3 para Senador:



Para o cargo de Deputado Estadual, São Paulo foi o ente que mais lançou pedido de registro de candidatura, com 33 pedidos, seguido pelos estados do Maranhão (13), Pernambuco (11), Paraná (9), Santa Catarina e Pará (8), Amazonas e Bahia (7), Ceará (6), Goiás (5), Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Tocantins (4), Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte (2), Amapá, Espírito Santo, Minas Gerais e Piauí (1).

De igual modo, São Paulo (13) foi o estado que mais apresentou pedido de registro de candidatura para o cargo de Deputado Federal, seguido pelos estados do Paraná e Maranhão (9), Pernambuco (7), Bahia (6), Amazonas (4), Alagoas, Tocantins, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Distrito Federal (3), Sergipe, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Ceará, Pará e Espírito Santo (2), Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Paraíba e Piauí (1).

Por fim, só houve três candidaturas coletivas para o cargo de Senador, sendo elas dos estados do Distrito Federal, Espírito Santo e São Paulo.

3.6. Relevância do número de votos percebidos pela Candidatura Coletiva para conquista das cadeiras nas casas do Poder Legislativo, sob a ótica do Sistema Proporcional

A última análise proposta é a verificação da relevância eleitoral das candidaturas coletivas para a sucesso da Agremiação/Federação correspondente na conquista das vagas junto ao Poder Legislativo, sob o viés do Sistema Proporcional. Para chegar nos eleitos, aplicam-se os quocientes eleitoral (QE) e partidário (QP). O primeiro é encontrado pela soma do número dos votos válidos¹⁷, dividido pelo número de cadeiras em disputa. Apenas os Partidos/Federações que atingem o quociente eleitoral têm direito a alguma vaga.

A partir daí analisa-se o quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos obtidos, pelo Partido isolado ou pela Federação, dividido pelo quociente eleitoral. O saldo da conta corresponde ao número de cadeiras a serem ocupadas. Logo, para este sistema, o número de votos percebidos por cada candidatura (coletiva ou não) é relevante para o sucesso do próprio Partido/Federação. Esse, inclusive, é um dos motivos de se atribuir o mandato ao partido e não ao político¹⁸.

17 Votos de legenda e votos nominais, excluindo-se os brancos e nulos.

18 Vide decisão prolatada pelo STF, em dezembro de 2010, no MS 29.988, de Relatoria do Min. Gilmar Mendes: *A jurisprudência, tanto do Tribunal Superior Eleitoral (Consulta 1.398), como do Supremo Tribunal Federal (Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604), é firme no sentido de que o mandato parlamentar conquistado no sistema eleitoral proporcional também pertence ao partido político.*

Para o cargo de Deputado Federal serão analisadas as candidaturas dos Partidos que lançaram os coletivos para a disputa do pleito: AVANTE, CIDADANIA, DC, MDB, PATRIOTA, PC do B, PDT, PODEMOS, PSB, PSDB, PSOL, PSTU, PT, PTB, PV, REDE, REPUBLICANOS e SOLIDARIEDADE¹⁹.

Tabela 1: Número de votos válidos; votos no coletivo e respectivo percentual para cada Partido Político – cargo Deputado Federal

Partido Político	Votos válidos	Votos no Coletivo	Percentual
AVANTE	2192518	3251	0,14%
CIDADANIA	1614106	976	0,06%
DC	97741	120	0,12%
MDB	7870810	7004	0,08%
PATRIOTA	1526570	8205	0,53%
PcdoB	1154712	5488	0,47%
PDT	3828367	5720	0,14%
PODEMOS	3610634	4490	0,12%
PSB	4173479	9604	0,23%
PSDB	3309061	3025	0,09%
PSOL	3852246	63893	1,65%
PSTU	27995	901	3,21%
PT	13236698	121413	0,91%
PTB	1422652	1233	0,08%
PV	954578	25421	2,66%
REDE	782917	3184	0,40%
REPUBLICANOS	7610894	2605	0,03%
SOLIDARIEDADE	1702519	19552	1,14%

Também para o cargo de Deputado Federal procedeu-se pela análise com base nos votos válidos percebidos pelas candidaturas coletivas registradas pelas Federações PSDB/CIDADANIA, PT/PcdoB/PV e PSOL/REDE:

19 Dados utilizados nesta análise estão disponíveis no site: <https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/>

Tabela 2: Número de votos válidos; votos no coletivo e respectivo percentual para cada Partido Político – cargo Deputado Federal

Federação	Votos Válidos	Votos no Coletivo	Percentual
PSDB/CIDADANIA	4923167	4001	0,08%
PT/PCdoB/PV	15345988	152322	0,99%
PSOL/REDE	4635163	67077	1,44%

Os partidos que mais se beneficiaram com os votos nominais em candidaturas coletivas foram o PSTU, PV, PSOL e o SOLIDARIEDADE. Os votos percebidos pelo PSTU não atingiram o quociente eleitoral nos estados nos quais houve o pedido de registro de candidatura, portanto, para este Partido, a análise da capacidade eleitoral das candidaturas coletivas para conquista das cadeiras junto ao Legislativo resta prejudicada.

A Federação PSOL/REDE elegeu para Deputado Federal as candidaturas advindas dos estados de São Paulo (6), Rio de Janeiro (5), Minas Gerais (1), Rio Grande do Sul (1) e Pernambuco (1) Nenhuma dessas candidaturas eleitas eram coletivas, mas a votação por elas percebidas auxiliou no alcance do quociente eleitoral:

Tabela 3: Contribuição da votação percebida pelo coletivo para alcance do Quociente Eleitoral – Federação PSOL/REDE

UF	Votos no coletivo	Votos válidos	Percentual	Quociente Eleitoral	Percentual do QE
SP	2882	2288861	0,12%	332778	0,86%
RI	n/d	738331	n/d	186435	n/d
MG	1147	312260	0,36%	210964	0,54%
RS	9652	303180	3,18%	198381	4,86%
PE	9834	266874	3,68%	198795	4,94%

A Federação PT/PV/PCdoB elegeu para Deputado Federal as candidaturas dos estado de Alagoas (2), Bahia (10), Ceará (3), Espírito Santo (2), Goiás (2), Maranhão (2), Minas Gerais (10), Mato Grosso do Sul (2), Pará (2), Paraíba (1), Pernambuco (3), Piauí (5), Paraná (6), Rio de Janeiro (6), Rio Grande do Norte (2), Rio Grande do Sul (7), Santa Catarina (2), Sergipe (1) e São Paulo (11). Nenhuma dessas candidaturas eleitas era coletiva, mas a votação desta últimas auxiliou no alcance do quociente eleitoral:

Tabela 4: Contribuição da votação percebida pelo coletivo para alcance do Quociente Eleitoral – Federação PT/PV/PCdoB

UF	Votos no coletivo	Votos válidos	Percentual	Quociente Eleitoral	Percentual do QE
AL	n/d	234310	n/d	183418	n/d
BA	n/d	1761003	n/d	204062	n/d
CE	n/d	619292	n/d	232193	n/d
ES	5756	217787	2,64%	208443	2,76%
GO	n/d	292767	n/d	202332	n/d
MA	7985	407352	1,96%	205917	3,87%
MG	4734	1787525	0,26%	210964	2,24%
MS	n/d	205316	n/d	171851	n/d
PA	n/d	381210	n/d	265972	n/d
PB	4981	194362	2,56%	184113	2,70%
PE	16482	194362	8,48%	198795	8,29%
PI	n/d	749076	n/d	195748	n/d
PR	13804	973352	1,41%	201288	6,85%
RJ	n/d	889560	n/d	186435	n/d
RN	1710	316707	0,53%	233103	0,73%
RS	n/d	1168128	n/d	198381	n/d
SC	1317	524433	0,25%	248115	0,53%
SE	490	155309	0,31%	148952	0,32%
SP	93595	3132607	2,98%	332778	28,12%

O SOLIDARIEDADE elegeu para Deputado Federal as candidaturas advindas de São Paulo (1), Rio de Janeiro (1) Minas Gerais (1) e Pernambuco (1). De igual modo, nenhuma dessas eram coletivas, mas a votação pela candidatura de São Paulo auxiliou no alcance do quociente eleitoral:

Tabela 5: Contribuição da votação percebida pelo coletivo para alcance do Quociente Eleitoral – SOLIDARIEDADE

UF	Votos no coletivo	Votos válidos	Percentual	Quociente Eleitoral	Percentual do QE
SP	8822	379310	2,32%	332778	2,65%
RJ	n/d	214441	n/d	186435	n/d
MG	n/d	181577	n/d	210964	n/d
PE	n/d	196762	n/d	198795	n/d

Para de Deputado Distrital somente o UP, AGIR e as Federações REDE/PSOL e PT/PCdoB/PV lançaram para a disputa candidaturas coletivas. O UP não elegeu nenhum candidato, diferente do AGIR e das Federações REDE/PSOL (1) e PT/PCdoB/PV (2). Não eram candidaturas coletivas, mas os votos por elas recebidos auxiliou no alcance do quociente eleitoral:

Tabela 6: Contribuição da votação percebida pelo coletivo para alcance do Quociente Eleitoral do Partido AGIR e das Federações REDE/PSOL e PT/PV/PCdoB – Deputado Distrital

Partido	Votos no Coletivo	Votos Válidos	Percentual	Quociente Eleitoral	Percentual do QE
AGIR	3587	110392	3,24%	69271	5,18%
REDE/PSOL	5142	118039	4,34%	69271	7,42%
PT/PV/PCdoB	18309	165506	11,06%	69271	26,43%

Para o cargo de Deputado Estadual a análise se limitará ao âmbito de São Paulo já que foi o único ente federativo a eleger candidaturas coletivas. Nele, só PT/PCdoB/PV (16), REDE/PSOL (6), PSB (3) e PDT (1) lançaram candidatura coletiva e conseguiram êxito no pleito. Destas candidaturas eleitas, duas eram coletivas: a candidatura da Bancada Feminista (REDE/PSOL) e a candidatura do Movimento Pretas (REDE/PSOL):

Tabela 7: Contribuição da votação percebida pelo coletivo para o alcance do Quociente Eleitoral das Federações PT/PCdoB/PV, REDE/PSOL e dos Partidos PSB e PDT – Cargo Deputado do Estado de São Paulo

Partido	Votos no Coletivo	Votos Válidos	Percentual	Quociente Eleitoral	Percentual do QE
PT/PCdoB/PV	74723	4022853	1,85%	247252	30,22%
REDE/PSOL	436432	1496620	29,16%	247252	176,51%
PSB	2483	882495	0,28%	247252	1,00%
PDT	5016	384377	1,30%	247252	2,02%

É importante registrar que a votação percebida pelas candidaturas coletivas lançadas pela Federação REDE/PSOL contribuíram (sozinhas) para a conquista de quase duas cadeiras na ALESP, o que, a princípio, é muito expressivo.

4 CONCLUSÕES E RESULTADOS

Para identificar o perfil predominante das candidaturas coletivas de 2022 adotou-se os critérios elencados acima: candidaturas por Regiões e estados do país; por Partido Político e/ou Federação; perfil ideológico dos coletivos; minoria política identificável através do nome de urna; por cargo eletivo e a relevância da candidatura coletiva para a Agremiação e/ou Federação.

A Região Norte apresentou o maior número de pedido de registro de candidatura coletiva provavelmente porque é a região composta pelo maior número de estados, foram 74 pedidos distribuídos pelos 09 estados. Proporcionalmente, a Região Sudeste foi a que mais apresentou pedido de registro (14,25 pedidos por estado), seguida pelas Regiões Sul (12 pedidos por estado), Nordeste (8,2 pedidos por estado), Centro-oeste (6,25 pedidos por estado) e Norte (4,28 pedidos por estado).

Em relação aos estados, São Paulo foi o que mais apresentou pedido de registro de candidatura coletiva, foram 47 pedidos, o que representou mais de 21% do total. Outros estados também apresentaram grande número de pedidos de registro como o Maranhão (22), Pernambuco e Paraná (18), Bahia e Distrito Federal (13). Esta primeira análise conduz para a conclusão de que as candidaturas/mandatos coletivos não são um fenômeno regionalizado, elas estavam distribuídas por todas as regiões do país.

Acerca dos cargos almejados, as candidaturas coletivas pediram registro para os cargos de Senador, Deputados Estadual, Distrital e Federal. O cargo que apresentou o maior número de pedidos, muito provavelmente pelo maior número de vagas na disputa, foi o de Deputado Estadual (128), seguido por Deputado Federal (82), Distrital (9) e Senador (3).

De igual forma, elas também estavam distribuídas por quase todos os Partidos Políticos registrados no TSE. Das 30 Agremiações, 27 apresentaram pedido de registro de candidatura coletiva, com a exceção do PCO, PCB e PP. Isto significa, de certo modo, que esta forma de representatividade é (re)conhecida por parte considerável dos atores e Partidos Políticos.

O Partido que mais apresentou candidaturas coletivas para o pleito de 2022 foi o PSOL com 70 pedidos de registro, o que significou 31% do total, seguido pelo PT com 33 e PCdoB com 14 registros. Somando as candidaturas coletivas lançadas por estes três Partidos Políticos (PSOL, PT e PCdoB) tem-se o equivalente a 52% do total de pedidos de registro para os coletivos.

Sob o viés da Federação ao invés do Partido Político tem-se que a Federação que mais lançou candidaturas foi a Federação PSOL/Cidadania (82), seguida pela Federação Brasil da Esperança (Fé Brasil) formada pelo PT, PCdoB e PV (57) e Federação PSDB/Cidadania (3).

Adotando-se a classificação ideológica das Agremiações Políticas desenvolvida pelos pesquisadores Bruno Bolognesi, Ednaldo Ribeiro e Adriano Codato²⁰, ressaltadas as adaptações decorrentes da extinção, fusão e criação dos Partidos, teve-se que 56,75% das candidaturas eram de Partidos ideologicamente de Esquerda; 26,12% de Partidos de Centro e 17,11% de Partidos de Direita. Não obstante a maioria das candidaturas serem dos Partidos de Esquerda, notadamente, do PSOL e PT, fato é que os Partidos de Centro e de Direita também contaram com este meio de representatividade política, não sendo possível concluir, portanto, que é unicamente utilizado pela Esquerda, Centro ou Direita.

Quanto a possibilidade de identificar minoria político através da análise do nome de urna de cada candidatura, ou seja, se lá havia algum termo/designação que remetesse a algum grupo minoritário que, possivelmente, teria seus interesses representados pelo coletivo, constatou-se que 59 candidaturas possuíam tal característica. As mulheres e a defesa de seus direitos foram referenciadas em 34 candidaturas coletivas, seguido pela população negra (13), indígena (4), quilombola (4), LGBTQIAP+ (3) e pessoas com deficiência (1).

Por último, sobre a relevância destas candidaturas coletivas para o sucesso do Partido Político na conquista das cadeiras junto ao Poder Legislativo, conforme a lógica do Sistema Proporcional, percebeu-se que a contribuição para o alcance do quociente eleitoral necessário para que o Partido tivesse o direito a preencher as vagas disponíveis variou conforme o cargo em disputa.

Para o cargo de Deputado Federal, o número de votos nominais nas candidaturas não correspondeu 1% dos votos válidos percebidos pelos Partidos, salvo o PSOL (1,65%), PSTU (3,21%), PV (2,66%) e SOLIDARIEDADE (1,14%), e nenhuma das candidaturas eleitas para este cargo e lançadas por estes Partidos eram coletivas. Os votos percebidos pelo PSTU não atingiram o quociente eleitoral, diferente da Federação PSOL/REDE, PT/PV/PCdoB e SOLIDARIEDADE.

A contribuição da votação nominal para o alcance do quociente eleitoral deste Partido e das Federações oscilou de acordo com o estado. Para a Federação PSOL/REDE, as candidaturas coletivas que mais contribuíram para o alcance

20 BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; Codato, Adriano. Uma nova classificação dos partidos políticos brasileiros. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zyyM3gzHD4P45WWdytXjZWg/>. Acesso em: 05 de abril de 2023.

do quociente eleitoral eram dos estados de Pernambuco e Rio Grande do Sul. Em Pernambuco somente 02 das 26 candidaturas lançadas pela Federação eram coletivas, elas corresponderam a 3,18% e 4,86% dos votos válidos e do quociente eleitoral, respectivamente. No Rio Grande do Sul,

03 das 33 candidaturas lançadas pela Federação eram coletivas, elas corresponderam a 3,68% e 4,94% dos votos válidos e do quociente eleitoral, respectivamente.

Já para a Federação PT/PV/PCdoB, os coletivos que melhor contribuíram para o alcance do quociente eleitoral eram dos estados do Pernambuco, São Paulo e Espírito Santo. No Pernambuco, das 23 candidaturas, 03 eram coletivas e corresponderam a 8,48% e 8,29%; São Paulo, 13 das 72 candidaturas eram coletivas, correspondendo a 2,98% e 28,12%; Espírito Santo, das 11 candidaturas somente 1 era coletiva e correspondeu a 2,64% e 2,76% dos votos válidos e do quociente eleitoral, respectivamente.

Para o SOLIDARIEDADE a única candidatura entre as 54 lançadas pelo Partido era coletiva, ela correspondeu a 2,32% e 2,65% dos votos válidos e do quociente eleitoral, respectivamente.

Para Deputado Distrital menciona-se as candidaturas coletivas da Federação PT/PV/PCdoB, das 24 disputantes 5 eram coletivas, elas corresponderam a 11,06% e 26,43% dos votos válidos e do quociente eleitoral, respectivamente.

Por fim, para o cargo de Deputado Estadual a análise se limitou ao âmbito de São Paulo especialmente porque as candidaturas coletivas eleitas foram para este cargo neste estado. Delas, os percentuais mais significativos são da Federação REDE/PSOL, as 15 candidaturas coletivas (no total eram 94 candidaturas) contribuíram com 29,16% e 176,51% dos votos válidos e do quociente eleitoral, respectivamente.

Os resultados indicam, a princípio, que não é possível entender que a candidatura coletiva pelo fato de ser composta por mais de um integrante possui maior capital político que as candidaturas individuais. Se assim o fosse, a contribuição dos coletivos seria mais significativa para o alcance do quociente eleitoral e representaria maior parcela dos votos válidos percebidos pelo Partido e/ou Federação. Isto não significa que foram irrelevantes, tanto é que algumas candidaturas coletivas foram bem votadas e concorreram, de forma considerável, para o sucesso da legenda.

Ainda, a pesquisa apontou que os coletivos que pediram registro nas eleições

de 2022 eram, majoritariamente, vinculados a Partidos ideologicamente de Esquerda, com destaque para o PSOL, responsável por 70 das 222 candidaturas coletivas. Todavia, os Partidos de Centro e de Direita também lançaram coletivos para a disputa, o que significa que esta forma de representatividade política não é exclusiva de nenhuma ideologia, pelo contrário ela foi utilizada por quase todos as Agremiações registradas no TSE.

Por fim, os resultados mostraram que 59 candidaturas coletivas utilizaram em seu nome de urna algum termo/desígnio que identificasse minoria política. Dentes elas, as mulheres e a defesa de seus direitos foram referenciadas em 34 candidaturas coletivas. Como o método utilizado limitou-se a verificar o nome de urna da candidatura, é possível que outros coletivos também tivessem como ideal a defesa e representação dos direitos de determinado grupo minoritário, apesar de não utilizarem qualquer termo/desígnio que pudessem identificá-los desta maneira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; Codato, Adriano. Uma nova classificação dos partidos políticos brasileiros. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zzyM3gzHD4P45WWdytXjZWg/>. Acesso em: 05 de abril de 2023.

BRANDI, Ana Carolina Dias; CAMARGO, Nilton Marcelo de. Minorias e Grupos Vulneráveis, multiculturalismo e Justiça Social: Compromisso da Constituição Federal de 1988. in “Minorias e Grupos Vulneráveis: Reflexões para uma tutela inclusiva”, Dirceu Pereira Siqueira e Nilson Tadeu Reis Campos Silva (Orgs). 1. Ed. Birigui/SP: Boreal, 2013.p.49.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instrução Normativa N.º 11544. Relator Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: Diário de Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, 2021.

BRASIL. Resolução TSE N.º 23.609/2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Brasília, DF: Diário de Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

FONSECA. Helena d'Agosto Miguel. Reflexões sobre um mandato coletivo e feminista na política legislativa de Belo Horizonte: representação política feminina e seus desdobramentos na ação política local. Disponível em: <http://anais.uel.br/portal/index.php/SGPP/article/view/1009>. Acesso em: 07 de maio de 2023.

NASCIMENTO, CARLOS EDUARDO GOMES. Crise da Representatividade e o mandato coletivo como uma afirmação da democracia participativa no Brasil. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/10>. Acesso em: 30 abril de 2023.

RAMACCIOTTI, Bárbara Lucchesi. CALGARO, Gerson Amauri. O conceito de minorias e o debate teórico no campo do Direito. Disponível em: Acesso em: 27 de agosto de 2023.

SECCHI, L.; CAVALHEIRO, R. A.; SILVA, W. Q.; PAGANELA, S. F.; ITO, L. E. Mandatos Coletivos e Compartilhados: Desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI". Instituto Arapyau [2019]. Disponível em: https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf. Acesso em: 07 de maio de 2023.

SEGURADO, Rosemary; CHAIA, Vera; CHICARINO, Tathiana. Mandato Coletivo: a candidatura da Bancada Ativista nas eleições de São Paulo (2018). In MASSUCHIN, Michele Goulat et al. (Org); Comunicação e política: interfaces em esferas regionais, São Luís: EDUFMA, 2019.

A INFLUÊNCIA DAS ALTERAÇÕES DA FÓRMULA ELEITORAL NA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL BRASILEIRA: IMPACTOS DAS REFORMAS DE 2015, 2017 E 2021 SOBRE AS ELEIÇÕES DE 2018 E 2022 PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS

THE INFLUENCE OF ELECTORAL FORMULA REFORMS ON BRAZILIAN PROPORTIONAL REPRESENTATION: IMPACTS OF THE 2015, 2017, AND 2021 CHANGES ON THE 2018 AND 2022 ELECTIONS TO THE CHAMBER OF DEPUTIES

Ricardo Grandi Bianco¹

RESUMO

Este estudo dimensiona e avalia os impactos das reformas eleitorais de 2015, 2017 e 2021 na representação proporcional brasileira, com base em dados das eleições de 2018 e 2022 para a Câmara dos Deputados e foco nas mudanças da fórmula eleitoral, incluindo a exigência de votação nominal mínima e as novas regras de distribuição de sobras. A partir da análise de cenários alternativos simulados, utilizando índices consagrados na Ciência Política, a pesquisa conclui que a primeira mudança cumpriu de forma exitosa o objetivo de impedir a eleição de candidatos com votação nominal pouco expressiva, gerando distorções limitadas no sistema. Já as regras mais restritivas para o acesso às sobras provocaram uma distorção maior na proporcionalidade, sem reduzir significativamente a fragmentação partidária.

Palavras-chave: fórmula eleitoral; representação proporcional; reformas eleitorais; Câmara dos Deputados; eleições.

ABSTRACT

This study measures and evaluates the impacts of the 2015, 2017, and 2021 electoral reforms on proportional representation in Brazil, using data from the 2018 and 2022 elections for the Chamber of Deputies. It focuses on changes to the electoral formula, including the introduction of a minimum individual vote threshold and new rules for the allocation of remainder seats. Based on the analysis of simulated alternative scenarios and the application of widely used

¹ Bacharel em Direito pela USP e estudante de Jornalismo na Faculdade Cásper Líbero.

Political Science indexes, the study concludes that the first reform successfully achieved its goal of preventing the election of candidates with marginal individual vote counts, generating only limited distortions in the system. In contrast, the more restrictive rules governing access to remainder seats led to greater disproportionality without significantly reducing party fragmentation.

Keywords: electoral formula; proportional representation; electoral reforms; chamber of deputies; elections.

Sumário

1. Introdução; 2. Metodologia; 2.1. Cenários simulados; 2.2. Análise dos resultados; 2.3. Limitações da metodologia empregada; 3. Resultado e análise das simulações; 3.1. Simulações sem a cláusula de desempenho individual; 3.1.1. Simulação do pleito de 2018; 3.1.2. Simulação do pleito de 2022; 3.1.3. Considerações gerais sobre o impacto da nova regra; 3.2. Simulações com diferentes regras para a disputa de sobras; 3.2.1. Simulação 1: eleições de 2018 com exigência de 100% do quociente eleitoral para sobras; Simulação 2: eleições de 2022 com exigência de quociente eleitoral para sobras; 3.2.3. Simulação 3: eleições de 2022 sem restrições para sobras; 3.2.4 Considerações gerais sobre os impactos das diferentes regras relativas às sobras 4. Conclusão; Referências; Apêndice.

1 INTRODUÇÃO

A fórmula eleitoral é um dos principais componentes de um sistema eleitoral e pode ser definida, sucintamente, como a operação matemática que traduz os votos em mandatos (Silva, 1999). É possível classificar as fórmulas eleitorais em dois tipos: majoritárias e proporcionais (Nohlen, 2007). O segundo tipo compõe o objeto desta pesquisa, que busca dimensionar e avaliar o impacto de mudanças recentes nesse cálculo sobre a representação proporcional brasileira, com foco nas eleições de 2018 e 2022 para a Câmara dos Deputados. Sem prejuízo de outros fatores relevantes, como a fragmentação partidária, a base da avaliação a ser realizada é o princípio representativo do sistema proporcional, ancorado em duas preocupações-chave: garantir que a diversidade de visões de mundo presentes em uma sociedade esteja refletida em seu parlamento e assegurar a equidade aritmética entre os votos do eleitorado e a representação parlamentar (Nicolau, 2012).

Conforme se depreende do artigo 84 da Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral) e do art. 45 da Constituição Federal, aplica-se o princípio da representação

proporcional no Brasil às eleições para as Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados, Casa a ser estudada aqui com maior profundidade. A fórmula eleitoral utilizada é a mesma nas eleições das três casas e as suas regras encontram-se descritas entre os artigos 106 e 111 do Código Eleitoral.

As particularidades do sistema proporcional brasileiro são as seguintes: lista aberta, com votos pertencentes às legendas, mas definição efetiva dos nomes que ocuparão as cadeiras pelo eleitor, já que a ordem dos candidatos na lista depende do tamanho de sua votação (Nicolau, 2012); fórmula baseada no quociente de Hare, em que o quociente eleitoral (QE) é dado por $q=v/c$, sendo v o número de votos válidos em uma dada circunscrição e c a sua magnitude, equivalente ao número de cadeiras em disputa (Nicolau, 2012).

Definido o QE, a etapa seguinte da fórmula é o cálculo do quociente partidário, correspondente à parte inteira do resultado da divisão entre o número de votos conquistados por uma legenda e o QE. O valor obtido define a quantas cadeiras um dado partido tem direito, ao menos em tese². Por fim, as sobras eleitorais, ou seja, as cadeiras não preenchidas por QE, são distribuídas com base nas maiores médias (Avelino Filho, 2015), a partir da divisão $v/(qp+1)$, em que v é a votação obtida por um dado partido e qp é o seu respectivo quociente partidário. O partido que obtiver o maior valor dessa divisão preenche uma cadeira remanescente e, por conseguinte, tem seu quociente partidário adicionado em uma unidade. Em seguida, repete-se o processo até que todos os lugares sejam ocupados.

Antes de 2015, a última alteração nos parâmetros da fórmula eleitoral havia ocorrido em 1997, quando a Lei n. 9.504 (Lei das Eleições) estipulou que os votos brancos não mais seriam levados em conta no cômputo do QE (Fisch; Mesquita, 2023). A partir de então, contudo, houve três alterações relevantes em alguns detalhes da fórmula.

A primeira delas foi introduzida pela Lei n. 13.165/2015, que, no seu art. 4º, alterou a redação dos arts. 108 e 109 do Código Eleitoral. O novo texto criou uma exigência de votação nominal mínima, ou cláusula de desempenho individual (CDI), impondo que um candidato atinja, individualmente, ao menos 10% do QE para estar apto a se eleger. O principal objetivo da introdução da CDI foi evitar que candidatos com votação nominal pouco expressiva fossem eleitos na esteira dos chamados puxadores de votos.

A segunda mudança recaiu sobre a redação do §2º desse mesmo artigo.

² Aqui se diz “em tese”, pois foi criada uma cláusula de desempenho individual que pode levar o partido a não preencher todas as cadeiras a que teria direito, conforme será visto mais adiante.

O art. 3º da Lei n. 13.488/2017 foi o dispositivo responsável pela modificação, suprimindo a exigência de que um partido ou uma coligação obtivesse votos equivalentes ou superiores ao QE para estar apto(a) a disputar as sobras. Passou a ser permitindo, portanto, que qualquer partido ou coligação concorresse à distribuição dos lugares remanescentes. Contrariamente à tendência das demais reformas eleitorais recentes de buscar uma redução da fragmentação partidária e do espaço de siglas pequenas (Fisch; Mesquita, 2023), essa alteração foi realizada para adequar a legislação ao fim das coligações proporcionais – extintas pela Emenda Constitucional n. 97/2017 – a partir do pleito de 2022, atendendo a uma demanda das legendas menores (Graner; di Cunto, 2017).

Assim, a fórmula eleitoral vigente nas eleições de 2018 contou com as seguintes mudanças em relação às eleições de 2014 e anteriores: estarão eleitos os candidatos que houverem obtido número de votos maior ou igual a 10% do QE, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal recebida por cada um deles, ficando aptos a disputar as sobras todos partidos ou coligações que houverem participado do pleito e cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima. Quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam a essa exigência, as cadeiras ainda remanescentes serão distribuídas às legendas que apresentarem as maiores médias (TSE, 2018).

A última modificação a ser analisada foi introduzida pela Lei n. 14.211/2021, passando a valer no pleito de 2022. O art. 1º alterou novamente a redação do art. 109, §2º do Código Eleitoral, voltando a limitar a participação na disputa de sobras, a partir da imposição de uma votação mínima de 80% do QE para os partidos (ou federações, conforme a Lei n. 14.208/2021) e 20% para os candidatos. A mudança gerou uma série de dúvidas interpretativas (Almeida, 2022), que foram sanadas pela uniformização de interpretação a partir da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) n. 23.677, de 16 de dezembro de 2021.

De acordo com ela, a nova alteração da fórmula eleitoral deve ser lida da seguinte maneira: estarão aptos a disputar os lugares remanescentes os partidos ou federações que atingirem votação de ao menos 80% do QE; cabe ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato com votos em número igual ou superior a 20% do QE; repete-se a operação até que sejam preenchidas todas as vagas, levando em conta na repetição do cálculo da maior média aquelas cadeiras obtidas por QE e por sobras, ainda que não preenchidas; não havendo mais partidos com candidatos que atendam à exigência de votação maior ou igual a 20% do QE, os assentos remanescentes serão distribuídos às legendas que apresentarem as maiores

médias, ainda considerando a votação mínima de 80% do QE para partidos e federações.

Para concluir esta seção introdutória, cabe observar que existem trabalhos técnicos e acadêmicos com propostas semelhantes às definidas nesta pesquisa – um deles realizado pela Câmara dos Deputados para captar o impacto da introdução da CDI (Cláusula..., 2018) e o outro considerando também a reforma de 2017 para avaliar mudanças na distribuição partidária das cadeiras (Mesquita; Campos, 2019). Apesar disso, o presente trabalho pretende fornecer contribuições adicionais para a compreensão do impacto das referidas alterações na fórmula eleitoral, seja por meio de um grau maior de detalhamento em relação aos estudos já disponíveis, seja pelo exame do pleito de 2022, sobre o qual não há estudo específico até o momento. Deseja-se, portanto, reunir elementos cuja análise permita contemplar de forma mais completa e minuciosa os tópicos de uma agenda para avaliação do sistema eleitoral.

2 METODOLOGIA

A melhor maneira de captar os impactos das alterações da fórmula eleitoral sobre um pleito proporcional é simular como ele teria ocorrido na ausência de cada uma delas e comparar os resultados com os reais. Isso porque diversos fatores podem afetar a distribuição de assentos na Câmara dos Deputados, como mudanças em outras regras eleitorais que não possuem ligação alguma com a fórmula, ou então a entrada conjunta em vigor de duas ou mais mudanças, como no caso das eleições de 2018. Desse modo, um estudo comparativo entre diferentes pleitos – para exemplificar uma alternativa à metodologia escolhida – seria inadequado, pois dificultaria a interpretação da influência de cada alteração legislativa isoladamente, podendo levar a associações equivocadas entre os fenômenos observados e as novidades na legislação.

Na seção seguinte, será explicado de que forma as simulações foram categorizadas e operacionalizadas a partir dos dados disponíveis na base do TSE.³ As limitações da metodologia também serão abordadas mais a frente, seguidas, contudo, das razões pelas quais, no caso do objeto deste estudo em particular, seus pontos fracos são menos relevantes e não possuem impacto estrutural.

2.1 Cenários simulados

3 Dados disponíveis em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>>. Acesso em: 30 de outubro de 2023.

As alterações da fórmula eleitoral podem ser divididas em duas categorias: a criação de uma CDI e as regras para acesso às sobras eleitorais. Essa divisão possui uma função didática e permite melhor estruturar a apresentação dos resultados da pesquisa, pois reflete as naturezas distintas das modificações na fórmula. Dessa maneira, o capítulo de apresentação e análise dos resultados obtidos a partir das simulações será dividido em duas seções principais, cada uma dedicada a uma categoria.

Na primeira, portanto, serão simuladas eleições de 2018 e 2022 como se elas tivessem ocorrido sem a CDI, ou seja, com qualquer candidato apto a se eleger, independentemente de sua votação nominal. Na segunda, por sua vez, será simulado o pleito de 2018 com a exigência de votação de 100% do QE para que um partido ou coligação possa concorrer às sobras, como se a eleição daquele ano tivesse sido disputada segundo a regra em vigor até 2014. No caso de 2022, serão simulados dois cenários em substituição à regra dos 80%/20% do QE: o primeiro, com a mesma restrição anterior (válida, desta vez, para partidos ou federações); o segundo, sem restrições.

Para realizar as simulações, foram realizados ajustes nos dados brutos em casos como cassações de mandatos ou revalidação dos votos de um candidato, pois o interesse subjacente à pesquisa é analisar, efetivamente, os eleitos em cada pleito, comparando os resultados reais com os simulados. Um exemplo de ajuste foi a votação do ex-deputado Deltan Dallagnol. Uma vez que seu registro de candidatura foi cassado (TSE, 2023), a votação consta como zero na base do TSE, de modo que foi necessário atualizá-la para 344.917 votos – sua votação real.

2.2 Análise dos resultados

Uma vez obtidos os nomes que seriam eleitos e aqueles que deixariam de sê-lo em cada cenário simulado, os resultados serão avaliados segundo alguns parâmetros e indicadores.

O primeiro deles, crucial para extrair os índices que serão discutidos mais adiante, é o número de assentos por partido ou federação. Ao comparar a quantidade obtida nas eleições simuladas com a conquistada nas eleições reais, serão apresentadas tabelas que permitirão identificar quais partidos seriam os mais prejudicados e beneficiados, em termos de ganho ou perda de cadeiras, por cada mudança na fórmula eleitoral.

Também será verificada a quantidade de lugares que trocariam de mãos por unidade federativa (UF). Isso permitirá aferir se uma determinada característica de cada circunscrição, por exemplo, sua magnitude (número de vagas em disputa), possui alguma influência sobre a maneira como as mudanças legislativas impactam seus resultados eleitorais.

Um terceiro número a ser extraído dos dados obtidos é a soma da votação nominal dos candidatos que seriam eleitos e dos que deixariam de sê-lo. Esse parâmetro é relevante para avaliar a representatividade, especialmente se consideradas as peculiaridades da política brasileira, marcada por uma cultura personalista desde o período colonial (Goldman, 2005), pela baixa identificação com os partidos políticos e pela baixa confiança do eleitorado em tais instituições, reforçando o caráter pessoal e individual na escolha do eleitor por um candidato a cargos legislativos.

Alguns levantamentos recentes contribuem para evidenciar esses fatos. Segundo noticiado pelo jornal O Globo, a pesquisa “A Cara da Democracia”, feita pelo Instituto da Democracia (IDDC-INCT), mostra que apenas 20% dos eleitores brasileiros possuem simpatia por algum partido e 48% não confiam nas legendas (Gomes, 2023). Da mesma forma, uma pesquisa da AtlasIntel realizada no fim de janeiro e divulgada em fevereiro de 2024 confirma a tendência de desconfiança nos partidos políticos por parte do eleitorado nacional. Ela aponta que 38,9% desse universo não possui preferência por nenhuma sigla, sendo PT e PL as únicas com apoio expressivo (29,3% e 17,9%, respectivamente), enquanto as demais possuem 1,6% ou menos de apoio (Atlas Intel, 2024).

Serão mensurados ainda alguns índices de uso já consagrado e recorrente na Ciência Política. O primeiro deles é o número efetivo de partidos (NEP), matematicamente representado por N . Esse índice pode ser definido como o número hipotético de partidos com tamanhos iguais que teriam o mesmo efeito total sobre a fracionalização do sistema do que possuem, de fato, os partidos de tamanho desigual (Laakso; Taagepera, 1979). Seu cálculo é realizado da seguinte forma: $N=1/\sum p_i^2$, em que p_i é a proporção de cadeiras obtidas pelo partido i , ($i = 1, 2, 3, \dots, n$) havendo n partidos com representação no parlamento. Em palavras, calcula-se o quadrado das proporções de assentos obtidas por cada partido, soma-se cada proporção e determina-se o inverso do resultado, isto é, 1 dividido pela soma (Gallagher; Mitchel, 2005). O NEP é útil neste estudo para verificar o impacto das reformas sobre a fragmentação partidária.

A segunda medida a ser utilizada é a fracionalização, também ligada à fragmentação do sistema. Há uma versão desse índice que utiliza como parâmetro a proporção de votos, podendo ser interpretada como a probabilidade de que dois

eleitores escolhidos aleatoriamente tenham votado em partidos diferentes em uma dada eleição (Rae, 1967). Porém, para os fins aqui desejados, não há sentido em utilizar essa versão, pois os votos obtidos por cada partido são os mesmos no cenário real e no simulado, alterando-se apenas o número de cadeiras, conforme as diferenças na fórmula eleitoral. Assim, será utilizada a versão do índice que leva em conta a proporção de assentos conquistados, de forma que sua interpretação passa a ser a probabilidade de que dois deputados federais selecionados aleatoriamente pertençam a partidos distintos.

Calcula-se a fracionalização (F) da seguinte maneira, na versão aqui utilizada: eleva-se ao quadrado a proporção de cadeiras de cada sigla; o resultado é somado e subtraído de 1, conforme esta expressão matemática: $F=1 - \sum p_i^2$ (Nicolau, 2012). Isso significa que o número obtido pode variar entre 0, indicando um sistema de partido único, e algo muito próximo de 1, o que indicaria uma situação em que cada deputado pertence a uma legenda própria. Vale a ressalva de que, em razão da elevada fragmentação do sistema brasileiro, esse índice deve ser pouco sensível às variações entre os cenários reais e os simulados. Ainda que o NEP permita melhor dimensionar essas diferenças, a fracionalização é útil para auxiliar, de maneira subsidiária, a análise comparativa aqui proposta.

Por fim, o índice de desproporcionalidade (D), proposto por John Loosemore e Victor Hanby em 1971, mensura a diferença entre os percentuais de votos (v_i) e de cadeiras (c_i) obtidos por cada partido em determinada eleição. $D = (\sum |v_i - c_i|) / 2$, ou seja, a desproporcionalidade equivale ao somatório das diferenças absolutas entre a porcentagem de votos e a de cadeiras dividido por 2. O índice pode variar de 0, indicando uma proporcionalidade rigorosa, a 100, em uma situação pouco provável na qual um partido sem votos recebe todas as cadeiras e outro com todos os votos fica sem representação (Nicolau, 2012).

Vale mencionar também que, para as eleições de 2022, os cálculos dos índices consideram as federações partidárias como um único partido, seguindo a mesma metodologia do cientista político Jairo Nicolau para o cálculo do NEP naquele ano (Nicolau, 2023). A aplicabilidade a esta pesquisa também se justifica, pois, no sistema de federações, o voto em um candidato de um partido federado, ou mesmo na legenda, é contabilizado como voto na lista da federação, inexistindo listas individuais para cada sigla.

Os índices obtidos serão interpretados à luz das preocupações centrais nas quais se baseia o princípio representativo do sistema proporcional, bem como das intenções do legislador com as inovações normativas aqui estudadas e do espírito geral das demais reformas eleitorais aprovadas recentemente. Também serão consideradas características peculiares do sistema político brasileiro, a exemplo do “efeito Tiririca” (Fisch; Mesquita, 2023).

2.3 Limitações da metodologia empregada

Como bem observado pelos desenvolvedores do estudo que realizou um exercício semelhante ao aqui proposto para analisar as eleições de 2018, o resultado das simulações eleitorais deve ser visto com parcimônia, já que a própria mudança das regras faz com que eleitores e atores políticos se antecipe, mudando de comportamento e adaptando estratégias (Mesquita; Campos, 2019). Porém, cabe aqui explorar essa questão mais a fundo, a fim de refinar esse enunciado e determinar até que ponto deve ir a cautela com a interpretação dos resultados.

Para que se chegasse ao extremo de as simulações não terem utilidade alguma, seria preciso que duas premissas fossem verdadeiras: os eleitores são agentes plenamente racionais e conhecem a fundo a fórmula eleitoral e suas mudanças; os agentes partidários, em especial as lideranças responsáveis por decidir quais serão os candidatos, possuem a capacidade de prever a quantidade exata de votos de cada candidato em potencial. Se isso fosse condizente com a realidade, tanto a conduta do eleitorado quanto a dos atores políticos se ajustaria perfeitamente às alterações legislativas, de modo que as simulações propostas seriam incapazes de captar qualquer impacto das reformas.

Ocorre que ambas as afirmações estão longe de serem verossímeis, sobretudo a primeira. Conforme noticiado pela Folha de S. Paulo, uma pesquisa Datafolha realizada em 2022 mostrou que 64% dos eleitores não se lembravam em quem haviam votado para deputado federal nas eleições anteriores (Bragon, 2022). Não há dados a respeito do quanto o eleitorado conhece a fórmula eleitoral proporcional, mas é pouco razoável supor que uma parcela considerável da população – especialmente considerando que quase dois terços dela sequer se lembra do candidato em que votou – a conheça com profundidade suficiente para compreender suas intrincadas nuances e as minúcias modificadas com as reformas.

É também irrazoável pressupor uma racionalidade plena do eleitor. Para ilustrar isso, tomemos como exemplo a exigência de votação nominal mínima de 10% do QE. A partir de sua introdução, torna-se irracional o voto de legenda, visto que ele pode ser a diferença entre um partido conseguir ou não uma cadeira adicional. Suponhamos que em uma circunscrição cujo quociente é de 300 mil votos, determinado partido obteve 900 mil votos. Digamos que 9 mil deles tenham sido na legenda e que o terceiro candidato mais votado de sua lista tenha obtido 29 mil votos. Nesse cenário, o candidato não é eleito, pois não atingiu a CDI de 10%. No entanto, se apenas mil dos votos de legenda tivessem, em vez disso, sido dados a esse candidato nominalmente, ele teria sido eleito e o partido teria conquistado 3 lugares em vez de 2 naquela circunscrição.

Na prática, contudo, o eleitor não se comporta de maneira plenamente racional. Se fosse o caso, seria vista uma redução drástica nos votos de legenda entre as eleições de 2014 e 2018 para deputado federal. Porém, não foi o que ocorreu: na primeira, 8,43% dos votos foram de legenda; na segunda, 6,97%. A queda observada não foi tão significativa, principalmente considerando que já havia uma tendência de redução – em 2010, a proporção havia sido de 9,17% e em 2006, 9,83%.⁴

A premissa relacionada aos atores políticos, por outro lado, aproxima-se mais da realidade. Embora os dirigentes partidários não consigam fazer uma previsão totalmente acurada dos votos de potenciais candidatos, eles possuem acesso a estimativas de votação, sendo capazes de saber quais deles serão mais ou menos competitivos. Além disso, tais lideranças certamente conhecem bem as regras eleitorais. Assim, elas podem estar atentas às mudanças e realizar ajustes nas táticas de campanha.

Contudo, as reformas eleitorais aqui estudadas modificaram apenas detalhes da fórmula eleitoral, sem alterar seus aspectos substanciais. Sendo assim, as movimentações dos agentes políticos nos últimos anos foram influenciadas em grau muito superior por outras alterações legislativas, como o fim das coligações e as mudanças nas regras de financiamento eleitoral e partidário – tópico discutido com maior profundidade mais adiante. O comportamento dos agentes, portanto, não teria sido muito diferente com ou sem as mudanças que compõem o objeto de estudo aqui proposto.

Logo, mesmo com a ciência das limitações da metodologia utilizada, as simulações não deixam de ser úteis para fornecer *insights* interessantes sobre o funcionamento do sistema eleitoral e os impactos da modificação das regras, desde que seja realizada uma leitura parcimoniosa dos seus resultados, mas sem a necessidade de uma cautela exacerbada.

3 RESULTADOS E ANÁLISE DAS SIMULAÇÕES

3.1 Simulações sem a cláusula de desempenho individual

Nesta seção, serão apresentados e analisados os resultados relativos à introdução da CDI, equivalente a 10% do QE para candidaturas individuais.

⁴ Dados disponíveis em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/tr/seai/sig-eleicao-resultados>>. Acesso em: 7 de novembro de 2023.

3.1.1 Simulação do pleito de 2018

Neste primeiro cenário simulado, 8 cadeiras trocariam de mãos. Os deputados que seriam eleitos somam 171.938 votos. Já aqueles que deixariam de sê-lo contabilizam 609.658 votos. A seguir, observa-se a distribuição desses assentos por UF e por partido:

UF	Cadeiras
RS	1
SP	7

Partido	DEM	NOVO	PCdoB	PODE	PR	PSB	PSL	PTB	SD
Diferença	2	-1	1	1	1	1	-7	1	1

Tabelas 1 e 2. Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Em São Paulo, a diferença nos assentos representa 10% do total de cadeiras do estado na Câmara (7 das 70 cadeiras). O maior prejudicado pela introdução da exigência de votação nominal mínima foi o PSL, que, na hipótese de inexistência da CDI, teria 59 assentos em vez de 52 – um aumento de cerca de 13,5% – e a maior da Câmara, superando a bancada eleita do PT (56 deputados). O Novo teve um prejuízo menor, de 1 cadeira, mas quase tão significativo quanto o do PSL em termos percentuais, já que a ausência da regra levaria a um aumento de 12,5% em sua bancada (de 8 para 9 deputados).

Por outro lado, os partidos beneficiados pela cláusula não experimentariam ganhos numéricos tão expressivos, devido à maior pulverização no acréscimo de cadeiras. Com exceção do DEM, que ganharia 2 deputados, os demais partidos listados ganhariam apenas 1 deputado cada.

Quanto aos índices de fracionalização, desproporcionalidade e NEP, estas seriam as diferenças entre o cenário real e o simulado:

Cenário	Número Efetivo de Partidos	Fracionalização	Desproporcionalidade
Real	16,451	0,9392	9,44
Simulado	15,976	0,9374	8,27

Tabela 3. Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

A nova regra na fórmula eleitoral induziu a um pequeno aumento na fragmentação partidária, o que pode ser explicado pelo fato de a maior parte do prejuízo ter ficado concentrado em um partido, enquanto os benefícios foram bastante difusos.

A desproporcionalidade também aumentou, o que é um resultado esperado, pois a inexistência da exigência de votação nominal mínima faria com que o partido recebesse, efetivamente, as cadeiras correspondentes ao seu quociente partidário. Com candidatos que seriam eleitos deixando de sê-lo, cresce a desproporção entre a quantidade de votos e quantidade de assentos no parlamento – e quanto mais candidaturas forem afetadas, maior é esse crescimento. Caso seja considerada uma única circunscrição eleitoral, é possível afirmar que seu índice de desproporcionalidade necessariamente aumenta se, em decorrência da introdução da CDI, ao menos um deputado deixar de ser eleito por QE.5

Em razão disso, há um *trade-off* entre a representatividade do eleitorado em termos partidários e aquela ligada ao voto nominal. O ocorrido em São Paulo no pleito de 2018 elucida esse dilema. Nessa UF, foram eleitos, de fato, 10 deputados do PSL, enquanto na simulação, o partido conquistaria 17 cadeiras das 70 disponíveis. Como o QE do estado nessa eleição foi 301.873, ao menos 2.113.111 eleitores (sete vezes o QE), escolheram depositar seu voto na lista do PSL, mas não contribuíram para eleger candidaturas do partido. Por outro lado, os candidatos que deixariam de ser eleitos em SP somam 539.754 votos, enquanto os que entrariam em seu lugar somam apenas 160.935. Logo, com a CDI, 378.819 eleitores paulistas a mais puderam ter representada na Câmara a candidatura que escolheram nominalmente.

3.1.2 Simulação do pleito de 2022

Já na simulação do pleito de 2022, apenas uma cadeira mudaria de mãos no estado do Paraná. Dessa forma, não há sentido em apresentar as métricas, como nos demais cenários, considerando o impacto irrisório de 1 assento entre 513.

3.1.3 Considerações gerais sobre os impactos da nova regra

Antes de analisar os resultados obtidos, vale resgatar um dado histórico das eleições para a Câmara: entre 1998 e 2014, 9 deputados federais chegaram ao Congresso com votação inferior a 10% do QE de seu estado, dos quais 5 foram eleitos pelo PRONA em 2002, puxados pelos votos de Enéas Carneiro (Fisch; Mesquita, 2023). Embora fossem raros até então os casos de deputados eleitos nessas circunstâncias, havendo certo exagero na interpretação de que a indevida transferência de votos dentro da lista partidária era um fenômeno generalizado, a introdução da CDI teve influência significativa com a onda bolsonarista em 2018 (Fisch; Mesquita, 2023), conforme demonstram os resultados apresentados na subseção anterior.

5 A demonstração matemática dessa afirmação se encontra no Apêndice.

Somados os números de 2018 e 2022, a quantidade de deputados que deixaram de ser eleitos em razão de não terem atingido a votação nominal mínima (9) se iguala à de eleitos com menos de 10% do quociente nas 5 eleições anteriores. Tanto esse fato quanto a própria diferença observada entre as eleições aqui simuladas (8 assentos em um cenário e 1 no outro) atestam a existência de um grau de imprevisibilidade em relação à intensidade da influência dos puxadores, como Enéas e Tiririca, em um dado pleito.

Portanto, ainda que a probabilidade de ocorrência desse fenômeno seja maior em São Paulo, pelo fato de ser o maior colégio eleitoral, afetando pouco outras unidades federativas, e que a mudança não atinja uma proporção significativa de cadeiras na Câmara dos Deputados, ao partir-se do pressuposto de que o legislador buscou evitar a eleição de candidaturas pouco expressivas em termos de votação nominal, é razoável concluir que a nova regra foi efetiva em cumprir o papel a ela atribuído.

Por fim, vale explorar de modo mais aprofundado a diferença de assentos afetados pela CDI entre os pleitos de 2018 e 2022. No primeiro, diferentemente do que ocorreu com Tiririca em 2010 e com Enéas em 2002, é possível identificar dois hipotéticos puxadores em vez de um: o candidato Eduardo Bolsonaro (1.843.735 votos) e a candidata Joice Hasselmann (1.078.666 votos). O terceiro candidato mais votado do PSL foi Alexandre Frota, com 155.522 votos, bem abaixo dos dois primeiros do partido, o que revela uma concentração dos votos bolsonaristas de São Paulo em poucos nomes. Já no Rio Grande do Sul, o candidato cuja votação daria mais uma cadeira ao Novo, na ausência da nova regra, seria Marcel van Hattem (349.855 votos), também localizado à direita no espectro político.

Já em 2022, houve maior pulverização de votos entre as candidaturas do PL paulista, que elegeu 17 deputados – exatamente o número que o PSL elegeria em 2018, não fosse pela CDI. Uma hipótese que pode explicar a votação mais uniformemente distribuída é a consolidação do bolsonarismo enquanto fenômeno político e eleitoral, levando outros candidatos que não apenas os dois mais conhecidos, a atrair votos dessa fatia do eleitorado. O único partido a deixar de eleger representante em decorrência da exigência de votação nominal mínima em 2022 foi o Podemos no Paraná, onde o candidato Deltan Dallagnol teria sido um puxador, com 344.917 votos.

3.2 Simulações com diferentes regras para a disputa de sobras

Nesta seção, serão apresentados os dados obtidos nas simulações com dife-

rentes regras para a disputa de lugares remanescentes, com o objetivo de testar os impactos dos três graus de restrição ao acesso às sobras eleitorais.

3.2.1 Simulação 1: eleições de 2018 com exigência de 100% do quociente eleitoral para sobras

32 candidatos distintos seriam eleitos neste cenário simulado, somando 1.593.962 votos. Já os 32 que perderiam suas cadeiras somam 1.717.764 votos. Segue a comparação por UF e por partido:

UF	AC	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MS	MG	PI	RI	RS	RO	RR	SC	SE	SP	TO
Cadeiras	2	1	1	2	3	1	2	1	3	1	2	3	1	2	3	1	1	1	1

Partido	AVANTE	DEM	MDB	NOVO	PDT	PHS	PODE	PR	PRB	PRP	PSC	PSDB	PSL	PT	PTB	PTC	REDE
Diferença	1	-2	-1	1	3	1	-1	-2	-2	2	-1	-3	1	2	-1	1	1

Tabelas 4 e 5. Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Tanto em termos absolutos quanto proporcionais, as circunscrições menores, como AC, DF, MS, PI, RO e RR foram, em geral, as mais afetadas pela mudança na regra. Esse resultado é esperado, pois tais UFs, com 8 a 10 cadeiras na Câmara, tendem a possuir menos partidos ou coligações capazes de atingir o QE.

Quanto aos partidos, o PSDB foi o maior prejudicado por essa alteração da regra de sobras, enquanto o PDT foi o maior beneficiado. Porém, nenhum partido obteve vantagens nem perdas excessivas. Tampouco há um padrão relevante de ganhos ou prejuízos ligados ao tamanho das legendas. Embora algumas de menor expressão tenham obtido pequenos acréscimos, em geral, os benefícios e as perdas ficaram distribuídos de maneira equilibrada. Embora, em tese, fosse mais provável que partidos maiores perdessem mais cadeiras e que partidos menores fossem mais beneficiados pela retirada da restrição, as coligações acabam por mitigar esse efeito, tornando menos previsíveis as siglas de origem e de destino dos assentos.

Estes foram os índices calculados para o cenário em análise:

Cenário	Número Efetivo de Partidos	Fracionalização	Desproporcionalidade
Real	16,451	0,9392	9,44
Simulado	16,296	0,9386	10,25

Tabela 6. Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Verifica-se que o aumento da fragmentação partidária decorrente da retirada da exigência de 100% do QE para partidos e coligações foi bastante modesto, o que está ligado ao maior equilíbrio na distribuição de perdas e ganhos de cadeiras. O índice de desproporcionalidade, por sua vez, embora tampouco tenha apresentado grande variação numérica, sofreu uma alteração proporcionalmente mais significativa do que os demais.

Há ainda dois fenômenos interessantes que podem ser observados a partir da desproporcionalidade medida neste cenário. O primeiro deles é a menor diferença absoluta entre o índice real e o simulado (0,81) em relação à discrepância medida no cenário em que foi estudado o impacto da CDI (1,17), mesmo que, naquele caso, uma quantidade menor de cadeiras tenha trocado de mãos (8 contra 32).

Isso não significa que a introdução da CDI possui uma influência maior sobre a desproporcionalidade do que a alteração das normas relativas ao cálculo das sobras, mas sim que o impacto da exigência de votação nominal mínima teve um grau atipicamente elevado em 2018, conforme discutido na seção anterior. Apesar disso, é válido notar que as formas pelas quais as diferentes mudanças normativas impactam o pleito são variadas, influenciando de maneiras distintas a destinação de assentos.

Um segundo fenômeno que vale mencionar é a representação mais fiel da vontade do eleitorado na eleição real do que na simulação, por qualquer critério que se adote. Isso porque a desproporcionalidade é maior no pleito simulado do que no real, assim como o número de votos dos candidatos que deixariam de ser eleitos.

3.2.2 Simulação 2: eleições de 2022 com exigência de quociente eleitoral para sobras

Aplicando a mesma regra utilizada na simulação da subseção anterior para o pleito de 2022, deixariam de ser eleitos 45 candidatos, com votação total de 3.027.952. Aqueles que entrariam em seu lugar somam 1.840.547 votos.

A seguir, serão apresentadas quantas cadeiras trocariam de mãos em cada UF e as diferenças por partido. É necessário, entretanto, realizar uma ressalva: neste caso, como não se trata de uma regra que estava em vigor no pleito anterior e foi alterada, o cálculo da diferença por legenda foi realizado de forma invertida em relação aos demais cenários, isto é, subtraindo o número de cadeiras real do número de cadeiras simulado. Assim, a tabela em questão revela quem seriam os

beneficiados caso a regra fosse outra – idêntica àquela vigente até 2014 no que diz respeito às sobras. Portanto, um número positivo indica que o partido teve mais cadeiras na simulação do que na eleição real, e um número negativo indica o inverso.

UF	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	PE	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
Cadeiras	1	2	5	2	1	1	5	4	2	2	1	1	2	1	1	2	1	1	2	2	2	4

Partido	MDB	NOVO	PDT	PODE	PP	PROS	PSB	PSC	PSD	PSDB	PSOL	PT	PTB	REP	SD	UNIÃO
Diferença	-5	-1	3	-2	1	-1	-3	-2	-1	-1	1	3	-1	3	-2	8

Tabelas 7 e 8. Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Conforme o esperado, novamente, as mudanças nos assentos foram mais expressivas em UFs menores. Os efeitos foram particularmente relevantes no Amapá, onde mais da metade dos representantes se alteraria, bem como no Espírito Santo e no Tocantins, circunscrições em que exatamente metade dos assentos trocava de mãos.

Quanto aos partidos, o grande beneficiado seria o União Brasil. Com 8 cadeiras a mais, sua bancada teria 67 deputados, frente aos 59 eleitos em 2022. O maior perdedor, por outro lado, seria o MDB, com 5 parlamentares a menos. Aqui, é possível observar a seguinte tendência: tanto os maiores prejuízos quanto os maiores benefícios ficaram com partidos médios ou grandes, embora não haja forte correlação entre a escala da diferença de assentos na Câmara e o tamanho da sigla (por exemplo, o PT é um partido maior do que o União em termos de bancada, mas ganharia apenas 3 assentos).

Outro dado chama atenção: com a regra hipotética, todos os eleitos no Amapá pertenceriam ao PDT, único partido a atingir o QE naquele estado. Isso faria com que, em vez de 4 partidos, houvesse ali apenas 1 com representação na Câmara. De maneira semelhante, somente União Brasil e Republicanos teriam representantes no Tocantins – uma redução no número de legendas representadas de 4 para 2.

3.2.3 Simulação 3: eleições de 2022 sem restrições para sobras

Para o último cenário simulado, isto é, o pleito de 2022 sem qualquer exigência restringindo a participação de partidos na disputa de sobras, 36 nomes, com uma soma de 1.723.772 votos. Os que entrariam em seu lugar somam 1.715.678 votos.

Este seria o quadro das diferenças de cadeiras por UF e por partido:

UF	AC	AL	AM	AP	DF	ES	GO	MG	MT	PA	PE	RJ	RN	RO	RR	SC	SP	TO
Cadeiras	3	1	1	4	1	3	1	1	3	3	1	1	2	3	2	2	2	2

Partido	CDD	MDB	NOVO	PATRI	PCdoB	PL	PODE	PP	PSB	PSC	PSDB	PSOL	PT	PTB	REP	SD	UNIÃO
Diferença	-1	3	-1	-1	-2	7	-2	-1	-2	1	-2	-1	1	-2	1	-1	3

Tabelas 9 e 10. Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Em relação às UFs mais afetadas, repete-se o padrão típico das regras relativas às sobras, isto é, as circunscrições de menor magnitude são as que possuem maiores mudanças numéricas e proporcionais. Quanto aos partidos, o grande beneficiado seria o PL. Outros partidos de grande porte, como MDB, União Brasil, PT e Republicanos teriam ganhos mais modestos. Por outro lado, as perdas ficariam distribuídas de maneira relativamente uniforme, atingindo sobretudo siglas médias e pequenas.

3.2.4 Considerações gerais sobre os impactos das diferentes regras relativas às sobras

Por fim, são mostrados a seguir os índices relativos ao pleito real e às duas simulações de 2022, em ordem crescente de restrição para a disputa de sobras: em primeiro, o cenário sem restrições (“Simulação 3”); em segundo, o pleito real de 2022, com a exigência de 80% do QE para o partido e 20% para a candidatura individual (“Real”); por último, o cenário com a exigência de 100% do QE (“Simulação 2”).

Cenário	Número Efetivo de Partidos	Fracionalização	Desproporcionalidade
Simulação 3	9,728	0,8972	7,89
Real	9,230	0,8917	10,23
Simulação 2	8,827	0,8867	12,43

Tabela 11. Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Percebe-se, conforme o esperado, que regras mais restritivas para a disputa de sobras tendem a reduzir a fragmentação partidária. No entanto, a diferença entre os cenários mostra-se pouco expressiva quando se analisa o NEP. A distância seria de apenas 0,901 entre o cenário mais restritivo e o menos restritivo, o que é um número relativamente baixo, especialmente se comparado à diminuição do índice real entre 2018 e 2022. De um pleito para o outro, ele caiu 7,221, isto é, uma queda de aproximadamente 43,9%, enquanto a diferença medida da simulação menos restritiva para a mais restritiva foi apenas cerca de 9,3%.

Da simulação 3 para a eleição real, a redução é ainda menor (cerca de 5,1%), indicando que o impacto da adoção da nova regra foi modesto nesse quesito. Logo, é razoável conjecturar que outros aspectos das reformas mais recentes na legislação eleitoral – muitas delas, com esforços para mitigar a fragmentação partidária – forneceram contribuições mais expressivas para a queda do NEP do que a restrição ao acesso às sobras eleitorais instituída antes do pleito de 2022. Os dois fatores mais relevantes para a redução apresentada foram a introdução de uma cláusula de desempenho mínimo para acesso dos partidos a recursos públicos, tais como o Fundo Partidário e o Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita (Fisch; Mesquita, 2023), e o fim das coligações proporcionais (Nicolau, 2023). As duas mudanças levaram o Brasil a deixar de possuir o legislativo mais fragmentado do mundo em 2022 e passar à 2ª posição, ficando atrás da Bélgica (Mali, 2023).

Já no que diz respeito à desproporcionalidade, o impacto observado foi mais expressivo – a diferença medida foi de 2,34 entre o pleito real e a simulação 3, e de 2,2 entre a simulação 2 e a eleição efetiva. A influência das diferentes regras sobre esse índice foi maior do que em qualquer das demais simulações realizadas, tanto em termos absolutos quanto proporcionais. É provável que o fator mais impactante para que a diferença observada aqui tenha superado a medida no cenário de 2018 seja a ausência das coligações na eleição de 2022. Isso porque a formação de alianças distintas entre as legendas nas diferentes UFs eleva a probabilidade de que o acréscimo de desproporcionalidade em uma delas seja compensada pelo decréscimo em outra.

A diferença de votação total entre os candidatos que entrariam e os que sairiam, por sua vez, foi bastante reduzida na simulação 3, com vantagem irrisória para os segundos. Porém, na simulação 2, aqueles que deixariam a Câmara somam uma quantidade de votos bastante superior à dos que seriam eleitos em seu lugar. Assim, nesse cenário, a repercussão de aplicar uma regra mais restritiva seria uma piora na representatividade, seja pelo critério da proporção entre os votos e as cadeiras, seja pelo da votação nominal.

4 CONCLUSÃO

Feitas as análises de todos os cenários simulados, serão sintetizadas a seguir as principais conclusões da pesquisa. Assim como no capítulo anterior, será observada a divisão entre os dois tipos de mudança estudados: a introdução da exigência de votação nominal mínima e as novas regras de acesso dos partidos ou dos candidatos à disputa das sobras eleitorais.

Em primeiro lugar, os dados demonstram que a CDI de 10% do QE foi, de fato, capaz de evitar que candidatos com votação nominal pouco expressiva fossem eleitos na esteira de puxadores de votos. Isso ocorreu em ambos os pleitos estudados, embora com maior intensidade em 2018 do que em 2022 (impacto de 8 assentos e 1 assento, respectivamente). Ainda que a influência da nova norma seja reduzida em termos de quantidade de cadeiras, é razoável afirmar que ela vem cumprindo, de maneira efetiva, o papel que lhe foi atribuído pelo legislador.

Outro impacto de sua adoção é o aumento do número de eleitores a ter representada na Câmara sua candidatura escolhida nominalmente. Isso valeria para qualquer eleição com uma CDI, pois se trata de uma decorrência lógica e matemática da própria modificação induzida pela cláusula no algoritmo da fórmula eleitoral.

Sua introdução, contudo, pode também acarretar duas consequências indesejadas, ainda que em grau reduzido. Os impactos negativos observados são o aumento na fragmentação partidária e, sobretudo, no índice de desproporcionalidade, cujo aumento dentro de uma circunscrição eleitoral – neste caso, uma UF – é um evento certo e matematicamente demonstrável, na hipótese de a CDI levar ao menos um candidato a deixar de ser eleito por QE. Apesar de ser relevante reconhecer a existência de um *trade-off* subjacente à adoção da exigência de votação nominal mínima, vale ressaltar que os custos da mudança tendem a ser baixos em termos de representatividade eleitoral.

Constata-se ainda que a CDI possui maior influência sobre o estado de São Paulo, por ser a circunscrição de maior magnitude do país. Considerando a soma das simulações realizadas, o impacto nesse estado foi de 7 cadeiras, enquanto no Rio Grande do Sul e no Paraná, ele foi de apenas 1 cadeira para cada.

Já no que diz respeito às mudanças nas regras para disputa das sobras eleitorais, os resultados variam conforme a restritividade de cada uma delas. Considerando os diferentes níveis de restrição, foram identificados três padrões relevantes.

O primeiro deles é o maior impacto das normas mais restritivas sobre circunscrições eleitorais menores (8 a 10 cadeiras), pois ali, tanto numericamente quanto proporcionalmente, tende a haver mais assentos preenchidos pelas sobras.

O segundo é a diminuição tímida da fragmentação partidária com a aplicação de regras que limitam o acesso aos lugares remanescentes, conforme revelado pela redução pequena do NEP entre os cenários de 2022, em comparação à re-

dução entre os pleitos reais de 2018 e 2022. Esse resultado conduz à conclusão de que outros fatores, como o fim das coligações proporcionais e da exigência de desempenho mínimo para acesso a recursos públicos de financiamento partidário e propaganda eleitoral, contribuíram de forma mais significativa para a queda nesse índice.

Por fim, o terceiro padrão é o aumento no índice de desproporcionalidade conforme a regra se torna mais restritiva. Embora não tenha sido expressivo no pleito de 2018, provavelmente devido a uma mitigação pela presença das coligações, o acréscimo revelou-se mais acentuado em 2022. No caso da exigência de 100% do QE para disputar as sobras, as distorções seriam especialmente relevantes em circunscrições menores, com destaque para os estados do Amapá e do Tocantins. Isso indica que as restrições analisadas tendem a apresentar, por um lado, um ganho modesto, mas, por outro, um custo elevado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Vladimir Belmino de. Eleições proporcionais: partidos e deputados classe A e classe B. Consultor Jurídico, 16 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-mai-16/direito-eleitoral-eleicoes-proporcionais-partidos-deputados-classe-classe>>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

ATLASINTEL. Aprovação presidencial | Avaliação do governo | Avaliação por área de atuação | Situação econômica e expectativas | Imagem de líderes políticos. Brasil, 6 de fevereiro de 2024. Disponível em: <<https://cdn.atlasintel.org/69b44151-d43b-4fb8-a988-f481e007a143.pdf>>. Acesso em: 08 de abril de 2024.

AVELINO FILHO, George. Sistemas eleitorais: o sistema proporcional. Revista Parlamento e Sociedade, v. 3, n. 4, p. 25-36 (jan. 2015).

BRAGON, Ranier. Datafolha mostra que mais de 60% não se lembram do voto para o Congresso. Folha de S. Paulo, São Paulo, 1º de agosto de 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/08/datafolha-mostra-que-mais-de-60-nao-se-lembram-do-voto-para-o-congresso.shtml>>. Acesso em: 30 de outubro de 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

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. Brasília, DF: Diário Oficial da União. 2017.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1965.

BRASIL. Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis no 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL. Lei n. 13.488, de 06 de outubro de 2017. Altera as Leis no 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 n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021. Altera a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Lei n. 14.211, de 01 de outubro de 2021. Altera a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para ajustar a sua redação à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais; para fixar critérios para a participação dos partidos e dos candidatos na distribuição dos lugares pelo critério das maiores médias nas eleições proporcionais; e para reduzir o limite de candidatos que cada partido poderá registrar nas eleições proporcionais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade no 5.920/DF. Constitucionalidade. Improcedência da Ação. Relator Ministro Luiz Fux, 04 de março de 2020.

CLÁUSULA de barreira atingiu sete candidatos do PSL; partido seria o maior da Câmara. Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/546020-clausula-de-barreira-atingiu-sete-candidatos-do-psl-partido-seria-o-maior-da-camara/>>. Acesso em: 10 de outubro de 2023

FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. Dossiê eleições - Estudos avançados n. 36 (setembro/outubro de 2022): 106, acessado em 10 de outubro de 2023, <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.003>.

GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

GOLDMAN, Elisa. A Cultura Personalista como Herança Colonial em Raízes do Brasil. *Educação Pública*, dezembro de 2005. Disponível em: <<https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/2/1/a-cultura-personalista-como-heranca-colonial-em-raizes-do-brasil>>. Acesso em: 30 de outubro de 2023.

GOMES, Bianca. PT à frente e PL turbinado por Bolsonaro: pesquisa mostra quais partidos têm mais ou menos a simpatia dos brasileiros. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 de setembro de 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2023/09/pt-a-frente-e-pl-turbinado-por-bolsonaro-pesquisa-mostra-quais-partidos-tem-mais-ou-menos-a-simpatia-dos-brasileiros.ghtml>>. Acesso em: 30 de outubro de 2023.

GRANER, Fabio; DI CUNTO, Raphael. Mudança na legislação facilita a eleição de partidos pequenos. *Valor Econômico*, Brasília, 07 de julho de 2017. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/10/10/mudanca-na-legislacao-facilita-a-eleicao-de-partidos-pequenos-1.ghtml>>. Acesso em: 23 de maio de 2024.

LAAKSO, Markku. TAAGEPERA, Rein. “Effective” Number of Parties: A Measure with application to West Europe. *Rein Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, p. 3-27 (abril de 1979).

MALI, Tiago. Brasil deixa de ter o Legislativo mais fragmentado do mundo. *Poder360*, Brasília, 8 de julho de 2023. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/brasil-deixa-de-ter-o-legislativo-mais-fragmentado-do-mundo/>>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

MESQUITA, Lara; CAMPOS, Gabriel. Reforma política: O impacto das novas leis no pleito de 2018. *Cadernos Adenauer XIX*, n. 1, p. 59-77 (abril de 2019): acessado em 10 de outubro de 2023, https://www.kas.de/documents/265553/19294631/KA+cad2019_1+web.pdf/755e7234-7d05-9f16-55e2-0f105a76b7d2?t=1657566365872

NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NICOLAU, Jairo. O efeito do fim das coligações nas eleições proporcionais na composição da Câmara dos Deputados eleita em 2022. 16 de junho de 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6159>>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

NOHLEN, Dieter. *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*. Tradução de Conceição Pequeto Teixeira. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

POR unanimidade, TSE cassa registro do deputado federal Deltan Dallagnol. Tribunal Superior Eleitoral, 2023. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Maio/por-unanimidade-tse-cassa-registro-do-deputado-federal-deltan-dallagnol-pode>>. Acesso em: 30 de outubro de 2023.

RAE, Douglas W. The political consequences of electoral laws. New Haven: Yale University Press, 1967.

SILVA, Virgílio Afonso da. Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Editora Malheiros, 1999.

TSE. Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar. 13^a ed. Brasília, Secretaria de Gestão da Informação: 2018.

Apêndice

Neste apêndice, será apresentada a prova matemática de que o índice de desproporcionalidade dentro de uma circunscrição eleitoral aumenta, caso a introdução da CDI (cláusula de desempenho individual) leve ao menos um candidato a deixar de ser eleito por QE (quociente eleitoral).

Hipótese: Se a cláusula de desempenho individual impactar o resultado de uma eleição em uma dada circunscrição, de modo a fazer com que ao menos um candidato que, em sua ausência, seria eleito por QE deixe de sê-lo, o índice de desproporcionalidade aumentará, mantidas as votações de cada partido.

Demonstração: O índice de desproporcionalidade já foi definido na seção 2.3. Aqui, consideraremos que há um índice D_{UF} válido para uma dada UF no cenário sem a CDI e um índice D'_{UF} no cenário com a CDI, dados por:

$$D_{UF} = \frac{\sum_{i=1}^n |v_i - c_i|}{2}; D'_{UF} = \frac{\sum_{i=1}^n |v_i - c'_i|}{2}$$

em que v_i representa a proporção de votos recebida pelo partido i naquela UF, c_i a proporção de cadeiras obtida pelo mesmo partido na circunscrição em questão sem aplicação da cláusula e c'_i a proporção obtida com a aplicação da cláusula (ainda que o índice de desproporcionalidade utilize originalmente valores percentuais, não há qualquer prejuízo em utilizar a proporção de fato, visto que queremos provar apenas a desigualdade descrita na hipótese; da mesma forma, pode-se ignorar o denominador da fração).

Antes de analisar o que ocorre quando um número k de candidatos de um dado partido deixa de ser eleito, é útil lançar mão de algumas definições e expressar algumas decorrências das regras eleitorais:

m é a magnitude de uma circunscrição eleitoral ($8 \leq m \leq 70$ pela regra constitucional) e v_m seu total de votos válidos.

v_p , c_p são, respectivamente, o total de votos e de cadeiras obtidos por um partido sem a aplicação da cláusula, mas que seria prejudicado por ela, caso fosse aplicada. v_b , c_b , por sua vez, são os votos e cadeiras de um partido que seria beneficiado naquela circunscrição. Já c'_b , c'_p são a quantidade de cadeiras obtidas por esse partido no cenário em que a cláusula é aplicada.

O quociente eleitoral q é dado por $q = v_m / m$. Em qualquer circunscrição das eleições para a Câmara no Brasil, q se encontra na casa das dezenas ou centenas de milhares.

$1 \leq k < m$, pois, por hipótese, k deve ser pelo menos igual a 1. k tampouco pode ser igual a m , pois se $v_p = v_m$, então $c_p = m$, de modo que a existência da cláusula seria indiferente, ferindo a hipótese.

Pelas definições até aqui apresentadas, sabe-se que:

$$\frac{v_p}{v_m} = v_i; \quad \frac{c_p}{m} = c_i; \quad \frac{c'_p}{m} = c'_i; \quad \frac{v_b}{v_m} = v_j; \quad \frac{c_b}{m} = c_j; \quad \frac{c'_b}{m} = c'_j$$

em que i, j são dois diferentes partidos ($i, j \in \{1, 2, \dots, n\}$).

Para um partido prejudicado pela cláusula que perdeu k assentos por quociente eleitoral em razão de sua aplicação, sabe-se que $c'_p = c_p - k$.

Como $\frac{v_p}{v_m} \geq \frac{c_p}{m}$, então:

$$\left| \frac{v_p}{v_m} - \frac{c'_p}{m} \right| - \left| \frac{v_p}{v_m} - \frac{c_p}{m} \right| = \left| \frac{v_p}{v_m} - \frac{c_p - k}{m} \right| - \left| \frac{v_p}{v_m} - \frac{c_p}{m} \right| = \frac{k}{m}$$

Para cada k deputados de um partido que deixarem de ser eleitos nessas circunstâncias, k devem entrar, pelas sobras eleitorais, por outro(s) partido(s) que não tenha(m) deixado de eleger candidato por QE em razão da cláusula de desempenho individual. Assim, para os partidos beneficiados pela cláusula, podem ocorrer 2 cenários.

CENÁRIO 1: um partido que já havia recebido ao menos uma cadeira na dis-

tribuição de sobras e, portanto, tem $\frac{v_b}{v_m} < \frac{c_b}{m}$, com a(s) cadeira(s) ganha(s) em decorrência da perda de outro partido, terá $c'_b = c_b + k$. Logo:

$$\left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c'_b}{m} \right| - \left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c_b}{m} \right| = \left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c_b + k}{m} \right| - \left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c_b}{m} \right| = \frac{k}{m}$$

CENÁRIO 2: Um partido que ainda não havia recebido nenhuma cadeira na distribuição de sobras – e, portanto, tem $\frac{v_b}{v_m} > \frac{c_b}{m}$ –, com a(s) cadeira(s) ganha(s) em decorrência da perda de outro partido, a situação que torna a diferença

$\left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c'_b}{m} \right| - \left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c_b}{m} \right|$ a menor possível é aquela em que $v_b = zq - 1$, de modo que $z \in \mathbb{N}$; $1 \leq z < m$, e que $k = 1$. Nessa circunstância, $c_b = z$; $c'_b = z - 1 + k = z$.

Logo:

$$\left| \frac{zq - 1}{mq} - \frac{z}{m} \right| - \left| \frac{zq - 1}{mq} - \frac{z - 1}{m} \right| = \left| \frac{-1}{mq} \right| - \left| \frac{q - 1}{mq} \right| = \frac{2 - q}{mq}$$

Por outro lado, se $k \geq 2$, então:

$$\left| \frac{zq - 1}{mq} - \frac{z - 1 + k}{m} \right| - \left| \frac{zq - 1}{mq} - \frac{z - 1}{m} \right| = \left| \frac{q - kq - 1}{mq} \right| - \left| \frac{q - 1}{mq} \right| = \frac{(k - 2)q + 2}{mq}$$

Portanto:

$$\frac{2 - q}{mq} \leq \left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c'_b}{m} \right| - \left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c_b}{m} \right| \leq \frac{(k - 2)q + 2}{mq}$$

Analisados os cenários, conclui-se que a desproporcionalidade deve aumentar. Isso porque, para que ocorra um aumento, basta que uma parcela do

somatório $\sum_{i=1}^n |v_i - c'_i|$ seja maior do que sua correspondente em $\sum_{i=1}^n |v_i - c_i|$. Como já visto, elas serão afetadas pela cláusula aos pares, já que, para um partido perder cadeiras, outro deve ganhar. Já se chegou também à conclusão de que essa parcela sempre aumenta para os partidos prejudicados pela cláusula, pois

$\left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c'_b}{m} \right| - \left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c_b}{m} \right|$ é um valor positivo e igual a $\frac{k}{m}$. O mesmo vale para partidos beneficiados na circunstância que chamamos de “CENÁRIO 1”. Basta verificar,

portanto, como a possível redução da diferença $\left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c'_b}{m} \right| - \left| \frac{v_b}{v_m} - \frac{c_b}{m} \right|$ para os que

se enquadram no “CENÁRIO 2” repercute no resultado. A maior repercussão

que a torna negativa acontece quando $k = 1$, fazendo-a valer $\frac{2-q}{mq}$. Esse valor

de k também faz com que $\left| \frac{v_p}{v_m} - \frac{c_p}{m} \right| - \left| \frac{v_p}{v_m} - \frac{c_p}{m} \right| = \frac{1}{m}$. Verifica-se, neste caso, que a diferença não é capaz de compensar o aumento para o partido prejudicado, pois $\frac{1}{m} + \frac{2-q}{mq} = \frac{2}{mq}$.

Logo, $D'_{UF} - D_{UF} \geq \frac{2}{mq}$ (vale ressaltar que essa diferença irrisória apenas ocorreria neste caso específico e extremamente improvável, sendo maior em quaisquer outras circunstâncias, especialmente quanto maior for o valor de k).

Portanto, $D'_{UF} > D_{UF}$, conforme se deseja demonstrar.

LIBERDADE E CONSENTIMENTO NA ERA DIGITAL: UMA LEITURA HERMENÊUTICO-FILOSÓFICA DA LGPD NO PROCESSO ELEITORAL

FREEDOM AND CONSENT IN THE DIGITAL AGE: A HERMENEUTIC-
PHILOSOPHICAL READING OF THE LGPD IN THE ELECTORAL PROCESS

Roberto Beijato Júnior¹
Pedro Henrique Ribeiro da Paz²

RESUMO

Trata-se de artigo que visa estudar a liberdade e o consentimento na era digital e, principalmente, as suas influências sobre o processo eleitoral e sua legalidade. O principal objetivo do texto é investigar as maneiras pelas quais a nova realidade comunicacional afeta a formação da vontade política eleitoral, tendo, para isso, realizado pesquisa bibliográfica acerca do tema. É possível concluirmos que a realidade informacional de nossos tempos conduz ao paradigma da pós-verdade, na qual os indivíduos e os eleitores em geral formam e assimilam sua noção de verdade não em consonância com pressupostos racionais, mas sim por meio da confirmação do conteúdo transmitido às suas crenças já estabelecidas, em um viés cognitivo que visa preservar suas próprias crenças, evitando o desconforto do confronto.

Palavras-chave: Liberdade e consentimento; pós-verdade; redes sociais;

ABSTRACT

The present article aims to study freedom and consent in the digital age and, especially, its influences on the electoral process and its legality. The main objective of the text is to investigate the ways in which the new communicational reality affects the formation of electoral political will, having, for this, conducted bibliographic research on the subject. It is possible to conclude that the informational reality of our times leads to the paradigm of post-truth, in whi-

¹ Doutor e Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor da Faculdade de Direito da PUC-SP, integrante do departamento de Teoria e Filosofia do Direito nesta Universidade.

² Bacharel em direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), advogado, pós-graduando em Privacidade e Proteção de Dados pela Damásio Educacional.

ch individuals and voters in general form and assimilate their concept of truth not in line with rational assumptions, but through confirmation of the content transmitted to their already established beliefs, in a cognitive bias that aims to preserve their own beliefs, avoiding the discomfort of confrontation

Keywords: freedom and consent; post-truth; social media.

Sumário

1. Fundamentos da LGPD e sua aplicação à propaganda eleitoral;
2. O consentimento como livre manifestação da vontade e sua repercussão sobre o modelo democrático;
3. Manipulação informacional e a crise da verdade nas eleições digitais;
4. Considerações conclusivas;
5. Referências.

1 FUNDAMENTOS DA LGPD E SUA APLICAÇÃO À PROPAGANDA ELEITORAL

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)³ é o diploma normativo que regula o tratamento de dados pessoais, obtidos tanto por meios digitais quanto físicos, com o objetivo de assegurar a tutela dos direitos fundamentais à liberdade e à privacidade dos cidadãos.

Desde logo, é necessário compreender que o legislador empregou classificações específicas para diversos termos e expressões contidos na LGPD. “Tratamento”, por exemplo, é conceituado como toda operação realizada com dados pessoais, ao passo que “dado pessoal” corresponde a qualquer informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável. De modo geral, a LGPD delimita o conceito de dados pessoais e estabelece obrigações aos agentes de tratamento – controladores e operadores – a fim de resguardar os direitos dos titulares, como transparência, segurança e não discriminação.

Entre os princípios fundamentais da norma destacam-se: finalidade específica, necessidade, adequação, livre acesso, qualidade dos dados, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização (art. 6º da LGPD). Esses princípios assumem especial relevância no contexto eleitoral, uma vez que o uso de informações dos eleitores para fins de propaganda política deve observar limites rigorosos, de modo a evitar abusos que comprometam a lisura do pleito.

A legislação demonstra particular preocupação com o consentimento para coleta e tratamento de dados. Nesse sentido, “consentimento” é definido como a manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular autoriza o tratamento de seus dados pessoais para finalidades determinadas. Ou seja, é

³ Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.

imprescindível que o titular, de forma clara e consciente, concorde com o uso de suas informações.

O legislador, atento à importância dessa autorização, estabeleceu como requisito de validade do consentimento a transparência quanto à finalidade do tratamento. No âmbito eleitoral, esse cuidado não é novidade. A própria legislação eleitoral brasileira já impunha limites à utilização de dados pessoais em campanhas. A Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), por exemplo, veda expressamente a comercialização de cadastros de endereços eletrônicos para campanhas, bem como a cessão de dados de clientes por empresas a candidatos (art. 57-E), além de exigir que as mensagens eletrônicas encaminhadas durante o período eleitoral contenham mecanismo de descadastramento para o destinatário. Tais disposições já antecipavam preocupações ligadas à privacidade e ao consentimento, mesmo antes da vigência da LGPD.

Com o advento da LGPD, a legislação eleitoral incorporou diversos de seus princípios e diretrizes. A Resolução TSE n. 23.610/2019, que regulamenta a propaganda eleitoral, foi alterada pela Resolução TSE n. 23.732/2024, a fim de explicitar os deveres relacionados à proteção de dados no âmbito das campanhas eleitorais. Essa atualização promoveu uma aproximação inequívoca entre o direito eleitoral e o regime de proteção de dados pessoais.

Sob a perspectiva do direito comparado, observa-se que a LGPD foi fortemente influenciada pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia (General Data Protection Regulation – GDPR). Ambas as normas tratam de forma exaustiva a necessidade de explicitação da finalidade do tratamento, da exigência de consentimento e da transparência no relacionamento com os titulares de dados.

No contexto europeu, sobretudo após o escândalo da *Cambridge Analytica*, intensificaram-se os debates sobre a necessidade de endurecimento da regulamentação referente ao uso de dados pessoais com finalidades políticas. O artigo 9º da GDPR, por exemplo, exige consentimento explícito do titular para o tratamento de dados que revelem opiniões políticas. Além disso, o Supervisor Europeu de Proteção de Dados (European Data Protection Supervisor – EDPS), órgão instituído pelo Regulamento (UE) 2018/1725, responsável por assessorar a Comissão Europeia em propostas legislativas e acordos internacionais com impacto sobre dados pessoais, emitiu relatório recomendando o endurecimento da legislação referente à transparência nos métodos utilizados em propagandas políticas, com vistas à preservação de eleições livres e justas.

Diante do exposto, é inegável a conexão direta e indissociável entre as regulamentações sobre proteção de dados – como a LGPD e a GDPR – e a legislação eleitoral. A ausência de transparência e de cautela na coleta e no tratamento de dados durante processos eleitorais pode comprometer a integridade do pleito, tornando-o questionável e injusto. Tal preocupação, evidenciada nas diretrizes europeias, reflete uma constatação global: a proteção de dados pessoais, aplicada ao contexto eleitoral, tornou-se elemento essencial para a salvaguarda da liberdade do eleitor e para a legitimidade da democracia.

2 O CONSENTIMENTO COMO LIVRE MANIFESTAÇÃO DA VONTADE E SUA REPERCUSSÃO SOBRE O MODELO DEMOCRÁTICO

Um dos pilares fundamentais tanto da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) quanto do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia (GDPR) é o consentimento do titular como elemento legitimador do tratamento de seus dados pessoais. Para que esse consentimento seja válido, exige-se que o titular o forneça de maneira livre, informada e inequívoca, com pleno conhecimento da finalidade específica para a qual seus dados serão utilizados, seja para fins eleitorais ou outros quaisquer.

Na prática, contudo, observa-se que o titular – especialmente o eleitor – frequentemente se vê compelido a fornecer seus dados como condição para acessar determinados serviços, sem dispor de informações claras sobre quem os tratará, com que finalidade e de que forma. Trata-se, portanto, de um consentimento meramente formal, que se configura como verdadeira ficção jurídica.

Essa distorção manifesta-se principalmente em duas frentes. A primeira delas é o chamado “consentimento por clique”: o titular marca uma caixa de seleção concordando com os termos de uso, documentos extensos e redigidos em linguagem técnica ou obscura, desestimulando sua leitura e compreensão por parte de usuários leigos. Como bem observou Zygmunt Bauman, no cotidiano acostumamo-nos ao não questionamento, presumindo que há uma justificativa válida para a exigência. O fornecimento de dados passa a ser realizado de forma automática, sem que o titular compreenda os riscos envolvidos ou avalie criticamente a real necessidade daquele compartilhamento.

Em vez de perguntarmos por que a pessoa atrás do balcão nos pede número de telefone, identidade e código postal, ou questionarmos a exigência, pela máquina, de novos dados para que a transação se complete, presumimos que deve haver alguma razão que nos beneficiará (Bauman, 2013, p. 87).

Em outra perspectiva, o consentimento é comprometido não apenas pela forma como é coletado, mas também pela maneira como a informação é transmitida e percebida socialmente. Vivemos em uma sociedade digital estruturada por algoritmos, na qual os titulares – e, no contexto em análise, especificamente os eleitores – formam suas opiniões a partir de um fluxo massivo de dados previamente filtrados por suas crenças e interesses. Isso os impede de alcançar uma visão mais ampla e plural da realidade.

Jürgen Habermas, filósofo de referência no pensamento contemporâneo, defende que a razão se materializa por meio do discurso, desde que este ocorra em condições de simetria entre os interlocutores, onde argumentos racionais sejam compartilhados em busca de uma expectativa de verdade. Para ele:

A forma de argumentação deve evitar que alguns simplesmente sugiram ou mesmo prescrevam aos outros o que é bom para eles (Habermas, 1989, p. 93).

No entanto, o ambiente digital promove justamente o oposto: o algoritmo oferece ao usuário conteúdos que, supostamente, são bons para ele, reforçando preferências pré-existentes. Essa lógica produz as chamadas bolhas informacionais, espaços nos quais os indivíduos interagem apenas com ideias semelhantes às suas, dificultando o confronto de argumentos e inviabilizando o consenso racional ampliado. Esse cenário é propício ao surgimento de extremismos e à manipulação informacional direcionada – com campanhas políticas difundindo mensagens distintas, ou até contraditórias, para públicos segmentados, sem qualquer escrutínio público mais amplo.

Nesse contexto, é inviável sustentar que o titular detenha plena consciência daquilo que consente. A tomada de decisão racional torna-se praticamente impossível. O tratamento de dados é orquestrado por uma rede extensa e opaca de agentes – plataformas, empresas de marketing, aplicativos – cujo funcionamento está distante da compreensão do cidadão médio. Essa rede molda a percepção da realidade, enclausurando o indivíduo em bolhas informacionais, sobrecarregando-o com dados e impedindo a real assimilação do que lhe é apresentado.

O professor Bruno Bioni, ao analisar estudo empírico sobre sobrecarga informacional e evasão do consentimento, sintetiza:

As conclusões dessa pesquisa empírica trazem uma série de argumentos que convergem para a conclusão de que os usuários não estão capacitados para tomar decisões informadas no tocante ao

controle de seus dados pessoais, como:

- i) falta de conhecimento no que diz respeito ao funcionamento das tecnologias de coleta de dados pessoais e sua inserção no contexto da publicidade comportamental,
- ii) idiosincrasia do *trade-off* na economia informacional, em que o controle sobre os dados é visto como uma perda futura em troca de um benefício imediato,
- iii) percepção de que pagar para garantir a privacidade constitui uma forma de extorsão (Bioni, 2021, p. 146).

Assim, torna-se evidente que o consentimento, nos moldes atuais, carece de efetividade real. Sem reformas estruturais, essa figura jurídica serve mais para legitimar relações assimétricas de poder do que para assegurar a autodeterminação informativa. Em suma, o consentimento se converteu em uma formalidade legal desprovida de densidade hermenêutica – um verniz jurídico que mascara a ausência de liberdade concreta do titular.

A principal finalidade do próprio direito eleitoral é o regular funcionamento dos mecanismos democráticos, como o sufrágio, a legitimidade das eleições e, sobretudo, a higidez do processo eleitoral por meio do qual se formará a vontade política da comunidade de eleitores. Não por outro motivo que podemos encontrar a seguinte definição doutrinária:

Direito eleitoral é o ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito fundamental de sufrágio com vistas à concretização da soberania popular, à validação da ocupação de cargos políticos e à legitimação do exercício do poder estatal (Gomes, 2024, p. 25).

A democracia, em síntese, é o modelo no qual o poder e tudo que o envolve deve ser dotado de transparência. Não apenas o exercício do poder político estabelecido, como também o acesso aos cargos de poder por meio de eleições deve ser feito com transparência, de modo que as influências sobre estes processos sejam conhecidas pelo público. Ao se ocultar parcela destas interferências, manipula-se, inevitavelmente, a formação da vontade política.

É inevitável, portanto, que temas como o consentimento dos usuários em redes sociais, os critérios algorítmicos para transmissão de conteúdo; a forma de criação do conteúdo – se por humano ou por inteligência artificial genera-

tiva, por exemplo – devem ser amplamente conhecidos pelos destinatários das informações, pois a partir destas formará, precipuamente, a sua vontade que se materializará no exercício do direito ao voto, assim como nas mais variadas formas de pressão popular sobre o poder político em vista de determinadas pautas de interesse passem a receber especial interesse do direito eleitoral de nosso tempo.

É inegável que a formação da vontade política ocorre, atualmente, de modo prioritário no ambiente digital. Muitas pautas chegam até o poder político através de pressões construídas exclusivamente nas redes sociais. Não há como escaparmos, portanto, à pergunta: há verdadeiro consentimento do usuário/eleitor nas redes sociais, ou estamos a lidar com uma mera ficção de consentimento que, no fim do dia, proporciona as mais diversas influências sobre o processo eleitoral, sem que logremos tomar conhecimento de quais são e a que interesses respondem. A preocupação do legislador sobre estes aspectos é ponto basilar. A Constituição delega à Lei Complementar a tarefa de disciplinar e coibir o abuso de poder sobre as eleições e os atores eleitorais (art. 14, § 9º), prevendo, inclusive, uma ação específica para sua apuração (ação de investigação judicial eleitoral, prevista no art. 22 da Lei Complementar n. 64/90). Ao tratarmos da transparência do poder político e das interferências que este sofre, seja por seus próprios atores, seja por atores externos, estamos a tratar de um dos aspectos fundamentais de nosso modelo político-partidário.

Torna-se, portanto, sobremaneira preocupante a realidade contemporânea, em que cada vez mais informações são fabricadas e direcionadas segundo critérios desconhecidos pelos usuários, e numa realidade em que, cada vez menos indivíduos praticam a principal vocação humana: o pensamento. A realidade do século XXI se aproxima, sobremaneira, de distopias literárias, como Admirável mundo novo de Aldous Huxley ou Fahrenheit 451 de Ray Bradbury. Uma existência dirigida a partir de mecanismos de manipulação que o ser humano não fora preparado para detectar. Com a naturalização de padrões decadentes transmitidos por estes mecanismos, incorpora-se no tipo humano a própria decadência, convertida em padrão de normalidade.

Em Fahrenheit 451, um dos meios utilizados pelo poder local para gradativamente enfraquecer, até a completa eliminação, qualquer capacidade crítica das pessoas, era a onipresença da televisão. Em cada ambiente que se adentrasse havia uma televisão, bombardeando, constantemente, as pessoas com informações e desviando-as de si mesmas, ou seja, desviando-as da apreensão do próprio vazio existencial, propulsor da reflexão. A obra em questão fora escrita no ano de 1953, porém o efeito que enuncia concretiza-se com absoluta precisão a partir da difusão dos smartphones e do fluxo incessante de informações.

Não importa onde se esteja, o sujeito contemporâneo está sempre conectado a milhares de outras pessoas, sempre recebendo milhares e milhares de notícias, postagens, fotos, etc., ao mesmo tempo em que míngua por “curtidas” em suas próprias publicações.

O advento dos smartphones e das redes sociais nada mais é do que a concretização da onipresença da televisão de que nos falava Bradbury. Neste ponto é que a obra em questão toca numa ferida do homem do século XXI. Da mesma forma que a onipresença da televisão servia, na distopia de Bradbury, a uma estrutura política de poder que dependia da castração do pensamento humano para se perpetuar, a realidade digital contemporânea revela a profunda e restrita rede de poder que está por trás das redes sociais e dos poucos e imensamente lucrativos grupos que as controlam.

Os sentimentos, pensamentos, desejos, metas e demais anseios do ser humano são manipulados imperceptivelmente por meio de técnicas aplicadas e dominadas pelos grupos econômicos que detêm controle sobre as redes sociais e toda esta produção artificial serve a alguma estrutura de poder que não sabemos exatamente por quem é composta e nem a que interesses serve. Existem interesses econômicos, obviamente, por parte de empresas que dependem da publicidade por estes meios e anseiam por criar e influenciar padrões de consumo. Contudo, não se resume a isso. Há uma profunda, porém sutil faceta política por trás das redes sociais que vem, não apenas simplificando o debate de temas de interesse público, como os polarizando entre extremos. A quais interesses este fenômeno serve? Não temos como saber, mas certamente não é ao interesse dos usuários de tais redes, os quais, a bem da verdade, são o produto comercializado em benefício de agentes econômicos e políticos que logram a utilização dos mecanismos da rede para influenciar pensamentos e comportamentos em sentidos que lhes interesse.

Deste modo, urge ao direito eleitoral contemporâneo enfrentar estes temas, com o fito de que a democracia seja de fato um regime incidente à realidade e não uma mera ficção de opiniões controladas no interesse de agentes desconhecidos pelo público.

3 MANIPULAÇÃO INFORMACIONAL E A CRISE DA VERDADE NAS ELEIÇÕES DIGITAIS

Ainda que o consentimento fosse plenamente informado, a integridade da escolha eleitoral permaneceria vulnerável diante da desinformação sistêmica. A ação comunicativa, tal como concebida por Jürgen Habermas, exige que os

interlocutores busquem a verdade mediante argumentos racionais. No entanto, nas eleições digitais, a linguagem é frequentemente instrumentalizada como mecanismo de manipulação, convertendo o eleitor em mero alvo de narrativas enviesadas – e, não raro, falsas. A desinformação atua como ação estratégica: não visa ao entendimento, mas ao convencimento tático. Dessa forma, a liberdade de escolha política, já fragilizada por consentimentos meramente formais, é ulteriormente corroída por um ambiente discursivo adulterado – constituindo uma verdadeira violação à liberdade epistêmica do eleitor.

Como bem observou Hans-Georg Gadamer em *Verdade e Método*:

A linguagem é o meio que se realiza o acordo dos interlocutores e o entendimento sobre a coisa. A conversação é um processo pelo qual se procura chegar a um acordo. Faz parte de toda verdadeira conversação o atender realmente ao outro, deixar valer os seus pontos de vista e pôr-se em seu lugar, e, talvez não no sentido de que se queira entendê-lo como esta individualidade, mas sim no de que se procura entender o que diz” (Gadamer, 1997, p. 561).

As campanhas eleitorais digitais estruturam-se, cada vez mais, com base em estratégias de microdirecionamento informacional, utilizando dados pessoais para personalizar narrativas, apelar a emoções específicas e, com frequência, disseminar conteúdos enganosos de maneira opaca. Esse cenário representa uma ruptura do espaço público como arena deliberativa: substitui-se o diálogo pelo monólogo emocional; os argumentos por slogans; o consenso por agrupamentos fechados de ressentimento. À luz da hermenêutica gadameriana, constata-se que, no processo digital, não há conversação genuína – não há busca por fusão de horizontes, mas uma simulação artificial de comunicação, voltada à reprodução de crenças pré-estabelecidas.

A linguagem, nesse contexto, transforma-se em instrumento de dominação simbólica quando empregada de forma assimétrica, mascarando interesses sob a aparência de neutralidade. Na lógica da comunicação política contemporânea, essa dominação manifesta-se pela capacidade de moldar percepções eleitorais por meio de conteúdos enviesados, artificialmente amplificados por algoritmos e campanhas estruturadas de desinformação.

Diante dessa realidade, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), desde 2018, implementa o Programa de Enfrentamento à Desinformação, com o objetivo de combater e prevenir a disseminação de notícias falsas, mediante parcerias com órgãos públicos, plataformas digitais e entidades da sociedade civil.

Para além da manipulação direta, promovida por campanhas segmentadas, o ambiente eleitoral enfrenta uma ameaça ainda mais difusa e corrosiva: a superficialização da experiência política. Imerso em uma avalanche de dados, conteúdos fragmentados e descontextualizados, o eleitor é submetido àquilo que se pode chamar de ditadura do ruído, onde a ilusão de pluralidade esconde um aprisionamento em zonas de conforto opinativas, nas quais suas crenças são constantemente reafirmadas. Tal conforto, entretanto, produz uma falsa impressão de realidade.

E se o arrancarem à força da sua caverna, o obrigarem a subir a encosta rude e escarpada e não o largarem antes de o terem arrastado até a luz do Sol, não sofrerá vivamente e não se queixará de tais violências? E, quando tiver chegado à luz, poderá, com os olhos ofuscados pelo seu brilho, distinguir uma só das coisas que ora denominamos verdadeiras? (Platão, 2017, p. 298).

As campanhas digitais conferem ao eleitor a sensação de pertencimento a grupos homogêneos, num processo vicioso de confirmação mútua. Contudo, como aponta Platão, a verdade exige esforço e confronto com o incômodo da realidade. O eleitor, como o prisioneiro da caverna, está confinado em uma bolha informacional, contemplando apenas sombras da realidade. Ilustrativo nesse sentido, de igual modo, é que na própria alegoria da caverna de Platão, quando o prisioneiro liberto ascende à realidade e retorna para contar aos outros que o que vivem não é a realidade, é ridicularizado e assassinado pelos demais prisioneiros. Neste trecho da alegoria, Platão faz, claramente, uma crítica à democracia ateniense, que pouco tempo antes havia condenado seu Mestre Sócrates à morte, mas também a constatação de uma tendência humana comum, a de que permanecer no conformismo intelectual daquilo que lhe é conhecido em detrimento do esforço constante para a ascensão ao conhecimento.

Nesse contexto, o eleitor é conduzido a falsas crenças, transformando-se em massa de manobra, desprovido de verdadeira vontade política, e induzido a acreditar que a uniformidade de opiniões equivale à verdade. Aristóteles, ao refletir sobre o caráter da verdade, adverte: “Ser, se ninguém tivesse antes opinado. Mas se veio a ser e há de ser, é evidente que não são todas as coisas que são relativas à opinião” (Aristóteles, 2023, p. 81).

O filósofo afirma que a existência de algo independe da opinião alheia. Se a verdade fosse apenas uma questão de opinião, qualquer divergência a invalidaria – o que não ocorre. Portanto, nem tudo é relativo; certas verdades subsistem independentemente da percepção subjetiva. Daí porque os gregos já distinguiam entre a doxa e a episteme. A primeira, uma mera opinião, provinda

do senso comum que, eventualmente até pode gerar conclusões verdadeiras – embora desprovidas de fundamento –. A segunda o conhecimento que almeja à verdade, atingido no campo do logos. Uma distinção cada vez mais esquecida pelos homens contemporâneos.

Neste cenário, é impossível que o eleitor forme sua vontade política de maneira honesta e coerente, uma vez que vive sob uma falsa sensação de clareza, sem enfrentar o contraditório e sem ultrapassar seu horizonte restrito. A lisura do processo eleitoral é comprometida não apenas por fraudes materiais, mas por uma fraude hermenêutica silenciosa, que esvazia o sentido do voto livre e esclarecido.

Diante disso, torna-se legítimo – e talvez inevitável – indagar quais estruturas condicionam, hoje, o horizonte do debate democrático e em que medida o silêncio institucional sobre tais estruturas contribui para a manutenção de uma cidadania esvaziada. Ainda que a liberdade de expressão seja um pilar inegociável do regime democrático, a liberdade de compreender, deliberar e formar uma vontade política consciente está cada vez mais submetida a lógicas que escapam ao escrutínio público. O verdadeiro desafio, portanto, não é apenas proteger o direito de falar – mas garantir que todos possam ouvir, compreender e escolher, em meio à multiplicidade de vozes e visões.

De fato, a verdade como elemento indissociável do exercício de uma liberdade de expressão responsável é um dos temas que mais entra em crise na atual realidade comunicacional. Isto porque a verdade se manifesta no bojo de um discurso, através de juízos. A verdade racional entra em crise e passa a ser substituída por uma verdade emocional. Esta a síntese da chamada pós-verdade, eleita como palavra do ano pelo dicionário de Oxford, no ano de 2016⁴.

A pós-verdade consiste em um fenômeno complexo, que modifica substancialmente a cultura humana no que concerna à formação de uma concepção do que é verdadeiro ou falso em termos gerais. A verdade, tradicionalmente, se constrói a partir da razão. É dizer, confronta-se um determinado fato ou fenômeno a pressupostos racionais e, com isso constata-se a razoabilidade, a verossimilitude daquilo que se apresenta à razão. Esta é a maneira de construção e aferição da verdade. Na lógica da pós-verdade, por sua vez, muito embora os destinatários do conteúdo possuam fáceis meios para aferir se uma notícia ou conteúdo são verdadeiros – bastando um clique para isso – há um reiterado desprezo pela verdade. Aceita-se e assimila-se, assim, algo como verdadeiro, não a partir de qualquer confrontação racional, mas tão somente a partir da adequação entre o conteúdo e as preleções emocionais do destinatário. É dizer,

⁴ Conferir: <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/nova-palavra/pos-verdade>.

se o conteúdo recebido confirma as crenças e desejos do destinatário, este aceita o conteúdo como verdadeiro e o transmite como se assim fosse. Se o conteúdo contrariar suas preleções, por outro lado, se o ignorará como falso. Esta é das principais características da estrutura comunicacional da pós-verdade.

Ao estudar os fatores que conduzem à pós-verdade, aponta-se, como uma de suas causas, precisamente o viés cognitivo do destinatário, cuja tendência é a de evitar confrontar suas próprias crenças, mantendo-se em estado de conforto. Veja-se sobre o viés cognitivo:

Trata-se de uma tendência do ser humano a formar suas crenças e visões de mundo sem se basear na razão e nas evidências, isto é, nos fatos, em um esforço para evitar descontentamento psíquico. McIntyre aponta três estudos clássicos em psicologia social conduzidos nos Estados Unidos, nas décadas de 1950 e 1960, que demonstraram essa questão. O primeiro deles é a teoria da dissonância cognitiva de Festinger, segundo a qual buscamos harmonia entre nossas crenças e ações. O segundo é a teoria da conformidade social de Asch, que postula que temos a tendência a ceder à pressão social por nosso desejo de estar em harmonia com os outros. O terceiro é o estudo do viés de confirmação conduzido por Watson, que identificou nossa tendência a dar mais peso às informações que confirmam nossas crenças pré-existentes. O autor apresenta também estudos recentes sobre a questão, expressos em dois conceitos: efeito contraproducente (fenômeno em que a apresentação de uma informação verdadeira para uma pessoa, que entra em conflito com suas crenças em fatos falsos, faz com que a pessoa creia nesses fatos com mais força ainda) e o efeito Dunning-Kruger (fenômeno no qual nossa falta de capacidade para fazer algo faz com que superestimemos nossas habilidades reais). Tais elementos do viés cognitivo fazem com que as pessoas sejam propensas a formas suas crenças sem ter em conta a razão e as evidências (Araújo, 2020, p. 37).

Como podemos observar, as tendências apontadas e demonstradas em tais estudos são amplificadas de maneira elevadíssima no contexto da atual realidade comunicacional. Esta modificação de paradigmas acerca da própria verdade, por óbvio, produz profundos efeitos sobre o processo eleitoral como um todo e, principalmente, sobre a formação da vontade política eleitoral que, como se percebe, passa a ser pautada de maneira maliciosa em bolhas comunicacionais que mediocrizam o debate público em temas de interesse geral. Fica a questão: a quem este modelo atende? Esta é a pergunta fundamental em um modelo político que depende da transparência como um de seus pressupostos de legitimidade, como é o caso da democracia.

Por fim, cabe lembrar que os direitos fundamentais não são absolutos, devendo-se harmonizar entre eles de acordo com as situações concretas, tendo em vista que são veiculados precipuamente por normas principiológicas, ou seja, valores inseridos normativamente no ordenamento jurídico e que são ponderados entre si diante da questão concreta. Não integra o direito à liberdade de expressão, portanto, o direito de deliberadamente desinformar ou distorcer informações com vistas a influenciar abusivamente a higidez do processo político eleitoral. “Cabe recordar que o direito a ser informado – e não o é quem recebe notícias irreais – tem também raiz constitucional, como se vê do art. 5º, inciso XIX, da CF” (Mendes e Branco, 2024, p. 249).

4 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

O debate sobre a coleta e o tratamento de dados no processo eleitoral não se encerra em si mesmo; trata-se de um instrumento indispensável à preservação da liberdade e da autenticidade da manifestação da vontade popular. A análise crítica dos pontos aqui expostos conduz a uma frente prioritária de atuação: o fortalecimento da transparência e da responsabilidade no uso de dados e algoritmos em campanhas eleitorais.

É imperioso reconhecer que a liberdade do eleitor e a integridade do processo democrático dependem da existência de um ecossistema comunicacional saudável. A compreensão da realidade política não ocorre no vácuo, mas é mediada pelo conhecimento prévio do indivíduo, pelas interações sociais e pelas influências ambientais. A ação racional exige crítica, fundamentação e contraste de perspectivas. Quando o ambiente informacional está corrompido pela opacidade, desinformação e hipersegmentação, a vontade política não é resultado do esclarecimento, mas produto da manipulação.

Assiste-se a uma distorção comunicacional sistêmica, na qual a incompreensão da realidade política não decorre apenas da apatia do “homem-massa”, mas de estratégias sofisticadas de subversão do sistema democrático, que reduzem o cidadão a mero receptáculo de estímulos algorítmicos. Nesse contexto, a coleta massiva de dados alimenta bolhas informacionais herméticas.

A única forma eficaz de enfrentar essas práticas é por meio de transparência substantiva – que vá além da formalidade do consentimento. É necessário garantir o direito à informação clara, acessível e proativa quanto ao tratamento de dados eleitorais. A LGPD exige essa transparência como um princípio central. Aplicá-la de forma efetiva implica, por exemplo, garantir ao eleitor o acesso à origem dos dados utilizados para contatá-lo e aos critérios usados na segmen-

tação de mensagens políticas.

A Resolução TSE n. 23.732/2024 representa avanço nesse sentido ao exigir o registro das operações de tratamento de dados e ao permitir que a Justiça Eleitoral solicite sua apresentação.

Fortalecer o dever de informação é lançar luz sobre os mecanismos ocultos de manipulação algorítmica. Isso empodera os eleitores e autoridades no combate a abusos. A rastreabilidade algorítmica – ou seja, o registro e a possibilidade de auditoria de decisões automatizadas – assegura que mesmo campanhas personalizadas possam ser revistas e explicadas após o pleito, promovendo eleições mais justas e democráticas.

Diante desse diagnóstico, o Direito não pode se manter neutro. O espaço público contemporâneo é tecnicamente construído, e a arquitetura da informação passou a ser um campo legítimo de disputa democrática. Nesse cenário, é não apenas legítimo, mas necessário que o Estado democrático atue – não para restringir a liberdade de expressão, mas para protegê-la contra formas sofisticadas de dominação discursiva que se disfarçam sob o manto da liberdade irrestrita.

A regulação de conteúdo, portanto, não pode abalar a liberdade de expressão. Justamente ao contrário, ela deve ter por alvo a sua proteção. Toda censura é suspeita. Mas, como observou Luna van Brussel Barroso (2022, p. 109), é preciso ter em conta que, na era digital, os mesmos fundamentos que tradicionalmente justificaram a proteção reforçada da liberdade de expressão – busca da verdade possível, dignidade humana e democracia – podem justificar sua regulação (Barroso, 2023, p. 38).

Em suma, entende-se que a regulação das mídias sociais, voltada à lisura do processo eleitoral, deve coibir condutas inautênticas, o compartilhamento deliberado de desinformação e a captura abusiva de dados. Proteger dados é proteger a liberdade – mas proteger o espaço onde os dados circulam é proteger a própria democracia. Cabe ao Direito, à Filosofia e à Política decidirem se continuarão apenas observando essa transformação, submissas ao poder, em especial o econômico, ou se estarão à altura de conduzi-la.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Carlos Alberto. O fenômeno da pós-verdade: uma revisão de literatura sobre suas causas, características e consequências. *Revista de Comunicação, Cultura e Política do Departamento de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro*, v. 20, n. 41, jul-set/2020

ARISTÓTELES. *A Metafísica: livros IV e VI*. Comentário de Lucas Angioni. 2. ed. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2003. (Textos Didáticos, n. 45).

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão, imprensa e mídias sociais: jurisprudência, direito comparado e novos desafios. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 25, e135-3015, 2023. DOI: <https://doi.org/10.20499/22363645.RJP2023v25e135-3015>.

BAUMAN, Zygmunt. *Vigilância líquida*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BIONI, Bruno. *Tratamento de dados pessoais e a nova regulação: a Lei Geral de Proteção de Dados*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm

CLARK, Jeff. Philosophy, understanding and the consultation: a fusion of horizons. *British Journal of General Practice*, v. 58, n. 546, p. 58–60, 2008. DOI: <https://doi.org/10.3399/bjgp08X263929>.

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR. Online targeting for political advertising: stricter rules are necessary. 2022. Disponível em: https://www.edps.europa.eu/press-publications/press-news/press-releases/2022/online-targeting-political-advertising-stricter_en.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método*. Tradução de Ivo Assad Ibri. Petrópolis: Vozes, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *A consciência moral e o agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo

Brasileiro, 1989.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 19ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024

PLATÃO. A República. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. 1. ed. São Paulo: Lafonte, 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016. Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.