

Texto para Discussão

Fundação João Pinheiro

**O sistema eleitoral brasileiro e o poder executivo local:
contextualização histórica, características e aspectos
conceituais e legais**

Cláudia Júlia Guimarães Horta
Coordenadora

Belo Horizonte, março de 2017

TEXTO PARA DISCUSSÃO n.2

O sistema eleitoral brasileiro e o poder executivo local: contextualização histórica, características e aspectos conceituais e legais

Cláudia Júlia Guimarães Horta
Coordenadora

Belo Horizonte

Março 2017

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
GOVERNADOR
Fernando Damata Pimentel
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E
GESTÃO
SECRETÁRIO

Helvécio Miranda Magalhães Júnior
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Presidente
Roberto do Nascimento Rodrigues
Centro de Estatística e Informações
Diretor
Junia Santa Rosa
Centro de Estudos de Políticas Públicas Paulo Camilo
de Oliveira Penna
Diretora
Ana Paula Salej Gomes
Centro de Pesquisas Aplicadas Maria Aparecida
Arruda
Diretora
Elisa Maria Pinto da Rocha
Escola de Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho
Diretora
Letícia Godinho de Souza
Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças
Diretora
Josiane Vidal Vimieiro
Assessoria de Comunicação Social
Assessora-chefe
Olívia Bittencourt

FICHA TÉCNICA

Coordenação:
Elisa Maria Pinto Rocha
Mauro Araújo Câmara
Raphaella Aragão Vieira
Preparação de originais:
Ana Paula da Silva
Capa:
Bárbara Andrade

TEXTO PARA DISCUSSÃO

São textos que visam divulgar trabalhos preliminares desenvolvidos pela FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Possuem o objetivo de compartilhar ideias e obter comentários, críticas e sugestões.

A FJP não possui os direitos autorais dos textos, que permanecem sendo propriedade e refletindo exclusivamente a opinião dos autores.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Alameda das Acácias, 70 – Bairro São Luiz – Pampulha
Belo Horizonte – Minas Gerais
CEP 31275.150
Telefones: (31) 3448-9580 e 3448-9561
www.fjp.mg.gov.br - e-mail: comunicacao@fjp.mg.gov.br

Todos os direitos reservados.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, por qualquer meio, desde que citada a fonte.
Disponível também em: <<http://www.fjp.mg.gov.br>>

F981s Fundação João Pinheiro. Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho
O sistema eleitoral brasileiro e o poder executivo local :
contextualização histórica, características e aspectos conceituais e
legais / Fundação João Pinheiro. Escola de Governo Paulo Neves de
Carvalho ; coordenado por Cláudia Júlia Guimarães Horta. – Belo
Horizonte, 2017.
68 p. : il. (Texto para discussão. Fundação João Pinheiro ; n. 2)

1. Eleições – Brasil. 2. Eleições municipais. 3. Poder executivo. 4.
Eleições – Brasil – História. 5. Direito eleitoral – Brasil. I. Horta, Cláudia
Júlia Guimarães. II. Título.

CDD 342.07
CDU 342.8 (81)

EQUIPE TÉCNICA

COORDENAÇÃO:

Cláudia Júlia Guimarães Horta (FJP)

ELABORAÇÃO:

Bruno Lazzarotti Diniz Costa (FJP)

Carla Cristina Aguiar de Souza (FJP)

Diego Roger Ramos Freitas (SEE MG)

Elisa Maria Pinto da Rocha (FJP)

Kamila Pagel de Oliveira (FJP)

Luciana Silva Custódio (SEPLAG MG)

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto (TCE-MG)

Maria Isabel Araújo Rodrigues (FJP)

Max Melquiades da Silva (FJP)

Michelle de Souza Rocha (Pesquisador BAT-I FAPEMIG)

Simone Cristina Dufloth (FJP)

RESUMO

Parte integrante do projeto de pesquisa CSA - APQ-02829-14 – Edital 01/2014, Demanda Universal – intitulado “*Análise do perfil dos prefeitos eleitos e dos eleitores brasileiros: estudo evolutivo das eleições realizadas no período entre 2000 e 2012*”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e ora em execução pela Fundação João Pinheiro (FJP), o presente Texto para Discussão apresenta alguns fundamentos teóricos sobre o sistema eleitoral brasileiro no que concerne às eleições municipais. O objetivo é fornecer visão panorâmica acerca da evolução, características e principais aspectos das eleições em nível municipal e contextualizar o estudo principal que é o perfil dos prefeitos brasileiros. O estudo envolveu intensa revisão bibliográfica em destaque para o poder público municipal no Brasil, o sistema eleitoral e as eleições municipais, bem como o processo eleitoral e a representação política, o recrutamento eleitoral, as chances de sucesso eleitoral e o financiamento de campanha.

Palavras-chave: Eleições. Eleições Municipais. Processo eleitoral. História do processo eleitoral. Poder Executivo. Município. Prefeito.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CEB	Código Eleitoral Brasileiro
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CORDE	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CR/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
RDV	Registro Digital de Voto
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UE	Urna Eletrônica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	O PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO BRASIL.....	9
2.1	Do surgimento dos primeiros municípios à gênese do poder público local	9
2.2	Descentralização administrativa: o município como ente federado	10
2.3	Características do executivo municipal e do prefeito	12
3	ASPECTOS TEÓRICOS CONCEITUAIS ACERCA DO PROCESSO ELEITORAL.....	16
3.1	Processo eleitoral e representação política	16
3.2	Recrutamento eleitoral.....	22
3.3	Chances de sucesso eleitoral	25
3.4	Financiamento de campanha.....	29
4	SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS	38
4.1	Sistema presidencialista brasileiro	38
4.2	Eleições: principais conceitos e características	39
4.3	Evolução histórica.....	43
4.4	A legislação eleitoral a partir da Constituição de 1988	48
4.5	O voto eletrônico	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
	REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

O presente texto para discussão é parte integrante do projeto de pesquisa CSA - APQ-02829-14 – Edital 01/2014, Demanda Universal – intitulado “*Análise do perfil dos prefeitos eleitos e dos eleitores brasileiros: estudo evolutivo das eleições realizadas no período entre 2000 e 2012*”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e ora em execução pela Fundação João Pinheiro (FJP).

O trabalho traz uma revisão teórica que analisa, em linhas gerais, o sistema eleitoral brasileiro na perspectiva do poder executivo local (municípios). Como afirmado por Nicolau (2004a, p.7), “poucos países têm uma história eleitoral tão rica quanto a do Brasil”. Nesse contexto, o objetivo é fornecer visão panorâmica acerca da evolução, características e principais aspectos das eleições em nível municipal e contextualizar o estudo principal que é o perfil dos prefeitos brasileiros.

Inicialmente, o trabalho apresenta de modo sintético, os conceitos elementares atinentes às eleições municipais. É apresentado os principais fatores históricos que levaram à atual configuração do sistema eleitoral, na perspectiva do poder executivo local, e para o sistema atualmente em vigor, as mudanças mais significativas observadas após o advento da Constituição de 1988.

A instituição da prefeitura (e de seu encarregado maior - o “prefeito”) é algo relativamente novo na história do Brasil. Ao município, como centro da vida cotidiana e do exercício da cidadania, parece desejável que tenha certa autonomia para definir seus rumos, traçar planos e gerir recursos necessários à efetivação de suas propostas. No entanto, foi somente com a Carta Magna de 1946 (BRASIL, 1946) que se deu pela primeira vez o estabelecimento da participação dos Municípios nas rendas dos Estados e da União, o que configura um marco para o poder municipal. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988^a) muda o status institucional do Município, tornando-o ente federado, ampliando sua autonomia política.

Considerando sua situação política e administrativa, os desafios relacionados ao poder executivo municipal são significativos, tendo em vista a necessidade conciliar a autonomia com a dependência orçamentária, além da necessidade de articulação com o poder executivo estadual e federal, bem como com o poder legislativo para a implementação de políticas. O Município reflete ainda os desafios enfrentados pelas esferas estadual e federal no que diz respeito ao sistema eleitoral e as temáticas políticas e legais, como o financiamento de campanha, a representação política e o voto eletrônico.

A pesquisa “Análise do perfil dos prefeitos eleitos e dos eleitores brasileiros: estudo evolutivo das eleições realizadas no período entre 2000 e 2012”, tem por objetivo estudar os aspectos relacionados às características demográficas ou socioeconômicas dos candidatos que se saíram vitoriosos nas eleições para prefeitos dos municípios brasileiros. Logo, o presente trabalho torna-se necessário a fim de se trazer um arcabouço teórico indispensável ao aprofundamento e desenvolvimento da referida pesquisa e que possa estabelecer fundamentos para um contexto de discussão acerca das eleições, de sua história, além de melhor compreender sua evolução, o atual sistema e os principais procedimentos eleitorais.

2 O PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO BRASIL

A pesquisa “Análise do perfil dos prefeitos eleitos e dos eleitores brasileiros: estudo evolutivo das eleições realizadas no período entre 2000 e 2012”, traz à tona a discussão sobre os aspectos relacionados às características demográficas ou socioeconômicas dos candidatos que se saíram vitoriosos nas eleições para prefeitos dos municípios brasileiros. Segundo Bordignon (2013), essas características que tornam o candidato “vitorioso” podem mudar de acordo com o âmbito federativo da disputa eleitoral, sendo que no caso das prefeituras é comum a ocorrência de candidatos com perfis mais associados a atividades locais corriqueiras, que amplificam seu potencial catalisador de votos na chamada “política de base”. Afirma o autor:

A atuação política como “um trabalho direto com o cidadão” constitui uma estrutura composta de recursos e esquemas de ação que configuram as condições de possibilidade para os investimentos eleitorais futuros (BORDIGNON, 2013, p.102).

Nesse sentido, Bordignon (2013) destaca que poucos políticos alcançam cargos eletivos em instâncias estaduais ou federais (no executivo ou no legislativo) sem antes terem despontado para a vida pública em cargos no nível municipal: considerado como a principal via de acesso aos cargos políticos eletivos, o nível municipal se configura como espaço de difusão da identidade, composição das bases eleitorais e afirmação intrapartidária. Dada sua importância, nesta seção será abordada a gênese do poder executivo municipal no Brasil e suas principais características.

2.1 Do surgimento dos primeiros municípios à gênese do poder público local

A instituição da prefeitura (e de seu encarregado maior - o “prefeito”) é algo relativamente novo na história do Brasil. O poder hoje exercido pela prefeitura foi anteriormente exercido pela câmara municipal, pelo conselho de intendência e pela intendência municipal. A figura do prefeito e da prefeitura surge no início da Era Vargas, a partir da Revolução de 1930.

O município é o âmbito da vida cotidiana, constitui espaço da propriedade e da atividade democrática. É onde se desenvolvem as relações afetivas, profissionais e onde se constrói a história de vida de cada cidadão. Por essas características, parece desejável que o município tenha certa autonomia para definir seus rumos, traçar planos e gerir recursos necessários à efetivação de suas propostas. Mas nem sempre foi assim no Brasil.

Zorzanello (2013) rememora que os primeiros municípios instalados em território brasileiro eram exemplares das antigas instituições municipais existentes na Península

Ibérica: as cidades fundamentavam-se no código romano, nomeavam magistrados e possuíam cargos públicos típicos dos códigos ibéricos.

Ao longo do período imperial e mesmo após a proclamação da república, as cidades experimentaram diferentes e alternados graus de poder político e econômico, mas gozavam, em geral, de um menor prestígio, poder e autonomia em relação aos demais níveis (CIGOLINI, 1999). Esse menor grau de importância e autonomia se mostrou mais explícito nos períodos ditatoriais, nos quais municípios foram extintos e dirigentes foram nomeados arbitrariamente pelos níveis superiores. Essa reduzida autonomia tende a ocorrer em países unitários e, mesmo nas federações, onde raramente os municípios são reconhecidos como entes federados. Pelo menos constitucionalmente, os municípios tendem a ser hierarquicamente inferiores às outras esferas de governo.

Foi somente com a Carta Magna de 1946 (BRASIL, 1946) que se deu pela primeira vez o estabelecimento da participação dos Municípios nas rendas dos Estados e da União, o que configura marco inequívoco de poder, já que “o poder financeiro também expressa e conforma o poder político” (CIGOLINI, 1999, p. 12). Nessa mesma constituição de 1946, o artigo 28 assegura aos municípios a autonomia por meio da eleição dos prefeitos e vereadores, a administração própria, a decretação e arrecadação de tributos e da organização dos serviços locais (CIGOLINI, 1999).

2.2 Descentralização administrativa: o município como ente federado

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988a) mantém e aprofunda essa tendência municipalista em um contexto de reforma do Estado que tem na descentralização política, fiscal e administrativa um de seus principais pressupostos. O reconhecimento do município como ente federado muda seu status institucional, ampliando sua autonomia política. Nessa perspectiva, a descentralização é concebida como uma estratégia para aumento da eficiência e eficácia do gasto, já que a aproximação da gestão em relação aos problemas, aumentaria a interação, em nível local, dos recursos públicos e não-governamentais para o financiamento das atividades sociais, além de catalisar a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços mais facilmente organizados na esfera municipal. Outro argumento fundamental para a descentralização é o democrático, entendendo que esse processo promoveria maior participação e controle do cidadão sobre representantes (ARRETICHE, 2000).

No entanto, conforme discutido por Arretiche (2000), a concretização dos ideais democráticos depende mais da natureza e qualidade das instituições que, em cada nível de governo, formulam e implementam as políticas públicas, do que propriamente o nível de

governo responsável por elas. Além disso, a autora argumenta que, embora se acredite que a descentralização por si só seja capaz de reduzir a apropriação privada dos recursos públicos, isso apenas é possível se for associada à qualidade das relações entre burocracias públicas e à possibilidade de controle efetivo dos cidadãos sobre a ação governamental, independente da esfera de governo responsável pela política.

A esse respeito, Carvalho (2001) lembra que

As políticas de descentralização adotadas por vários países nas duas últimas décadas, nas quais se associa a descentralização à democratização dos Estados e à aspiração por maior poder de tomada de decisões e por maior autonomia por parte dos municípios, têm levado a ampliar a atuação tradicional dos níveis inferiores de Governo no que tange à formulação e execução das políticas e serviços públicos. (CARVALHO, 2001, p. 144)

No Brasil, a trajetória de descentralização administrativa foi acompanhada de um intenso processo de divisão político-administrativa, mediante o desmembramento de municípios. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988a) estabeleceu critérios para a criação de municípios e abriu espaço para instalação de centenas de novas municipalidades em todas as unidades da Federação, como pode ser verificado na tabela 1.

Tabela 1: Distribuição dos municípios instalados – Brasil 1940-2015

Ano	Número de Municípios
1940	1.574
1950	1.889
1960	2.766
1970	3.952
1980	3.991
1991	4.491
1993	4.974
1997	5.498
2000	5.507
2010	5.565
2015	5.570

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015.

Ainda assim, a média atual de habitantes por governo local no Brasil supera os 36.600 habitantes, enquanto o mesmo índice alcança 2.300 habitantes por município nos Estados Unidos e 1.500 habitantes por localidade na França (ZORZANELLO, 2013).

Quanto ao porte populacional segundo grupos, no ano de 2010, o país apresenta um ainda significativo número de municípios de pequeno porte. Aproximadamente 40,0%

tinham população total inferior a 8.000 habitantes, conforme a tabela 2, que apresenta classificação organizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tabela 2: Municípios brasileiros segundo classes de tamanhos da população – 2010

Classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Número de municípios	Percentual
Até 2 500	260	4,7%
Mais de 2 500 até 8 000	1.912	34,4%
Mais de 8 000 até 20 000	1.749	31,4%
Mais de 20 000 até 500 000	1.604	28,8%
Mais de 500 000	40	0,7%
Total	5.565	100,0%

Fonte: Adaptado de IBGE, 2011.

Como alerta Maciel (2010), embora importante, as classificações tendem a sugerir uma aparente simetria entre os municípios, igualando-os dentro de seu agrupamento, o que efetivamente nem sempre é verdadeiro, pois a série de municípios de grande porte, por exemplo, comporta cidades muito diversas em seus componentes econômicos, demográficos e sociais, além de especificidades na infraestrutura urbana e na capacidade administrativa.

Dados como os analisados acima são frequentemente utilizados, como demonstra Arretche (2000), como parte do conjunto argumentativo simpaticamente ao aprofundamento dos processos de municipalização e descentralização no Brasil. Entretanto, salienta Maciel (2010),

Descentralizar significa o deslocamento de poder, com o custeio necessário para que os municípios possam gerir suas próprias políticas públicas para a maioria. Por isso, descentralizar implica um processo que fortalece as estruturas político-administrativas locais a efetivarem a formulação das políticas de natureza local (MACIEL, 2010, p. 11).

Dado esse contexto de aprofundamento dos processos de municipalização potencializado pela Carta Magna de 1988, na próxima seção será realizada uma breve análise das características e funções do poder executivo municipal e dos prefeitos.

2.3 Características do executivo municipal e do prefeito

O Poder Executivo Municipal é representado pelo prefeito e pelo vice-prefeito. O Prefeito é o chefe do Poder Executivo. Ele exerce funções executivas e administrativas. É responsável pela condução das políticas públicas no município e pelo bom funcionamento

da máquina administrativa. A administração pública municipal é composta por órgãos voltados à execução das políticas municipais.

A partir da constituição brasileira de 1934, o cargo de prefeito passou a ser o único, em todo o Brasil, ao qual estão atribuídas as funções de chefe do poder executivo do governo local, em simetria aos chefes dos executivos da União e do Estado, portanto, em forma monocrática. Isso quer dizer que deverá haver harmonia e integração de ação entre as esferas envolvidas sem a intervenção de uma na outra, exceto nos casos previstos na Constituição Federal.

O prefeito é eleito por sufrágio universal, secreto, direto, em pleito simultâneo em todo o País, realizado a cada quatro anos, no primeiro domingo de outubro.

E trinta dias após tem lugar o segundo turno, se o eleito em primeiro lugar não atingir 50% dos votos válidos mais um voto, no caso de municípios com mais de duzentos mil eleitores.

Conforme o Art.14 da CR/88 (BRASIL, 1988a) e jurisprudência posterior, para tornar-se elegível, exige-se uma série de requisitos:

- 1 - Possuir nacionalidade brasileira, nato ou naturalizado.
- 2 - Ser alfabetizado.
- 3 - Desincompatibilização de cargo público: se ocupa um cargo público deve sair seis meses antes das eleições e voltar caso possa só após seis meses ao pleito eleitoral.
- 4 - Chefes do poder executivo devem renunciar de seu mandato até seis meses antes do pleito para concorrer a cargos diferentes daqueles que ocupam; podem, entretanto, ser candidatos à reeleição.
- 5 - Ter pelo menos 21 anos de idade (no momento da posse do cargo disputado).
- 6 - Usufruir de pleno exercício dos direitos políticos.
- 7 - Estar em dia com a Justiça Eleitoral.
- 8 - Certificado de reservista (situação militar regularizada no caso de indivíduos do sexo masculino).
- 9 - Estar filiado a um partido político por pelo menos seis meses antes das eleições.

10 - Ter domicílio eleitoral no município onde pretende se candidatar há pelo menos um ano.

O modelo federativo vigente no Brasil estabelece que a competência legislativa dos Municípios é definida por meio do conceito “interesse local”, e não por meio da enumeração de temas expressos na Constituição, como ocorre nos níveis federal e estadual (BRASIL, 1988a).

Além do controverso conceito de interesse local, o Art. 30 da constituição estabelece a “competência suplementar”, por meio da qual pode o Município legislar sobre matérias de competência concorrente da União e do Estado, de acordo com as especificidades do Município (interesse local). Entretanto, o conceito de interesse local não se pauta pela exclusividade, isto é, não se trata de legislação sobre temas que interessem exclusivamente ao Município. A ideia fundamental é de que o Município possa legislar sobre temas que sejam predominantemente de interesse local e isso quer dizer que os temas em questão podem também possuir interesse regional e até nacional, mas é a predominância do interesse local que abre o terreno de atuação municipal. Como a quantidade de matérias que possuem competência legislativa concorrente e superposta é grande, a superposição de interesses pode acabar dificultando a cobrança por prestação eficiente de serviços públicos de qualidade, criando o conhecido “jogo de empurra”, por meio do qual uma autoridade pública alega ser de outra a competência pela realização deste ou daquele serviço.

Justamente devido à importância conferida por Arretche (2000) e outros autores acerca do papel do governo local, não faltam desafios ao trabalho de prefeitos e vereadores. Castells e Borja (1996), em seu clássico trabalho que avalia as cidades como “atores políticos” analisando empiricamente as principais ações indutoras do desenvolvimento e resolutivas de conflitos em uma dezena de grandes cidades em três continentes, apresentam, à guisa de conclusão, algumas experiências bem sucedidas dessas cidades que podem ser levadas em consideração pelos gestores municipais de outras localidades:

- O governo local deve favorecer o acordo com outras administrações públicas e a cooperação público-privada como meio para realizar tanto a promoção exterior citada como aquelas obras e serviços que os déficits acumulados, as novas demandas urbanas e a mudança de escala da cidade exigem.

- O acordo e a cooperação demandam iniciativa política, inovação legal e financeira e consenso entre os cidadãos. Cabe ainda ao governo local a promoção interna à cidade para dotar seus habitantes de “patriotismo cívico”, de sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da urbe. Esta promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental ou

simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 158).

Os autores ainda chamam a atenção para a necessidade de inovações no âmbito político-administrativo, no sentido de se estabelecerem novos mecanismos de cooperação social e participação dos cidadãos na vida política: “O papel promotor do governo local consiste, em grande medida, em estimular e orientar as energias da população na direção do bem-estar coletivo e da convivência cívica”. (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 159)

Carvalho (2001) também faz referência à emergência de novos arranjos institucionais em âmbito local que se apresentam como oportunidade, mas também como desafio aos gestores municipais. As experiências de participação direta dos cidadãos na tomada de decisões em arenas como o orçamento participativo ou os conselhos setoriais são apontadas como exemplos positivos que oxigenam a democracia brasileira, ao mesmo tempo em que coexistam com gargalos como o baixo orçamento e os grandes lapsos temporais na operacionalização das escolhas da população, no caso do orçamento participativo ou na elitização e assimetria de poder, no caso dos conselhos setoriais.

Entende-se que a busca de alternativas de gestão capazes de suprir as deficiências técnicas, institucionais, administrativas e financeiras dos municípios brasileiros, especialmente dos municípios de pequeno porte demográfico, torna-se urgente no momento atual, seja como forma de superar as heranças políticas e administrativas centralizadoras, autoritárias e clientelistas, seja como forma de ampliar a participação da sociedade nas decisões sobre o desenvolvimento municipal e regional (CARVALHO, 2001, p. 143).

Diante do exposto, percebe-se que os desafios relacionados ao poder executivo municipal são significativos, tendo em vista a necessidade conciliar a autonomia política e administrativa com a dependência orçamentária, além da necessidade de articulação com o poder executivo estadual e federal, bem como com o poder legislativo para a implementação de políticas.

3 ASPECTOS TEÓRICOS CONCEITUAIS ACERCA DO PROCESSO ELEITORAL

3.1 Processo eleitoral e representação política

Kishlansky (1986, *apud* URBINATI, 2006), a partir de estudos acerca do nascimento do processo eleitoral na Inglaterra, relacionou “três fenômenos políticos: a adoção do método eleitoral para se designar os legisladores; a transformação dos eleitos, de delegados em representantes; e a emergência das alianças partidárias ou ideológicas entre os cidadãos.” (p.195)

Mesmo consideradas aristocráticas, as eleições estimularam dois movimentos essenciais para a democratização. O primeiro distinguiu as relações entre Estado e sociedade, ou, nas palavras de Urbinati (2006, p. 195), desencadeou as “relações simbióticas entre os delegados e suas comunidades para formas de unificação que eram totalmente simbólicas e construídas politicamente.” O segundo dissociou os candidatos de suas posições ou classes sociais e destacou o papel das ideias na política, “ou, como preferiria dizer, o propósito idealizador do processo de representação.” (URBINATI, 2006, p. 195)

Nesse sentido, a autora destaca que

Como resultado, a representação não pode ser reduzida nem a um contrato (de delegação) firmado através das eleições nem à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente, porque sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade. Em suma, a história moderna sugere que a genealogia da democratização começou com o processo representativo. (URBINATI, 2006, p. 195)

Segundo Urbinati (2006, p. 197), quando se atenta para o funcionamento do governo representativo ao longo da história, pode-se dizer “que a representação tem sido interpretada alternativamente de acordo com três perspectivas: jurídica, institucional e política.” As teorias jurídica e institucional se baseiam em um pressuposto formalista. A teoria jurídica trata a representação como um contrato que concede autorização para outrem realizar ações em nome da primeira. Nessa teoria apresentam-se os conceitos de delegação (simbolizada por Rousseau) e alienação (identificada a partir dos argumentos de Hobbes).

Para Urbinati (2006), no que se refere à representação, tanto a teoria jurídica quanto a teoria institucional consideram que o Estado deve assegurar o Estado de Direito, e que as pessoas devem tornar-se agentes imparciais de decisão no momento da representação política.

Já a teoria política apresenta nessa construção conceitual uma categoria nova, pois prevê a representação de forma dinâmica, criada pelos próprios atores (ou seja, eleitorado e seus representantes). Nesse contexto, Urbinati (2006, p. 206) reflete:

A representação política não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática (o povo), ao mesmo tempo em que despreza a ideia de que os eleitores em vez dos cidadãos ocupem este centro, de que o ato de autorização seja mais importante do que o processo de autorização.

Na busca de melhor compreensão sobre o pressuposto da representação, destaca-se o trabalho de Hanna Pitkin para uma construção conceitual capaz de propiciar melhor entendimento sobre o termo e sua utilização. Nesse contexto, Pitkin (1985) desenvolve em seus estudos, diferentes linhas de raciocínio que caracterizam a representação. São elas a formalística, a simbólica, a substantiva (*acting for*) e a descritiva por semelhança.

A representação formalística, assim identificada por Pitkin (1985) a partir da definição de Hobbes, em sua obra *O Leviatã*, concebe a ideia de representação mediante os arranjos estabelecidos pela autorização concedida para que um represente o todo. Nesse cenário, os representados concedem autoridade ao representante, que, dentro de seus limites, pode fazer o que lhe aprouver, não cabendo, aqui, a avaliação da representação boa ou ruim, uma vez que, qualquer ato amparado dentro dos limites definidos é considerado ato representativo (PITKIN, 1985). A mesma autora conclui, pois, que o conceito de Hobbes sobre representação não se configura de forma plena, uma vez que na situação de um soberano que não tem a obrigação de consultar seus súditos, não se guarda nenhuma semelhança com o que se pensa ser uma democracia representativa.

Outros teóricos estudados por Pitkin (1985) evidenciaram, dentro dos pressupostos da dita representação formalística, abordagens mais bem caracterizadoras de um modelo representativo, na visão da autora. Dentre eles, destacam-se Max Weber e Jellineka, Eric Voegelin, e os defensores da prestação de contas (*accountability*), além dos estudiosos da democracia representativa (PITKIN, 1985).

Já a representação simbólica retrata um emblema que representa o todo dentro das suas principais características, sugerindo qualidades internas em vez de semelhanças externas. Os símbolos não são necessariamente parecidos com o que representam, apenas sugestionam o representado a partir de um repositório de sentimentos e ações. Logo, a representação simbólica se fundamenta em questões de natureza psicológicas e emocionais não relacionadas a aspectos lógicos ou racionais (PITKIN, 1985).

La representación de un individuo en una sociedad es una condición que existe cuando las características y actos de una persona en una posición de poder en la sociedad están de acuerdo con los deseos, expresados y no expresados, del individuo (DE GRAZIA, 1951, *apud* PITKIN, 1985, p. 114)

A representação substantiva ou como um ato de 'agir por' (*acting for*) reflete as ações e responsabilidades do representante para com o representado e se centra na atividade de representar. Nos estudos de Pitkin (1985), não foram identificadas explicitamente abordagens desenvolvidas por teóricos que argumentassem sobre a representação mediante normas de comportamentos ou atitudes esperadas por parte dos representantes. Dentro dessa perspectiva, seus estudos evidenciam abordagens relacionadas às obrigações dos representantes sem se aprofundar nas suas ações e comportamentos e nas diferenças entre uma boa e uma má representação. Contudo, a autora afirma que para a atividade substantiva a literatura apresenta muitas ideias, por exemplo, ou o representante deve seguir as instruções que recebe do seu eleitorado, ou é livre para agir como quiser, ou mesmo, age com discricionariedade em cada situação que se apresenta.

Por fim, o conceito de representação descritiva por semelhança apresentado por Pitkin (1985) busca responder a indagação sobre a formação de um corpo representativo de uma assembleia legislativa. Para a autora, o corpo representativo de uma casa legislativa deve responder as opiniões do povo, configurando-se como um retrato exato, em miniatura, das pessoas em sua totalidade. Essa configuração deve aproximar-se de maneira mais fiel a uma cópia da sociedade. Nesses estudos, a autora destaca outros estudos como o de Stuart Mill (1981) que defende a representação proporcional para evitar a neutralização da minoria no corpo representativo. Pitkin (1985) destaca que, na representação descritiva, o ato de representar não está relacionado à autoridade ou à prestação de contas, mas sim ao fato de que deve manter um retrato fiel da sociedade que representa. Para os autores dessa linha, um processo de seleção aleatória produziria um microcosmo do todo. Entretanto, Pitkin (1985) conclui que a mais perfeita réplica não irá duplicar todas as características da pintura original. Nesse sentido, devem ser diferenciados os representados dos representantes.

Hanna Pitkin cuida de se posicionar contrariamente à representação descritiva, que seria indesejável. Para a autora, essa noção é contestável porque:

[...] assim como um mapa não é uma representação fiel da realidade, ou mesmo um espelho não reflete de forma pura a imagem diante dele, também um representante, por mais que se assemelhe àqueles que pensa

representar, não pode ser considerada uma amostra do seu grupo. (PITKIN, 1967, *apud* SACCHET, 2012, p.411).

Além disso, a autora argumenta que a ênfase na composição do corpo legislativo desviaria a atenção do que é fundamental na representação, qual seja, o seu conteúdo. Afinal, o que importa é o que os representantes fazem, e não quem eles são. O foco do argumento encontra-se no aspecto substantivo da representação. A presença física de membros de grupos sociais distintos não seria considerada uma condição para que seus interesses sejam representados (SACCHET, 2012).

Detendo-se ao objeto de estudo do presente trabalho, destaca-se a noção de “representação descritiva” que, segundo Pitkin (1985), conceberia o parlamento como uma espécie de mapa, de microcosmo, no qual se veria imagem perfeita, espelho, embora em tamanho reduzido, da sociedade. Nesse caso, “haveria uma correspondência estreita entre as características do representante e as do representado” (SACCHET, 2012, p.411).

Mesmo assim, a despeito das críticas acima sumarizadas, é comum observar que o debate acerca da representação especial de grupos – sobretudo, pela definição de cotas de inclusão – em muito se baseia nas premissas da representação descritiva. Vislumbra-se, nesse caso, a criação de mecanismos institucionais para que a proporção dos membros de dado grupo no legislativo aproxime-se do seu número na população (MANSBRIDGE, 1990, *apud* SACCHET, 2012).

Se de um lado o conceito acerca da representação ainda demonstra um campo de estudos e reflexões de alta complexidade, de outro, ao se buscar relação entre as características dos representantes e dos representados, evidenciam-se outras perspectivas que ainda merecem aprofundamento¹.

Dentro dos pressupostos da democracia participativa, nem sempre é possível a atuação direta de todos os cidadãos, o que reforça o debate sobre a qualidade da representação política no âmbito legislativo, na busca por um equilíbrio entre os interesses representados. Essa configuração idealizada evita o particularismo, de tal modo que o

¹ Um problema central aqui é colocado por Tilly (2000): um dos eixos de medida da democratização é em que medida um sistema político é capaz de criar mecanismos que isolem os processos políticos em relação às desigualdades categóricas em outros âmbitos da vida social. Ou seja, uma democracia é tão mais “democrática” quanto mais for capaz de evitar que desigualdade sociais se transformem em desigualdades políticas. Para além de ser um problema de “per se”, a sub-representação de grupos socialmente vulneráveis é um forte indicador de que desigualdades econômicas e de status têm se transmitido para o âmbito das instituições políticas. Ou seja, não há apenas um problema de representatividade, mas de igualdade política.

representante de um determinado segmento é capaz de defender os interesses que representa, sem deixar de reconhecer as necessidades e demandas de outros segmentos.

Nesse contexto, então, como se caracterizar o processo eleitoral e sua contribuição para a representação dos interesses dos cidadãos dada a multiplicidade de variáveis envolvidas? Várias são as teorias que buscam melhor compreensão sobre a representação, aqui destacadas nos estudos de Pitkin (1985) e de Urbinati (2006). Não tendo a pretensão de esgotar a discussão sobre o tema, outros estudos discutem o comportamento eleitoral e apresentam algumas perspectivas teóricas que podem trazer outro olhar sobre a questão, que, apesar de não retratar o foco principal do presente artigo, evidencia a amplitude e a complexidade do tema.

Dentre as principais teorias para explicar o comportamento eleitoral, destacam-se: a perspectiva sociológica, a psicológica e a teoria da escolha racional (FIGUEIREDO, 1991; CASTRO, 1994). Segundo Radmann (2001), no caso brasileiro, as perspectivas sociológicas e psicológicas mostraram-se mais relevantes na análise do comportamento eleitoral.

Na perspectiva sociológica, o ambiente social direciona o eleitor na escolha do seu voto. Vários estudos foram desenvolvidos partindo-se dessa premissa, procurando estabelecer uma relação entre a situação socioeconômica dos indivíduos e a opção partidária (SOARES, 1973; REIS, 1978). O eleitor seria influenciado por fatores históricos, estruturais e culturais globais, que determinariam as características sociais, econômicas e políticas de uma sociedade (CASTRO, 1994, p. 29), ou seja, os eleitores em situação social semelhante adotariam condutas político-eleitorais compatíveis com seu contexto.

Autores como Castro (1994), Almeida (1998), Silveira (1998), Magalhães (1998) e Baquero (2000) concluem que o voto dos eleitores de baixa sofisticação política direciona-se à pessoa do candidato e que essa escolha está diretamente associada à imagem do candidato. O eleitorado brasileiro, numa perspectiva geral, tem baixo nível de informação e consistência ideológica, resultando em sentimentos de apatia e ceticismo com relação às eleições. Mais importante do que a identificação partidária seria, portanto, o personalismo político (BAQUERO, 1984, 1985; CASTRO, 1994; SILVEIRA, 1998; ALMEIDA, 1998; MAGALHÃES, 1998).

Por outro lado, na perspectiva psicológica, a unidade de análise é o indivíduo. Suas motivações e escolhas dão-se no nível psicológico, onde o seu comportamento eleitoral se desenvolve independentemente do contexto social, na estrutura de personalidade dos indivíduos, nos seus valores e crenças. Essa perspectiva incorpora, nas análises do voto,

fatores considerados intervenientes entre a situação socioeconômica do eleitor e o seu comportamento, com questões ligadas às percepções, às atitudes, às crenças, às opiniões e também às expectativas do eleitor (BAQUERO, 1985; LAVAREDA, 1991; BAQUERO; PRÁ, 1995; REIS, 1978; CASTRO, 1994).

Segundo Carreirão (2004) pode-se observar que os eleitores não são indiferentes às características pessoais dos candidatos, como carisma, personalidade, qualificação pessoal e profissional. Radmann (2001, p.14) destaca que, na “abordagem psicológica, a identificação partidária e a participação política estão vinculadas diretamente as percepções e motivações dos indivíduos em relação à política e aos partidos” – que seriam determinados pela posição do indivíduo na estrutura da sociedade. Indivíduos com a mesma formação social e atitudes semelhantes tendem a ter comportamentos sociais também semelhantes.

Em contrapartida, a teoria da escolha racional formula a concepção de homem político a partir da noção do homem econômico, na qual os eleitores desempenham seu papel social racionalmente, avaliando, dentre os diversos partidos ou candidatos, aquele que poderá proporcionar maior benefício – racionalidade construída analisando custos e benefícios, tal qual um consumidor na esfera do mercado (RADMANN, 2001).

Em linhas semelhantes, outros autores aqui destacados contribuem em evidenciar aspectos do comportamento eleitoral. Oliveira (2010) elenca uma lista de motivações que podem determinar as escolhas dos eleitores, ou seja, ideologia; guia eleitoral ou estratégia de campanha; características do candidato; administração bem avaliada; e situação econômica do país ou do eleitor.

Nicolau (2006), ao refletir acerca do quadro geral do funcionamento do sistema eleitoral brasileiro de lista aberta, vigente para as eleições proporcionais do poder legislativo no Brasil, exceto para o Senado Federal, conclui que, nos estudos sobre as motivações que levam às escolhas dos eleitores, um dos principais temas é a influência dos atributos do candidato na decisão do eleitor, ou seja, o voto personalizado. No caso brasileiro, o voto popular está submetido ao sistema proporcional de lista aberta em que o número de votos necessários para se eleger um candidato está condicionado ao quociente entre o número de votos válidos e o número de cadeiras ou vagas estabelecidas para cada assembleia legislativa. O eleitor pode votar nominalmente em um candidato ou em um partido, e ganham aqueles que alcançam o quociente eleitoral, ou seja, número de votos mínimo necessário para se eleger um deputado, podendo haver transferência de votos para que se elejam os mais votados do partido ou coligação. Nessa premissa, apesar de o sistema

proporcional de votação brasileira considerar que a representatividade da população deve se dar de acordo com a ideologia dos partidos ou coligações, podendo-se escolher preferencialmente um candidato, constata-se, pelo trabalho de Nicolau (2006) que o foco no candidato prevalece em relação ao partido ou a uma ideologia.

Nesse sentido, Nicolau (2006) cita Cain, Ferejohn e Fiorina (1987) ao destacar que:

O voto personalizado refere-se à porção do apoio eleitoral de um candidato que se origina em suas qualidades pessoais, qualificações, atividades e desempenho. A parte do voto que não é personalizada inclui apoio a um candidato baseado na sua filiação partidária, determinadas características do eleitor como classe, religião e etnia, reações às condições nacionais, tais como o estado da economia, e avaliação centrada no desempenho do partido que está no governo. (tradução do autor) (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1987, *apud* NICOLAU, 2006, p. 701).

Nicolau (2006, p. 703-704) reflete, pois, que:

Não é possível interpretar o voto em candidatos como expressão pura e simples do voto personalizado porque muitos eleitores com vínculos mais permanentes com os partidos preferem, muitas vezes, votar em um nome específico da lista. Por outro lado, também não é possível dizer que o voto de legenda seja expressão exclusiva de identificação partidária de longo prazo (voto partidário), pois ele muitas vezes reflete escolhas de curto prazo motivadas pela campanha eleitoral.

Enfim, ele apresenta os resultados de uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) em 2002 junto aos eleitores na escolha de deputados federais. Ao ser questionado sobre o fator mais importante na escolha de seu candidato, 92% dos eleitores respondentes informaram que o candidato foi o fator mais importante, enquanto que somente 4% dos respondentes afirmaram ser o partido. Os demais eleitores respondentes informaram que tanto o candidato quanto o partido eram importantes para a escolha do eleitor.

3.2 Recrutamento eleitoral

A vertente da ciência política que estuda o “recrutamento político” e às “estratégias eleitorais” devem muito ao trabalho de Norris (1993), que passados mais de 20 anos desde sua publicação, ainda apresenta grande potencial analítico.

Em seu “modelo do processo do recrutamento político”, a autora expressa a compreensão do processo político-eleitoral como dependente de aspectos inter-relacionados de cunho socioeconômico, cultural e do próprio sistema político-eleitoral. Esses aspectos emolduram o estabelecimento de duas dimensões distintas a influenciarem nos

processos de recrutamento eleitoral pelos partidos: a primeira dimensão é a da “demanda” do partido em relação a um amplo leque de filiações de cidadãos de variados perfis socioeconômicos, visando à composição de seus quadros e potencial aproveitamento para a formação de suas candidaturas. Por sua vez, essa formação de candidaturas estará balizada por aqueles aspectos citados anteriormente: o sistema político-eleitoral imprime a obrigatoriedade de certos recortes (cotas para mulheres, por exemplo); os aspectos socioeconômico e cultural poderão influenciar na escolha por candidaturas que atraiam diferentes perfis de eleitores. Também constitui uma forma balizadora da demanda as estratégias e necessidades políticas estabelecidas pelos partidos, com especial destaque para a influência que os selecionadores dos partidos exercem, à medida que essa avaliação nem sempre é tão rigorosa, mas depende do crivo de cada selecionador (ARAÚJO; BORGES, 2013).

A segunda dimensão do modelo de Norris é a dimensão da “oferta”, por meio da qual os partidos avaliam, dentro de seus quadros, os competidores potencialmente elegíveis, e assim podem avaliar o que eles próprios têm para oferecer à sociedade nos pleitos eleitorais. Do lado da oferta, o processo está relacionado com candidaturas, e envolve os seguintes aspectos: origem social (públicos eleitores para os quais o partido pretende dirigir-se ou dos quais o partido pretende obter apoio e votos); as “motivações” (envolvem as razões, estímulos e contextos que levam os indivíduos a desejarem ou estarem dispostos a candidatar-se) e; os “recursos” (compreendidos como um conjunto que transcende à dimensão financeira e envolve tudo o que pode se converter em capital político).

Segundo Araújo e Borges (2013), a “demanda e oferta ocorrem e realizam-se em cenários mais amplos do sistema político, e envolvem a cultura política, o sistema partidário e a competição legislativa em si, ou seja, o contexto específico de cada disputa eleitoral. Além desses níveis, incluem-se, também, as configurações do ‘sistema partidário’, no interior do qual a autora destaca como relevantes, a ‘ideologia’ e a ‘cultura organizacional’ de cada partido” (ARAÚJO; BORGES, 2013, p.70). Os autores ainda advertem que os recursos de campanha disponíveis, o contexto político no qual se dá a disputa e as trajetórias, perfis e carreira dos aspirantes à disputa são variáveis importantes na formação das listas partidárias.

Campos (2015) alerta para o risco desses fatores associados ao recrutamento eleitoral afetarem as chances de sucesso de alguns segmentos da população:

“Mas, para além destas questões, é preciso destacar que pouco se sabe sobre os mecanismos sociológicos e institucionais que tornam a política

nacional um espaço dominado por brancos. Não se sabe sequer em que fase da carreira política os pretos e pardos são afastados da representação. A sub-representação política deste grupo pode ser explicada por uma miríade de fatores, relacionados não apenas às escolhas eleitorais dos cidadãos, mas também a problemas no recrutamento dos quadros partidários. Se pretos e pardos enfrentam dificuldades de se lançarem candidatos porque as legendas estão fechadas para eles, sua sub-representação política não pode ser atribuída à decisão dos eleitores” (CAMPOS, 2015, 690-691).

Nessa perspectiva, os estudos sobre recrutamento político ou eleitoral se preocupam com a identificação dos filtros intrapartidários que selecionam, de um amplo universo de potenciais participantes, aqueles poucos indivíduos com “viabilidade política de suas candidaturas”, que poderão disputar o jogo eleitoral com condições significativas de sucesso. É consenso entre diversos autores da literatura (MIGUEL, 2004; BORDIGNON, 2013; CAMPOS, 2015) que as dinâmicas intrapartidárias parecem ter grande peso na sub-representação política de grupos, a depender dos filtros utilizados. Nessa perspectiva, Santos (2014) é categórico:

No que concerne ao acesso de grupos socialmente desprivilegiados ao campo político, diversos estudos (Mansbride, 1990; Philips, 1998; Young, 2002) têm demonstrado o impacto das estruturas sociais na conformação das carreiras políticas e como estas estruturas excluem, em grande medida, determinados grupos sociais de participarem ativamente da política eleitoral. A ausência destes indivíduos ocorre de variadas razões, seja pelas dificuldades destes grupos de disporem do tempo livre necessário à dedicação na política, seja pela auto-exclusão e/ou não desenvolvimento, nestes grupos, da ambição por ocupar posições de poder (reflexos da sua posição subalterna na sociedade) (SANTOS, 2014, p. 7).

Entretanto, Bolognesi (2010) destaca que o sistema eleitoral brasileiro possui características que potencializam o voto personalizado em detrimento do voto orientado por escolhas partidárias. Segundo o autor, o sistema político brasileiro é usualmente classificado em nossa literatura como não funcional, pouco representativo e de difícil operacionalização, com ênfase no voto no poder executivo e esvaziamento da importância eleitoral do legislativo, tornando os partidos menos importantes do que proeminentes lideranças regionais ou nacionais. O multipartidarismo brasileiro, sem cláusula de fidelidade ou ferramentas de controle dos filiados personalizam ainda mais as candidaturas e os perfis de votação no país. O sistema eleitoral de lista aberta faria com que o desempenho dos partidos dependa intimamente do desempenho individual dos candidatos, de tal forma que o fenômeno da competição intralista (candidatos de um mesmo partido disputam entre si) amplifica a disputa intrapartidária e os filtros por candidaturas mais “promissoras”. Essa

lógica da disputa intralista em tese se aplicaria somente às eleições legislativas, mas a mesma lógica acaba por contaminar toda a estratégia de recrutamento intrapartidário.

Citando Carey e Shugart (1995), Bolognesi (2010, p. 8) afirma que:

(...) o cálculo para classificar candidaturas como personalizadas está baseado na percepção de que se o caminho para o sucesso eleitoral está mais próximo em ser conhecido pessoalmente entre eleitores, ter sua apreciação ligada à pessoa, o caráter pessoal da carreira importa mais. Por outro lado, se a rotulação ligada à legenda partidária exerce maior peso na apreciação eleitoral, a reputação partidária será mais importante.

Segundo Bolognesi (2010), a importância dos estudos sobre os padrões de recrutamento e características sociais dos representantes em geral, e dos parlamentares em particular é um consenso, baseando-se no reconhecimento da influência social das elites políticas e na premissa sociológica de que suas origens e experiências influenciam na decisão do eleitorado.

3.3 Chances de sucesso eleitoral

Quais seriam os condicionantes para o sucesso eleitoral nas eleições municipais para prefeito no Brasil? A literatura sobre o tema constata que não é possível apontar “o” fator determinante do êxito de candidatos. Várias são as condições que afetam tal sucesso, como o sexo do postulante, sua origem social, sua escolaridade, a socialização política a que é submetido, oportunidades do sistema político, competitividade do partido pelo qual concorre e volume dos recursos (BEST; COTTA, 2000; CZUDNOWSKI, 1975; FREIRE, 2002; GAXIE, 1980; MARVICK, 1968; MATTHEWS, 1984; NORRIS, 1997; SANBONMATSU, 2006). Segundo Codato, Cervi e Perissionotto (2013), tais condições sociais, políticas e motivacionais operam de maneira extremamente intrincada da determinação do sucesso político e eleitoral dos postulantes.

Segundo Felisbino, Bernabel e Kerbauly (2012), estudos apontam que as chances de sucesso eleitoral nas eleições municipais estão associadas diretamente ao volume econômico mobilizado e que indivíduos de origem social superior, homens, com alta escolaridade, grande patrimônio e filiados a partidos não muito distantes do centro político convencional tendem a ter quase sempre condições melhores para disputar cargos eletivos com razoável chance de êxito (CODATO; CERVI; PERISSIONOTTO, 2013, p. 62).

Felisbino, Bernabel e Kerbauly (2012), analisando o perfil sociopolítico dos candidatos ao cargo de Prefeito das capitais brasileiras em 2008, destacam que o perfil do prefeito eleito é na verdade resultado da composição (processo de recrutamento político),

das candidaturas pelos partidos políticos, ou pelas escolhas políticas dos seus candidatos. No que diz respeito às características demográficas, primeiramente, sobressaem os homens na arena política, apesar da existência de mecanismos institucionais – sistema de cotas – que incentivam e garantem às mulheres maior participação nas disputas eleitorais. Entretanto, esse número ainda é pequeno. Autores como Perissionotto e Miriade (2009) afirmam que o problema é que as mulheres carecem de um recurso político fundamental, qual seja, tempo para dedicar-se às tarefas partidárias, além de gozarem, amiúde, menos recursos financeiros em suas campanhas. As atividades desenvolvidas pelas mulheres poderiam comprometer uma ligação estreita e rotineira com os partidos, não permitindo estabelecer laços mais consolidados com as legendas para as disputas políticas. Desta forma, como sintetizado por Felisbino, Bernabel e Kerbauy (2012), se a interação da mulher com o partido é baixa, conseqüentemente diminui as chances do sexo feminino de participar das atividades políticas. Em relação à idade, observa-se que os candidatos eleitos são uma reprodução do cenário predominante nas candidaturas às eleições, ou seja, ambos universos possuem entre 40 e 59 anos de idade.

No que se refere às características educacionais e ocupacionais, Felisbino, Bernabel e Kerbauy (2012) concluem que a educação superior constitui-se em um trampolim ao privilegiado grupo político, constatação feita já no recrutamento dos candidatos e que determinadas atividades profissionais, como os profissionais da política ou liberais, podem facilitar a vitória na disputa política.

Ter um ensino superior pode facilitar uma maior aproximação às informações, pois os candidatos sabem onde buscá-las e, conseqüentemente, o acesso a elas podem ajudá-los nas disputas por uma vaga no seletivo grupo político (FELISBINO; BERNABEL; KERBAUY, 2012 p. 225).

Concluindo sobre as atividades profissionais, os autores, destacam que, para o grupo dos profissionais da política, a probabilidade de ser eleito é muito grande, uma vez que o capital político pode contar um pouco mais que outros atributos sócio-políticos (FELISBINO; BERNABEL; KERBAUY, 2012 p. 227). Perissionotto e Miriade (2009, p. 12) também apontam que o mais importante atributo para passar-se da condição de candidato à condição de eleito consiste em já ser ou já ter sido político.

Em relação aos gastos de campanhas, Felisbino, Bernabel e Kerbauy (2012) observam a existência de relação entre o seu volume de gastos e a chance eleitoral. Os autores concluem que os gastos com campanha e, de certa forma o tamanho do patrimônio

fazem a diferença para aqueles que desejam disputar a cobiçada vaga de prefeito da capital (FELISBINO; BERNABEL; KERBAUY, 2012 p. 232).

Codato, Cervi e Perissionotto (2013), em estudo mais recente, investigam e mensuram o potencial explicativo do capital econômico, dos atributos dos postulantes e das estratégias e recursos políticos dos candidatos às prefeituras brasileiras nas eleições municipais de 2012. Os autores inferem que:

as variáveis que se mostraram mais importantes para explicar o sucesso eleitoral foram, como se demonstrou, as de natureza política. Logo, parece que cada vez mais o acúmulo de capital propriamente político qualifica o indivíduo para enfrentar, com razoável chance de vitória, a competição por posições políticas (CODATO; CERVI; PERISSIONOTTO, 2013, p. 79).

Mais ainda,

ser candidato à reeleição, fazer parte de uma coligação partidária e estar na disputa em um partido com alto desempenho são as principais explicações para a aquisição do mandato municipal. A estas se segue a variável que mede a disponibilidade de recursos nas campanhas. Quanto maior a receita do candidato, mais chance ele tem de ser eleito (CODATO; CERVI; PERISSIONOTTO, 2013, p. 79).

Como conclusão, os autores destacam que a institucionalização das regras e dos aparelhos políticos da democracia representativa – partidos, parlamentos, eleições – tende a impor um conjunto de exigências que só podem ser atendidas por aqueles que se ocupam profissionalmente da política, e não por candidatos eventuais – por mais bens de fortuna que possuam, por maior que seja seu status social ou por mais vistosas sejam suas qualificações escolares. Essa característica especializada do recrutamento político tende a produzir um universo cada vez mais autônomo em relação a outros domínios da vida social. Essa lógica favorece sobretudo o sucesso e a permanência daqueles que desempenharam atividades prévias em burocracias públicas, cargos eletivos ou nas máquinas dos partidos políticos (CODATO; CERVI; PERISSIONOTTO, 2013, p. 79-80).

Explorando especificamente a questão do êxito relativo das mulheres nas eleições no Brasil, Miguel e Queiroz (2006) destacam que o senso comum e muitos estudos estabelecem uma relação linear positiva entre o grau de desenvolvimento, tanto econômico como humano, e a presença feminina nas esferas de representação. Avelar (2001) *apud* Miguel e Queiroz (2006), por exemplo, pontuam que os dados sobre as mulheres na política mostram uma correlação entre o nível de desenvolvimento humano e a proporção de mulheres nos parlamentos e como funcionárias ministeriais.

Entretanto – analisando os resultados das eleições municipais no Brasil de 1996, 2000 e 2004 para as prefeituras e câmaras municipais – Miguel e Queiroz (2006) trazem achados que não corroboram tal evidência. Nas regiões mais atrasadas do País, o desempenho das mulheres candidatas é sensivelmente superior. Chamam atenção também para o fato de que não se trata da resposta à implantação das cotas, uma vez que na eleição de 1996 tal padrão também se fazia presente. O que se pode observar, por outro lado, é que a sua implantação produziu um salto no número de candidatas vereadoras eleitas.

Há uma ampliação também no número de prefeitas eleitas, que não pode ser creditado diretamente à legislação, mas que talvez repercuta a ampliação do capital político feminino proporcionada pela reserva de vagas... Essas tendências estão bem nítidas para todas as regiões do País, ainda que o impacto das cotas tenha-se mostrando mais relevante onde a proporção de mulheres eleitas era menor. (MIGUEL, QUEIROZ, 2006; p. 367)

Os autores concluem que em 1996 parte do diferencial na porcentagem de mulheres eleitas podia ser explicada pelo número de candidatas, em números diferenciados regionalmente. Em 2000 e 2004 isso não mais ocorre, devido às cotas (MIGUEL; QUEIROZ, 2006). Ou seja, além do número de candidatas, outros fatores provocam os diferenciais observados regionalmente nos percentuais de eleitas.

Sobre outra ótica e analisando a taxa de sucesso de homens e mulheres nas eleições para a Câmara Federal, Miguel (2004) conclui similaridade entre ambos os sexos nos anos que precederam as cotas. A partir da sua implementação, o autor observou que a taxa de sucesso das mulheres passou a um patamar bem inferior à dos homens, concluindo “que a reserva de vagas incentivou o lançamento de muitas candidaturas sem qualquer viabilidade eleitoral”. Mais ainda, constatou-se que, para ambos os sexos, a taxa de sucesso média é inversamente proporcional à competitividade do processo eleitoral, ou seja, é “mais difícil se eleger em municípios maiores, onde em geral mais partidos estão organizados e mais candidatos disputam os cargos”.

Desta forma, Miguel e Queiroz (2006) analisam o peso do gênero na competitividade eleitoral empregando a razão de taxa de sucesso feminina concluindo que a taxa de sucesso das mulheres é sempre inferior à dos homens e que as diferenças aumentam nas regiões mais desenvolvidas do País. “Como tendência geral, nas três eleições analisadas, a razão de taxa de sucesso feminina aumenta nas disputas pelas Prefeituras e diminui nas disputas para as Câmaras de Vereadores” (MIGUEL; QUEIROZ,

2006; p. 369). Assim, os autores concluem que no Brasil, diferentemente do senso comum e de estudos realizados, nas eleições para as Prefeituras e Câmaras de Vereadores, as mulheres têm maiores chances de sucesso nas regiões menos desenvolvidas. Três hipóteses poderiam explicar tal fenômeno: os padrões da política tradicional com base na formação de clientelas e no familismo, a hiperqualificação feminina e a composição demográfica.

Na primeira delas, o clientelismo e o familismo “abririam certos espaços para as mulheres, que seriam então eleitas não por suas trajetórias pessoais ou vínculos com movimentos da sociedade civil, mas na qualidade de representantes de seus clãs familiares” (MIGUEL; QUEIROZ, 2006; p. 370). Nesse caso, as mulheres das regiões menos desenvolvidas do Brasil permaneceriam presas aos padrões tradicionais de preferência pelos partidos conservadores, repercutindo no processo de recrutamento da elite política.

No que se refere à hiperqualificação feminina, os autores apontam que o maior nível médio de escolaridade superior comparativamente aos homens serviria como um atestado de competência para ingressar na arena política. “O efeito positivo provocado pela escolaridade compensaria o viés negativo de gênero e abriria uma janela de oportunidade para as mulheres mais instruídas” (MIGUEL; QUEIROZ, 2006; p. 372).

Com relação à hipótese da composição demográfica favorável às mulheres, estudos realizados apontam resultados controversos. Smith e Fox (2001) sustentam que eleitoras mulheres são mais propensas a votar em candidatas mulheres, principalmente aquelas eleitoras com nível de escolaridade mais elevado. Entretanto, os mesmos autores apresentam achados que confirmam o contrário (FOX; SMITH, 1998). Em função do padrão migratório constatado no Brasil, as regiões menos desenvolvidas perderam população (masculina) para as regiões mais prósperas, estabelecendo um eleitorado feminino maior nas primeiras. Segundo Miguel e Queiroz (2006), as mulheres teriam maior facilidade para vencer eleições nesses municípios. Os resultados obtidos permitem concluir que, nas eleições analisadas para as regiões menos desenvolvidas comparativamente às mais desenvolvidas, não há qualquer tendência que diferencie homens e mulheres no aspecto ideológico, que não há diferencial educacional maior para as mulheres e que o êxito relativo das mesmas não é explicado por uma maior proporção de mulheres na população.

3.4 Financiamento de campanha

O termo “Financiamento de campanha” é o nome atribuído às formas como os partidos e candidatos custeiam suas campanhas eleitorais, no entanto, é importante ressaltar que existe financiamento também entre as campanhas. Os primeiros trabalhos

sobre o tema no Brasil coincidem com a maior disponibilidade de informações sobre a prestação de contas dos candidatos (SPECK; MANCUSO, 2012). Segundo Mancuso (2015), o volume de recursos arrecadados, considerando os períodos de pleito e entre eleições, atinge índices vultosos, superiores a muitos programas públicos. Com isso, mesmo com a ampliação do acesso às informações, geralmente fornecidas nas prestações de campanha à Justiça Eleitoral, reina o sentimento de desconfiança da sociedade em relação às origens, motivações e destinações do dinheiro arrecadado.

Sobre o tema financiamento, os teóricos têm se debruçado sobre duas perspectivas: a primeira versa sobre as fontes do arrecadamento de recursos, a análise de como se processa, aspectos econômicos e jurídicos, passando pela discussão das vantagens e desvantagens de cada sistema de financiamento (privado, público e misto); uma segunda analisa o impacto desse financiamento sobre o sucesso da campanha, associado aos fatores multideterminantes que envolvem aspectos demográficos (idade, gênero, ocupação) ou políticos (partido ao qual pertence, experiência política anterior, etc.) entre outros, verificando quais os impactos gerados na disputa (CERVI *et al*, 2015; SPECK; MANCUSO, 2012).

Na pesquisa em desenvolvimento sobre o perfil dos prefeitos eleitos, mais interessará aos objetivos propostos, entender o financiamento de campanha sobre a segunda perspectiva, cruzando informações que possibilitem verificar se existe afinidade entre o volume de recursos arrecadados declarados e uma maior possibilidade de obtenção de votos e conseqüente eleição. A hipótese levantada é a de que existe uma relação positiva direta entre o desempenho eleitoral e o quantitativo de recursos, no entanto, importa saber e traçar comparativos sobre como é o processo em nível municipal, considerando suas diferenças referentes ao porte e regiões em que se localizam.

3.4.1 Sobre os aspectos legais do financiamento de campanha

No Brasil, o sistema de financiamento de campanhas é denominado misto, pois permite (dentro de limites) a arrecadação de fundos provenientes de fontes públicas (fundo partidário) e privadas (pessoas físicas). As agremiações políticas e candidatos devem se submeter a vários regramentos legais, os quais os obrigam a prestar informações quanto à origem, montantes arrecadados, gestão e destino, bem como prestação de contas. A cada eleição, a Justiça Eleitoral expede resolução contendo instruções para realização dessas prestações.

A Lei Eleitoral, Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997) traz em seu art. 26 um rol de atividades que são consideradas gastos eleitorais, em geral, relacionadas ao suporte de

campanha como à confecção de materiais de divulgação, publicidade, aluguel de locais para promoção de atos de campanha, despesas de transporte, correspondências, instalação de comitês e estão sujeitas, portanto, a registro e limites. É vedada em campanhas eleitorais a compra de: brindes (camisetas, bonés, chaveiros, etc.), cestas básicas, ou quaisquer outros bens que possam proporcionar vantagem ao eleitor. Doações em dinheiro, distribuição de prêmios, ajudas de qualquer tipo pelo candidato entre o registro e a eleição às pessoas físicas ou jurídicas também não é permitido.

Ainda segundo a Lei Eleitoral (BRASIL, 1997), o art. 24 dispõe ser proibido ao partido e candidato receber, direta ou indiretamente, doação, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos do poder público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas; organizações não governamentais que recebam recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público; sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza, cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos e estejam sendo beneficiadas com recursos públicos e cartórios de serviços notariais e de registro. O uso de recursos recebidos de fontes vedadas constitui irregularidade e causa desaprovação das contas do partido.

Em 2015, a Lei nº 13.165 (BRASIL, 2015), conhecida como Reforma Eleitoral 2015, promoveu importantes alterações nas regras das eleições ao introduzir mudanças nas Leis nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e nº 4.737/1965 (Código Eleitoral). Além de mudanças nos prazos para as convenções partidárias, filiação partidária e no tempo de campanha eleitoral, que foi reduzido, está proibido o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. Na prática, isso significa que as campanhas eleitorais deste ano serão financiadas exclusivamente por doações de pessoas físicas e pelos recursos do Fundo Partidário. Outra mudança é que as doações não poderão mais ser feitas diretamente aos candidatos, mas sim aos partidos, que, por sua vez, redistribuem o dinheiro entre as diversas candidaturas da legenda. Antes da aprovação da reforma, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia decidido pela inconstitucionalidade das doações de empresas a partidos e candidatos. É vedado aos partidos recebimentos de fontes não identificadas. A falta de identificação do doador ou da informação de números de inscrição inválidos nos

documentos Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) caracteriza o recurso como de origem não identificada e está sujeito a sanções.

A prestação de contas deve ser realizada em 30 dias a contar da data do pleito por candidatos (inclusive a vice e a suplente), comitês e partidos. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas decidindo pela aprovação, aprovação com ressalvas, a não apresentação ou a reprovação.

A decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas acarretará (BRASIL, 2010, 2014):

- a) Ao candidato, o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo os efeitos da restrição até a efetiva apresentação das contas;
- b) Ao partido político, em relação às suas próprias contas e às contas do comitê financeiro que a ele estiver vinculado, a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário no ano seguinte ao da decisão. Nesse caso, a penalidade será aplicada exclusivamente à esfera partidária a que estiver vinculado o comitê.

A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada até oito dias antes da diplomação e nenhum candidato poderá ser diplomado até que as suas contas tenham sido julgadas. Para as contas desaprovadas ou julgadas não prestadas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para as medidas cabíveis.

Rubio (2005) ressalta que além dos aportes financeiros (financiamento direto), o financiamento público nos países latino-americanos compreende também a concessão de outros tipos de benefícios (financiamento indireto), tais como franqueamento dos serviços de correio, direito a espaço gratuito nos meios de comunicação de massa, permissão do uso de instalações públicas para a realização de atos, etc. Desses benefícios, segundo a autora, o que se reveste de maior importância para os partidos certamente é o da propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação, que está regulado na maioria dos países da região. No entanto, segundo Albuquerque, Steibel e Carneiro (2008), não existem indícios de que uma maior exposição esteja diretamente relacionada ao sucesso eleitoral, sendo mais importante sua avaliação em como ferramenta de alcance da campanha para os eleitores.

3.4.2 Sobre os aspectos políticos e sociais do financiamento de campanha

Para Cervi (2010), o estudo sobre finanças partidárias é importante por revelar as práticas gerais correlacionando aos aspectos organizacionais e eleitorais. E isso se faz mais presente se pensado em larga escala, isto é, em dimensões nacionais, na qual, a necessidade de recursos é ampliada. A arrecadação de fundos para campanha, principalmente de fontes particulares como aponta Cervi (2010), não deve ser interpretada como um desvio do sistema, mas como uma prática constituinte do sistema de representação e das relações entre o Estado e a sociedade. O financiamento da campanha por membros da sociedade demonstra a capacidade de representação entre partido, candidatos e seus membros. A discussão sobre os modelos de financiamento, se exclusivamente público, privado ou misto, geram argumentações favoráveis e contrárias a cada uma das propostas.

Aqueles que defendem um financiamento totalmente público, insistem na necessidade de diminuir a influência de grupos financiadores, geralmente compostos por membros das elites econômicas, sobre os candidatos eleitos, inibindo “troca de favores” entre os mesmos. Outro ponto seria o enfraquecimento do personalismo nas campanhas, uma vez que os fundos seriam encaminhados aos partidos esses sairiam fortalecidos, pois caberiam a eles definir como distribuir os recursos, fazendo com que os candidatos atuassem alinhados às ideias do partido. Os defensores argumentam ainda para uma melhoria da transparência no processo eleitoral, pois a origem dos recursos seria controlada o que permitiria ainda uma maior equidade nas condições da disputa, que se basearia menos em *marketing* pessoal e mais em propostas (OLIVEIRA; APOLINÁRIO, 2015).

Por outro lado, os que defendem a manutenção do sistema de financiamento privado, afirmam que os subsídios públicos criariam um protecionismo desnecessário e artificial sobre as campanhas (CERVI, 2010) e que, considerando a baixa qualidade dos serviços públicos, esses recursos poderiam melhor alocados em áreas de interesse social como saúde e educação (OLIVEIRA; APOLINÁRIO, 2015). A garantia de uma fonte de recursos poderia ainda gerar um efeito de “acomodação”, o que tornaria os candidatos menos suscetíveis às ideias do eleitorado e não existem garantias de que as legendas promoveriam uma distribuição igualitária entre os recursos, em detrimento aos candidatos que o partido julga terem maiores chances de serem eleitos.

Um sistema de financiamento puramente privado, também desperta críticas. Ainda que, por um lado, o financiamento privado – que inclui não apenas pessoas jurídicas, mas também pessoas físicas – possa permitir uma liberdade para participação nas doações e

liberação de recursos provenientes do Estado para outras questões, de outro, o sistema fomenta a vinculação do político aos interesses de uma categoria financiadora, que pode retirar seu apoio financeiro em outros pleitos. Os políticos que deveriam governar em nome do povo acabam ficando presos, deliberando em favor desses interesses. A determinação de limites para o financiamento privado para diversificação das fontes e a proibição da doação por alguns tipos de empresas (como citadas no tópico anterior) constituem tentativas para evitar ou prevenir essa influência ilegítima dos financiadores.

A discussão sobre o financiamento público para organização e realização de atividades partidárias é, segundo Cervi (2010), um fenômeno recente. Na Europa, países como a França, Alemanha e Itália, adotaram modelos de subsídio público em consórcio ao financiamento privado. No México, a preocupação é suprimir a participação de narcotraficantes no financiamento de campanhas e a promoção de uma competição mais igualitária entre os partidos (RUBIO, 2005). No entanto, a aproximação dos partidos com o Estado cria uma relação de “cartel” (KATZ; MAIR, 1995, *apud* CERVI, 2010), ou “estatização” (RUBIO, 2005), que se torna perigosa para a democracia, pois, transformaria os partidos em representantes do Estado perante a sociedade, por depender de recursos dele para existir.

O modelo misto, por sua vez, agrega forças e desvantagens dos dois modelos vistos anteriormente em relação à fonte de recursos e os interesses relacionados aos mesmos. Tendo em vista esses desafios, autores como Rubio (2005) defendem que, maior importância deve ser dada às formas de regulação e de transparência, pois independente do tipo de financiamento, são essas ações de controle que poderiam garantir a correta locação dos recursos, e:

Tal regulação deve considerar não só o contexto histórico e cultural em que se desenvolvem as atividades dos partidos, mas também as características do sistema de governo, as regras eleitorais, o sistema partidário e mesmo as práticas que informam a vida política (...). Esse enfoque (da autorregulação dos partidos) vem sendo superado por outras duas estratégias normativas: a que privilegia o objetivo da transparência e a estratégia intervencionista, que privilegia o estabelecimento de um marco de regras detalhado, prevendo limites, restrições e sanções. A nosso ver, a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é muito mais importante que o estabelecimento de limites e restrições de difícil aplicação e controle: cabe informar o cidadão sobre quem está por trás de cada candidato. (RUBIO, 2005, p.7).

Atualmente, a quase totalidade dos países latino-americanos adota sistemas de financiamento partidário mistos, combinando — sob formas e proporções peculiares a cada

país — aportes públicos e privados. Apesar das denúncias constantes sobre a corrupção dos financiamentos públicos e privados, não cabe desconsiderar a necessidade dos recursos para as atividades partidárias e eleitorais, pois como participantes do sistema de representação em uma grande extensão territorial como o Brasil, o financiamento é necessário, a questão é identificar como esse acontece e seus desdobramentos no cenário político (BIEZEN; KOPECKÝ, 2007) bem como, a efetividade das restrições legais, as quais dependem essencialmente da capacidade e eficácia dos órgãos de controle. Qualquer que seja a estratégia normativa escolhida, ou o modelo de combinação entre fundos públicos e privados, deve-se ter presente que a aprovação das leis nada mais é que o ponto inicial do caminho a percorrer (RUBIO, 2005).

Um dos desdobramentos do estudo sobre o financiamento de campanha está na relação entre os montantes recebidos e a possibilidade de obter sucesso nas eleições. Pesquisadores como Cervi (2010, 2015) e Mancuso e Speck (2013) têm associado os valores declarados nas campanhas ao sucesso eleitoral, vinculado ainda a outros fatores como sexo, idade e experiência política anterior. Cervi *et al* (2015), em estudo sobre deputados eleitos em 2010 no estado do Rio Grande do Sul, verificaram três fatores condicionantes do sucesso eleitoral: pertencimento aos quatro maiores partidos, experiência parlamentar anterior e maior quantidade de recursos arrecadados. Segundo a pesquisa, existe uma relação direta entre o quantitativo de recursos e o sucesso eleitoral, que se somados aos outros fatores aumenta as chances de um candidato ser eleito. Em outra pesquisa, o mesmo autor (CERVI, 2010) em um comparativo entre as eleições municipais em 2008 e 2010 identificou que os candidatos com melhor desempenho eleitoral obtiveram maiores volumes de arrecadação, sendo, quanto à fonte, predominantemente de origem de pessoas jurídicas (principalmente em 2008) e dos próprios partidos políticos (2008 e 2010). Para o autor, a diminuição das doações de pessoa jurídica é o indicativo de uma mudança na destinação das doações, “pode ser entendida como uma redução do vínculo direto entre empresas/setores e candidatos, que deixam de aparecer como doadores nas prestações de contas dos candidatos, mas também como um indicativo de fortalecimento do papel dos partidos políticos na organização das campanhas eleitorais, ou seja, uma despersonalização das finanças políticas” (CERVI, 2010).

Os achados de Speck e Mancuso (2012) em pesquisa sobre os deputados federais e estaduais em nível nacional assemelham-se os dados encontrados por Cervi *et al* (2015) a respeito da influência da arrecadação sobre o sucesso eleitoral. Os autores identificaram ainda fatores como a experiência anterior e o sexo masculino como fatores adicionais no

sucesso eleitoral. Isso pode ser explicado pelo perfil conservador do voto brasileiro, apesar da lei promover a obrigatoriedade da presença feminina por meio das cotas, foi verificado que a preferência ainda está no sexo masculino. Esse ponto contribui para que o financiamento masculino seja substancialmente superior ao feminino. Em média, a chance de uma candidata a deputado estadual de estar entre os mais votados corresponde a 54,9% da mesma chance de um candidato a este cargo. No caso de uma candidata a deputado federal, a chance de estar entre os mais votados corresponde a 39,1% da mesma chance de um candidato (SPECK; MANCUSO, 2012).

Perissinotto e Miriade (2009) ressaltaram ainda o peso da formação dos candidatos, no qual os votos obtidos pelos candidatos mostram tendência para os candidatos com nível superior, sendo que essa característica coincide com a arrecadação de fundos para campanha. No entanto, é importante destacar que, segundo os autores, a inclusão de alguns candidatos entre os eleitos tem mais relação com sua inserção prévia na vida política do que sua formação, sexo ou atividade profissional anterior. Isso indica que fatores políticos possuem maior peso em comparação às características demográficas e conseqüentemente, influenciam a distribuição dos recursos de campanha, uma vez que a tendência é privilegiar candidatos que possuam melhor chance de serem eleitos (CERVI, 2010).

A origem social do candidato, o seu grau de escolaridade, a experiência política, a estrutura de oportunidades que o sistema político oferece, a competitividade do partido pelo qual concorre, a quantidade de recursos em dinheiro que ele consegue mobilizar e mesmo gênero são variáveis que se combinam de maneiras distintas e atuam, portanto, de maneira extremamente complexa na determinação das chances do sucesso político e eleitoral (CODATO; CERVI; PERISSIONOTTO, 2013).

Algumas tendências identificadas com componentes das câmaras legislativas mostraram-se válidas também para os estudos sobre prefeitos eleitos. Em pesquisa realizada por Codato et al. (2013) sobre o perfil dos prefeitos eleitos em 2012, verificou-se que a variável com maior peso para o sucesso eleitoral entre os fatores econômicos foi possuir uma renda alta de campanha, isto é, volume alto de arrecadação durante a campanha. Dentre as variáveis sociais, o sexo masculino apresentou maior peso, ainda que o número de candidatas seja menor, proporcionalmente, as candidatas eleitas não alcançaram um nível esperado. Dentre as variáveis políticas, a de maior peso identificado foi “ser candidato à reeleição”, reforçando o indicativo de que a experiência prévia influencia o sucesso eleitoral. A relação entre o volume de arrecadação e número de votos é confirmada

também por Mancuso e Speck (2013) em estudo com candidatos a prefeito em todos os municípios do Brasil nas mesmas eleições.

Os estudos sobre o financiamento de campanha possuem limitações. Em primeiro lugar, pode ser citada a confiabilidade dos dados, uma vez que as bases de dados têm por princípio o que foi declarado pelos candidatos e partidos, evidentemente, excluídas quaisquer outras fontes. O fornecimento de informações tem passado por um processo de contínuo aprimoramento tornando possível o estabelecimento de estudos longitudinais, no entanto, as generalizações dos achados para outros períodos historicamente distantes ainda não são confiáveis (PERISSINOTTO; MIRÍADE, 2009). A pesquisa sobre o perfil dos prefeitos insere-se na discussão com objetivo de contribuir com novos elementos sobre o financiamento, tendo em vista as particularidades dos municípios e as regiões nas quais se localizam. Espera-se, a exemplo do relatado por Mancuso e Speck (2013), que o dinheiro tenha menor peso na política local, onde as redes informais de comunicação tornam os candidatos conhecidos sem intermediação da mídia ou outros recursos de comunicação principalmente em municípios de pequeno e médio porte. Em municípios maiores, por outro lado, a capacidade de gastar recursos se torna mais relevante, pois fazer chegar o nome e as mensagens dos candidatos ao eleitor depende de recursos midiáticos mais efetivos e dispendiosos.

Em suma, o financiamento de campanha, convertido em alta ou baixa arrecadação, isoladamente, não é capaz de explicar o sucesso eleitoral, apontando a necessidade de outros fatores laterais, no entanto, é possível verificar que exerce influência nesse sucesso, devendo, portanto, fazer parte do rol de indicadores determinantes do desempenho e do perfil de candidatos e partidos.

4 SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

A compreensão do que representam as eleições passa, inicialmente, pelo conhecimento da forma e do sistema de governo vigentes no Brasil. Após a promulgação da Constituição de 1988, por ocasião de plebiscito realizado em 1993, consagrou-se a opção pela forma de governo² republicana e pelo sistema presidencialista.

O Sistema presidencialista é adotado no Brasil desde a Proclamação da República, com exceção de uma breve experiência parlamentarista, ocorrida em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros. A decisão do Congresso pelo regime parlamentarista ocorreu como solução para a instabilidade política predominante naquele momento, porém, foi revogada em 1963, quando da realização de um plebiscito.

4.1 Sistema presidencialista brasileiro

No caso brasileiro, em que se adota a forma republicana, há a divisão em três poderes: executivo, legislativo e judiciário.

Esses poderes são independentes, ou seja, a investidura das pessoas em seus órgãos independe da confiança e vontade dos outros poderes, além do que, para sua organização e desempenho de atribuições, não é necessária a consulta aos demais. Tanto o poder executivo quanto o legislativo possuem legitimidade derivada de eleições, sendo que a destituição de poder de um desses pelo outro, salvo em casos de crime de responsabilidade grave previstos pela Constituição Federal, representaria uma violação da soberania popular. Os três poderes são também harmônicos entre si, o que implica a mútua cortesia e respeito às prerrogativas e faculdades atribuídas a cada um dos poderes.

As interferências recíprocas existentes têm lastro constitucional e compõe o chamado sistema de freios e contrapesos, necessário para que nenhum dos poderes se sobressaia aos demais, exercendo, cada qual, suas funções primordiais, quais sejam: a função legislativa (consistente na edição de normas gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis); a função executiva (consistente na resolução dos problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis, não apenas executando-as, mas também exercendo a função administrativa, relativa à intervenção, fomento e prestação dos serviços públicos); e a função jurisdicional (para aplicação do direito aos casos concretos com o fito de dirimir conflitos de interesse) (SILVA, 2002).

²Forma de governo refere-se à maneira pela qual é instituído o poder na sociedade e como se relacionam governantes e governados (SILVA, 2002). Ainda segundo Silva (2002, p.102), a forma de governo “responde à questão de quem deve exercer o poder e como este se exerce”.

Os poderes legislativo e executivo são derivados de eleições populares periódicas para se elegerem representantes aos quais são conferidos mandatos temporários (não vitalícios).

O presidencialismo foi adotado no Brasil, pela primeira vez, a partir de 1889, como consequência da Proclamação da República (LAMOUNIER, 1991). Mais recentemente, por meio de plebiscito realizado em 1993, renovou-se a opção por esse sistema de governo, como já exposto. Por meio do presidencialismo, tem-se que o Presidente da República acumula as funções de Chefe de Governo, Chefe de Estado e Chefe da Administração Pública, formando um comando unipessoal. Dessa forma, o Presidente da República se constitui como o titular dessas duas funções, sendo o mandatário maior da nação que é eleito de forma direta por meio de sistema majoritário (LAMOUNIER, 1991).

4.2 Eleições: principais conceitos e características

Segundo Silva (2002, p.367), “a eleição, modernamente, não passa de um concurso de vontades juridicamente qualificadas visando operar a designação de um titular de mandato eletivo”. Nas eleições, há a figura do eleitor (do latim, *elector*, “aquele que escolhe”), que é a “pessoa que possui aptidão e capacidade jurídica para participar da escolha de representantes que exerçam, em seu nome, cargo ou função pública” (SANTANA, 2004, p.26).

A eleição pode ser, segundo Santana (2004): direta (o próprio eleitor elege o seu candidato); indireta (elege-se mandatário que, em seu nome, como novo eleitor, escolhe candidatos de sua preferência); ou ainda, por aclamação (em que há votação verbal, em voz alta). A viabilização das eleições modernas dá-se sob o pálio do direito eleitoral em vigor que é configurado por três instituições fundamentais: o direito de sufrágio, os procedimentos eleitorais e o sistema eleitoral (SILVA, 2002).

O sufrágio é, em apertada síntese, um direito público subjetivo (direito de todos) de natureza política e abstrata “que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal” (FAYT, 1963 *apud* SILVA, 2002). No caso do Brasil, nos termos do art.14, CR/1988 (BRASIL, 1988a), o sufrágio é universal. Isso significa que o direito de votar e ser votado é outorgado a todos os nacionais do país, sem distinções discriminatórias, como as derivadas de condições de nascimento, fortuna e capacidade

especial³. O direito de sufrágio exerce-se de várias formas. No que tange à função eleitoral, seu exercício dá-se por meio do voto que é pessoal, livre, secreto, direto e com valor igual.

Segundo Silva (2002), para poder votar, ou seja, para se exercer o aspecto positivo do direito de sufrágio, a pessoa deve ter nacionalidade brasileira (independentemente do sexo), idade mínima de dezesseis anos à data da eleição e deve estar alistado na forma da lei⁴. Adicionalmente, para cidadãos do sexo masculino, cumpre que não estejam conscritos em serviço militar obrigatório. O atendimento dessas condições faz da pessoa um eleitor⁵. Outra instituição fundamental que configura o direito eleitoral consiste nos procedimentos eleitorais, que compreendem a sucessão de atos encadeados com vistas à realização do escrutínio e da escolha dos representantes eleitos (SILVA, 2002). Seu desenvolvimento dá-se, basicamente, em três etapas: 1) apresentação de candidaturas, 2) organização e realização do escrutínio, 3) contencioso eleitoral. Na primeira, os candidatos apresentam-se perante os partidos políticos, registram-se perante órgão da Justiça Eleitoral e desenvolvem suas campanhas. Na segunda etapa, escrutínio, dão-se todas as operações para recolhimento e apuração de votos nas eleições. E, na terceira, há o contencioso eleitoral, a cabo da Justiça Eleitoral, com o fito de “assegurar a eficácia das normas de garantias eleitorais e, especialmente, coibir a fraude, buscando a verdade e a legitimidade eleitoral” (SILVA, 2002, p.379) compondo questões/contendas surgidas nas eleições, diplomando candidatos e dispendo sobre matérias eleitorais.

Finalmente, como terceira instituição que configura o direito eleitoral como um todo, há o sistema eleitoral que é “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições destinados a organizar a representação do povo no território” (SILVA, 2002, p.367). Dentre essas técnicas, há a da divisão do território em distritos ou circunscrições eleitorais. Detenha-se um pouco nessa temática da organização territorial do eleitorado.

O conjunto de todos aqueles que detêm o sufrágio forma o eleitorado. Inicialmente, esse se organiza pelo alistamento perante órgão da Justiça Eleitoral, como dito alhures. Em seguida, por razões de ordem técnica (SILVA, 2002), é necessária a organização desse eleitorado pelo território nacional. Assim, nos termos do Código Eleitoral em vigor, têm-se

³Consoante o art.14, §1º, CR/1988, não comprometem a universalidade do sufrágio condições puramente técnicas, como a nacionalidade, a idade e a capacidade para os atos da vida civil, além da exigência de certas formalidades, como o alistamento eleitoral.

⁴ O alistamento eleitoral é obrigatório a partir dos dezoito anos de idade. Antes disso, para os que tenham alcançado os dezesseis anos, assim como para os analfabetos e os maiores de setenta anos de idade, o alistamento é facultativo, consistindo, ainda assim, direito subjetivo. O fato de ser um direito subjetivo compele a autoridade da Justiça Eleitoral a alistá-los desde que atendam às demais condições de alistabilidade.

⁵Em nosso sistema, vigora o princípio segundo o qual “ninguém é elegível se não for eleitor” (SILVA, 2002). A titularidade do direito de votar é pressuposta para o gozo do direito de ser votado, elegível.

três tipos de divisões territoriais: a) circunscrições eleitorais (que é uma das formas básicas de distribuição do eleitorado segundo o domicílio eleitoral em função dos candidatos a serem sufragados, tendo o Brasil adotado base circunscricional nos termos do art.86 do Código Eleitoral)⁶; b) zonas eleitorais (unidades territoriais de natureza jurisdicional sob titularidade de juiz de Direito); c) seções eleitorais (que visam racionalizar o escrutínio, proporcionando mais comodidade ao eleitor no momento de votação e que, por isso, terão nas cidades entre 50 e 400 eleitores, e 50 e 300 nas demais localidades, salvo autorização do Tribunal Regional Eleitoral em casos excepcionais)⁷.

Retomando a ideia de sistema eleitoral, segundo Santana (2004, p.41), “conforme seja feita a organização do eleitorado e relevada a votação dos candidatos” despontam os diferentes sistemas eleitorais, quais sejam: majoritário, proporcional e misto. Discorra-se brevemente, a seguir, sobre cada um desses sistemas. Antes, porém, para mais fácil compreensão do que será abaixo dito, convém referir-se à teoria das maiorias. Segundo essa, diz-se maioria simples ou relativa aquela em que o referencial numérico para o cálculo é o número de membros presentes. Já maioria qualificada é toda aquela que se diferencia da maioria simples. Nela, utiliza-se como referencial o número de membros da casa, colegiado, de votantes, etc. Pode ser de vários tipos. Mas, para a seara eleitoral, relevante apenas comentar a modalidade de maioria absoluta que é, em resumo, a unidade ou número inteiro imediatamente superior à metade (comumente, a metade mais um).

A carta constitucional de 1988 (BRASIL, 1988a) adotou o sistema majoritário por maioria absoluta, com possibilidade de existência de dois turnos, se necessário, para eleição de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador de Estado, e de Prefeito e Vice-Prefeito Municipal.

No Brasil, o sistema majoritário define que a representação, em dada circunscrição, cabe ao candidato ou candidatos que obtiverem a maioria absoluta dos votos (SILVA, 2002) que são dirigidos ao(s) candidato(s).

O sistema majoritário pode ser: de maioria simples ou relativa (ou sistema de escrutínio a um só turno), quando o candidato que obtiver maioria simples ou relativa no escrutínio é dado eleito; como pode ser de maioria absoluta (ou sistema de escrutínio a dois turnos), quando somente se considera eleito o candidato que obtiver maioria absoluta dos

⁶ Segundo Silva (2002), a outra forma de distribuição do eleitorado é o distrito eleitoral (não adotado pela Constituição de 1988). Nessa, há um candidato por corrente partidária, devendo os eleitores, pelo sistema majoritário, apontar em qual das correntes deposita seu voto. Já na circunscrição eleitoral, há lista plurinominal de candidatos para cada partido político, devendo o eleitor votar, consoante sistema proporcional, naquele candidato que, pertencente à legenda que entender mais afinada com seus interesses, dispor de melhores condições para cumprir a agenda da referida legenda.

⁷ Nesse sentido, confira-se o art.117 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965).

votos; em não o obtendo no primeiro escrutínio, realiza-se nova eleição, geralmente, entre os dois candidatos mais bem colocados, a fim de se decidir entre ambos, sendo então eleito o que obtiver maioria absoluta dos votos válidos, como é o caso do Brasil.

Segundo Silva (2002), considerando-se a preocupação com a representação de minorias, foram introduzindo-se particularidades no supracitado sistema majoritário, sobretudo, combinando-o com bases territoriais mais amplas (as circunscrições) em que se elegem, em cada base, vários candidatos. Daí se progrediu até o sistema proporcional utilizado no Brasil para eleições parlamentares.

Assim, inicia a fruição do mandato político representativo que, tecnicamente, é geral, livre e irrevogável. É geral porque o eleito representa todas as pessoas do território em questão; é livre porque os representantes não estão juridicamente vinculados aos seus eleitores, dos quais não recebem instruções e, em os recebendo, não estão compelidos a atendê-las; e é irrevogável porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante todo o tempo previsto para sua duração, salvo as hipóteses de perda de mandato previstas na Constituição⁸ (SILVA, 2002). Mas, apesar de, no conceito tradicional de representação, o povo atuar por intermédio de seus representantes eleitos, ou seja, o povo conferir mandato para que seus representantes expressem vontade em seu lugar (MAGALHÃES, 2002), atualmente, com a ideia de democracia participativa, não se pode aceitar que essa mera representatividade seja efetivamente democrática. Cumpre que os poderes do Estado (no que se incluem seus atores políticos) sejam “caixa de ressonância das vontades populares manifestadas pela sociedade civil, organizada ou não” (MAGALHÃES, 2002, p.163). Isso faz com que outras formas de manifestação, pressão e diálogo com a sociedade civil (quer não organizadas, quer organizadas na forma de partidos políticos, associações, sindicatos, opinião pública nos veículos de comunicação, dentre outros) sejam também significativos na criação de laços entre eleitores e eleitos. Aliás, nesse sentido, a atuação dos partidos políticos deveria merecer relevo.

⁸Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. (CR/88)

Os partidos políticos são “forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo” (SILVA, 2002, p.393). Partidos políticos comprometidos com suas orientações ideológicas e mais democráticos em relação a seus filiados tendem a dar feição imperativa ao mandato de seus candidatos eleitos à medida que os mesmos fiquem comprometidos com o cumprimento do programa e diretrizes de sua agremiação (SILVA, 2002).

Esses são, em linhas gerais, os conceitos e mecanismos que permeiam todo o sistema eleitoral brasileiro. Tecidas essas considerações de cunho conceitual, passa-se, a seguir, ao trato da evolução do sistema eleitoral brasileiro.

4.3 Evolução histórica

O exercício do voto no Brasil teve sua origem ainda no período colonial, com a chegada dos colonizadores portugueses e consequente fundação das primeiras vilas e cidades brasileiras, ocasião em que se aplicaram as Ordenações do Reino nas eleições da época (SANTANA; GUIMARÃES, 2004). Nesse momento, os oficiais das câmaras dos conselhos locais eram eleitos pelo povo, da mesma forma como se procedia em Portugal (FERREIRA, 2001; ROZA, 2012).

Em 19 de junho de 1822 editou-se a primeira lei eleitoral brasileira, elaborada com o objetivo de presidir as eleições no Brasil (FERREIRA, 2001). Em 1824, quando da elaboração da primeira Constituição brasileira houve as seguintes características:

[...] o voto era exercido por todos, sem distinção. Todo o povo votava, não havia qualificação prévia, mas importante observar que a eleição era indireta, em dois graus, o povo elegia seis eleitores, e estes por sua vez, escolhiam os oficiais das câmaras, para três anos, ou objetivamente para três conselhos (ROZA, 2012, p.2).

De acordo com Ferreira (2001), o livre exercício do voto surgiu no Brasil com os primeiros núcleos de povoadores após o descobrimento e esse direito foi constantemente defendido pelas gerações seguintes, mesmo tendo de lutar contra os governadores-gerais e provinciais e indiretamente contra Portugal.

Para poder se candidatar, era necessário se adequar na categoria de “homens bons” e “homens novos”, sendo que os “homens bons” eram todos os senhores de família, nobres de linhagem e seus descendentes, senhores de engenho e também os de alta burocracia civil, militar e seus descendentes. Os “homens novos” eram os comerciantes e abastados (ROZA, 2012).

Essas características estenderam-se até a Constituição de 1824 que estabeleceu a criação dos poderes executivo, legislativo, judiciário e moderador, sendo que o último estava acima dos demais. Ainda nesta constituição, estabeleceu-se a criação de duas casas legislativas, sendo a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Senadores. Definiu-se ainda a realização de eleições indiretas em dois graus e se estabeleceu o voto censitário com o qual “o direito ao voto em primeiro grau, era dado apenas para os cidadãos que atendessem condição econômica satisfatória, modalidade de voto que se findaria com a Proclamação da República” (ROZA, 2012, p.6). Por sua vez, somente poderiam receber votos aqueles que possuíam o direito de ser eleitor de segundo grau e que possuísem renda líquida mínima. A partir desta Constituição tem-se também a obrigatoriedade de ser católico como pré-requisito para a candidatura (FERREIRA, 2001).

De acordo com Ferreira (2001), os sistemas eleitorais adotados nestes tempos para a realização de eleições eram denominados *Instruções*. Sem que houvesse legislação específica, apenas em 1831 surgiram os primeiros partidos políticos, sendo estes: Restaurador, Republicano e Liberal.

Nas palavras de Roza (2012, p.6):

[...] a lei eleitoral vigente na época era falha, deixava brechas para os mais variados meios de imposição de vontade, hora pelo Imperador, hora pelos partidos políticos contrários ao Império. Não havia nenhum alistamento ou registro de eleitores, a qualidade dos votantes era julgada pelas mesas, hora corrompidas, e a eleição indireta (em dois graus) não atendia mais os anseios do povo.

Após a constituição de 1824 (BRASIL, 1824), algumas normas importantes foram publicadas no intuito de aperfeiçoar o sistema eleitoral brasileiro. Exemplo pode ser dado com a Lei do Terço (Decreto nº 2.675 de 20 de Outubro de 1875) (BRASIL, 1875), que concedia à coligação vencedora dois terços dos cargos e, à perdedora, um terço destes. Ainda por meio desse decreto, instituiu-se o título de eleitor do Brasil, tendo em vista que até este momento realizava-se apenas a qualificação do votante identificado, no momento da eleição, pelos membros da mesa ou pelos circunstantes (FERREIRA, 2001).

Em 09 de janeiro de 1881, mudanças significativas também foram implantadas por meio do Decreto Legislativo nº 3.029 (BRASIL, 1881) conhecido como Lei Saraiva, que instituiu o voto secreto e direto para os Deputados e Senadores. De acordo com Ferreira (2001, p.10) “essa legislação eleitoral foi da mais alta importância na vida política do país”.

A lei Saraiva introduziu ainda as seguintes mudanças: obrigatoriedade de eleição para os cargos de juiz de paz, vereador e procurador geral; possibilidade de indicação de

fiscais nas assembleias eleitorais durante o escrutínio por todos os candidatos a cargos eletivos; possibilidade de alistamento para todo o cidadão que houvesse requerido por escrito, anexando provas de que tinha renda líquida anual mínima; possibilidade de requerimento de alistamento por analfabetos, desde que solicitado por algum eleitor por ele indicado; possibilidade de qualquer cidadão concorrer a um cargo político, desde que atendesse às qualidades exigidas para ser eleitor, e não possuísse nenhum processo criminal; eleição de candidatos que obtivessem a maioria absoluta dos votos dados na eleição (caso nenhum candidato conseguisse a maioria absoluta, haveria outra eleição vinte dias depois, na qual concorreriam os dois candidatos mais votados na eleição anterior, sendo eleito o que obtivesse a maioria simples); proibição, aos candidatos a senadores, deputados e membros das assembleias provinciais⁹, durante o mandato e até seis meses após o seu encerramento, de participarem de comissões ou aceitarem empregos remunerados do governo geral ou das províncias, bem como, efetuar qualquer tipo de transação com o Estado; proibição da presença de policiais e demais autoridades em nome do Império no interior do recinto da eleição, exceto quando requisitado pelo presidente da mesa; utilização de urna para depositar o voto do eleitor, que até então era pronunciado no ouvido do mesário (ROZA, 2012).

Percebe, dessa forma, que muitas das características introduzidas pela Lei Saraiva persistem no sistema eleitoral brasileiro até os dias de hoje. Nas palavras de Ferreira (2001, p.12):

[...] ao findar o Império, a 15 de novembro de 1889, o Brasil possuía uma legislação eleitoral perfeita. A Lei Saraiva, de 1881, foi a culminância de um processo evolutivo que durou 67 anos, desde os primeiros dias da Independência. [...] A República, ao instalar-se aos 15 de novembro de 1889, nada teria a fazer, em matéria eleitoral, senão suprimir os privilégios (do voto, das elegibilidades) e adaptar aquela legislação à nova organização político-administrativa do país. [...] A República, para poder sobreviver nos seus primeiros anos, teria de demolir aquele magnífico edifício que era a Lei Saraiva. E ao iniciar-se dessa maneira, a República daria o mau exemplo que seria seguido durante quase meio século, origem dos nossos males políticos durante todo esse interregno: as leis eleitorais feitas para ganhar eleições.

Nesse sentido, com a proclamação da República, um novo ciclo de legislação eleitoral foi instalado. Em 8 de fevereiro de 1890, publicou-se a primeira lei eleitoral da

⁹As Assembleias Provinciais foram instituídas em 1934, a essa instância competia legislar sobre divisão civil, judiciária e eclesiástica; instrução pública; polícia e economia provincial e municipal; fiscalização do emprego e das rendas públicas provinciais e municipais; desapropriação por utilidade municipal ou provincial; criação e supressão de empregos municipais e provinciais; obras públicas; casas de socorros públicos; entre outros. Em 1889, as Assembleias Legislativas Provinciais foram extintas, passando provisoriamente quase todas as suas atribuições para os governadores dos estados.

República que recebeu grande influência da Lei Saraiva (BRASIL, 1890). O Congresso Constituinte decretou e promulgou a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil em 24 de fevereiro de 1891 (BRASIL, 1891) que instituiu o presidencialismo, com mandato de quatro anos. Também, colocou fim ao poder Moderador; assegurou a separação dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –; transformou as províncias em Estados; e garantiu as eleições diretas para a Câmara e para o Senado, ambos com mandato de três anos. Quanto ao voto, instituiu-se o voto não obrigatório (ROZA, 2012).

A partir da Constituição de 1891, outra importante mudança foi implementada: os Estados passaram a ter a possibilidade de ter a sua própria Constituição Estadual e, conseqüentemente, leis eleitorais específicas, sendo necessário, portanto, estarem adequadas às leis da República. Trata-se do início de eleições em três níveis, federal, estadual e municipal (ROZA, 2012).

Já no governo de Getúlio Vargas, após a Revolução de 1930, foi criado no Brasil o primeiro Código Eleitoral Brasileiro (BRASIL, 1932), que previa a criação da Justiça Eleitoral, responsável por todos os assuntos relacionados à questão eleitoral no Brasil. Na constituição de 1934 (BRASIL, 1934), manteve-se o princípio federalista e instituiu-se a obrigatoriedade do voto, tornando-o secreto. Garantiu-se o direito de voto para as mulheres e aos cidadãos com, no mínimo, 18 anos de idade, tendo em vista que anteriormente a idade mínima era de 20 anos. Porém, nessa constituição não houve previsão de voto de analfabetos.

Em 1937, em meio aos conflitos políticos e as conseqüências do movimento que ficou conhecido como Intentona Comunista, Getúlio Vargas, instaurou o Estado Novo e publicou nova Constituição que instituiu regime ditatorial, tornou o Poder Executivo superior ao Legislativo e ao Judiciário, extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para Presidente da República com mandato de seis anos, além de ter suspenso as imunidades parlamentares, com prisão e exílio de opositores (ROZA, 2012).

Nova Constituição somente tornou a ser promulgada em 1946¹⁰, no Governo do General Eurico Gaspar Dutra que, segundo Roza (2012, p.12):

[...] restabeleceu direitos individuais, assegurou o regime federativo, retomou a independência dos três poderes, devolveu a autonomia aos Estados e municípios, manteve as conquistas sociais e trabalhistas anteriores, restabeleceu a Justiça Eleitoral, instituiu eleições através de

¹⁰ Os partidos políticos retornam um pouco antes da queda de Getúlio Vargas.

sufrágio universal, eleições diretas para Presidente da República e demais cargos políticos, para mandato de cinco anos, ainda com exclusão de voto dos menores de 18 anos, dos analfabetos, dos militares e religiosos.

Fato importante no que tange ao sistema eleitoral brasileiro ocorreu em 1961, quando o Brasil adotou o regime Parlamentarista. Esse sistema de governo, no entanto, permaneceu apenas até 1963, quando o regime voltou a ser Presidencialista, escolhido pela população por meio de plebiscito popular (ROZA, 2012).

Com o golpe militar de 1964, diversas mudanças foram paulatinamente instituídas por intermédio dos atos institucionais. O primeiro deles instituiu eleições indiretas para o Presidente da República sendo, posteriormente indicado o general Humberto Castelo Branco. Outras medidas adotadas pelos atos institucionais subsequentes foram: dissolução dos antigos partidos políticos e adoção do bipartidarismo, com a criação da Aliança Renovadora Nacional (Arena) e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e nomeação de prefeitos pelos governadores, também eleitos indiretamente.

Por meio do Ato Institucional nº 4, em 1967 (BRASIL, 1967), o Congresso Nacional foi convocado com o objetivo de aprovar uma nova constituição que teve como objetivo incorporar as medidas adotadas a partir dos Atos Institucionais. Esta constituição foi importante no sentido de legitimar e incorporar as características do regime estabelecido desde 1964 (ROZA, 2012). Pouco tempo depois, segue-se a edição do Ato Institucional nº 5 (BRASIL, 1969) para, em outubro de 1969, promulgar-se o novo texto constitucional de 1969 (anunciado como Emenda à Constituição de 1967¹¹), mantendo a limitação de direitos individuais e políticos.

Nas eleições ocorridas em 1982, teve-se a vitória do movimento opositor à ditadura militar por meio da defesa do retorno das eleições presidenciais e da instituição de Assembleia Nacional Constituinte. Neste contexto, iniciou-se o supracitado movimento das Diretas Já, que lutava pela volta das eleições diretas, o que ocorreu em 1985 quando a oposição obteve vitória na eleição, pondo fim ao regime militar e dando início a nova República (ROZA, 2012).

Neste contexto, publicou-se a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988a) que nas palavras de ROZA (2012):

[...] resgatou o estado democrático de direito, após os anos de regime militar. Ampliando e fortalecendo as garantias dos direitos individuais e coletivos, retomando o regime representativo, presidencialista e federativo.

¹¹ Teórica e tecnicamente, não se cuidou de emenda, mas sim de nova Constituição uma vez que se promulgou texto inteiramente reformulado em eminente ato político (SILVA, 2002; ROZA, 2012).

Garantiu o livre direito ao voto para os analfabetos e aos maiores de 16 anos, tornando facultativo entre 16 e 18 anos, em eleições livres e diretas, para todos os níveis, com voto universal, secreto e obrigatório.

Tecendo considerações sobre toda essa série histórica acima apresentada, e citando Ferreira (2001, p.2):

[...] as modificações das leis eleitorais brasileiras sempre tiveram a finalidade de alcançar um aperfeiçoamento. É justo, pois, que consideremos as sucessivas modificações dos nossos regimes eleitorais como uma evolução, não obstante apresentassem, por vezes, alterações profundas, consequentes, ao advento de nossos regimes políticos.

Após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988a), configurou-se, portanto, democracia representativa na qual os políticos bem como os partidos desempenham importante elo entre o cidadão e o Estado. De acordo com Correia (2008, p.3):

[...] são eles que, respaldados na vontade expressa nas urnas, produziram políticas públicas compatíveis com os temas vitoriosos nas eleições. A transformação de temas vitoriosos em prioridades governamentais é *mediatizada* por diversos fatores: o sistema eleitoral, a competição entre partidos, a dinâmica partidária premida entre vencer eleições e manter princípios, a existência de burocracia governamental relativamente independente, o papel complementar de organizações não-partidárias, entre outros.

Todo esse período evolutivo decorreu de sucessivos eventos que demonstraram o amadurecimento do sistema eleitoral e da própria sociedade brasileira. Tal evolução conduziu à configuração do arcabouço legal marcado por diversas mudanças que implicaram na atual legislação eleitoral. Contudo, frente à busca de cenário mais democrático, transparente e capaz de assegurar o respeito à vontade do eleitor, consubstanciado no voto, novas mudanças sempre podem ser implantadas no sentido de aperfeiçoá-lo e aprimorá-lo. Na seção seguinte, apresenta-se a série de momentos que levaram à conformação da atual legislação eleitoral brasileira.

4.4 A legislação eleitoral a partir da Constituição de 1988

Os fundamentos da legislação eleitoral se pautam por conceitos básicos, conforme disposto no art. 1º da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988a):

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

I - a soberania;

II - a cidadania;

(...)

V - o pluralismo político.

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

Considerados soberania, cidadania e pluralismo político como fundamentos da República Federativa do Brasil, faz-se necessário realizar levantamento da legislação que regulamenta o exercício do poder pelo povo brasileiro. Contudo, antes de apresentar referido levantamento, discorrer-se-á sobre os fundamentos supracitados.

“O Estado Democrático de Direito, instaurado pela Constituição de 1988, é um Estado de Justiça Social. Com efeito, constituem seus fundamentos a soberania, a cidadania, (...) e o pluralismo político” (CARVALHO, 2008).

Soberania, conforme ensina Carvalho (2008), indica o poder de mando de última instância numa sociedade politicamente organizada. No plano interno, consiste na supremacia ou superioridade do Estado sobre as demais organizações, e, no externo, quer dizer independência do Estado em relação aos demais Estados.

Segundo Carvalho (2008), a cidadania constitui outro fundamento do Estado Democrático de Direito e é a habilitação do nacional para o exercício dos direitos políticos. Assim, no âmbito dos direitos políticos, é conceito aplicável apenas às pessoas físicas que podem votar e ser votadas.

Em relação ao pluralismo político, de acordo com Carvalho (2008) tem-se que com ele surgem os interesses coletivos e difusos, os quais deixam de se referir ao Estado para se centrarem nos grupos e na própria sociedade.

Retomando a análise da legislação, merece ressalva o art. 22, CR/1988 (BRASIL, 1988a), que dispõe acerca da competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral. A competência privativa é indelegável, ou seja, somente a União pode legislar sobre direito eleitoral.

No exercício desta competência, foi recepcionada após o advento da CR/1988 (BRASIL, 1988a), a Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral Brasileiro – CEB – (BRASIL, 1965) que contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precipuamente os de votar e ser votado.

Desde a sua instituição, ocorrida no período militar, o CEB sofreu algumas alterações. Para fins da pesquisa ora proposta, à exceção de uma alteração, serão destacadas todas as alterações ocorridas após a promulgação da CR/1988 (BRASIL, 1988a), elaborada e publicada sob o clamor popular pela democracia.

Em 1988, antes da promulgação da CR/1988 (BRASIL, 1988a), o art. 71, V, do CEB foi alterado, por meio da Lei Federal nº 7.663 de 27 de junho de 1988 (BRASIL, 1988b), tornando mais rígidas as causas de cancelamento da inscrição do eleitor, posto que foi suprimida a possibilidade de o eleitor permanecer com a inscrição válida por seis anos sem votar, o que poderia corresponder a quatro eleições seguidas. A partir de então, o eleitor que deixar de votar em três eleições seguidas terá a sua inscrição cancelada. Tal alteração, embora anterior à promulgação da CR/1988 demonstra a preocupação do legislador à época com o exercício da cidadania, fundamento este expresso no art. 1º da CR/1988.

Após a promulgação da Constituição da República, outras alterações no CEB ocorreram. Passar-se-á a pontuar cada uma delas.

A Lei Federal nº 7.914, de 7 de dezembro de 1989 (BRASIL, 1989b), revogou o art. 51 do CEB, no que se refere à qualificação e inscrição de eleitores internados em estabelecimentos coletivos de hansenianos; e os artigos 151 e 157 que tratam dos estabelecimentos de internação coletiva de hansenianos. Antes da publicação do CEB, foi criada uma política pública que separava os portadores de hanseníase, determinando a sua internação em hospitais colônias. Contudo, a medicina evoluiu e com isso o tratamento para hanseníase avançou, tornando-se desnecessária a separação das pessoas portadoras de hanseníase das demais. Por este motivo, desnecessário que o CEB mantivesse tais dispositivos.

A alteração seguinte ocorreu por meio da Lei Federal nº 7.977, de 27 de dezembro de 1989, (BRASIL, 1989c) verificando-se a preocupação do legislador com o meio ambiente, tendo em vista a inclusão do parágrafo único ao art. 185, o que possibilita a reciclagem industrial das cédulas. É possível afirmar que tal alteração no CEB foi consequência da preocupação do constituinte com o meio ambiente, haja vista a inclusão, na CR/1988 (BRASIL, 1988a), do artigo 225, que assim dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.”

Ao possibilitar a reciclagem industrial das cédulas, verificou-se a tentativa do poder público em contribuir e ao mesmo tempo promover a conscientização pública para a preservação do meio ambiente. Embora tal conduta possa ser considerada um avanço ainda nos dias de hoje, considerando o desenvolvimento da tecnologia e a modernização do poder público (como será mais adiante detalhado), tais cédulas não vinham sendo mais necessárias, posto que, a partir de meados da década de 1990, iniciou-se a utilização do voto eletrônico.

Em 2002, por intermédio da Lei Federal nº 10.408 (BRASIL, 2002), foi instituído, em caráter experimental, o registro impresso do voto eletrônico. Diante dos empecilhos apontados pelo TSE, já em 2003, publicou-se a Lei nº 10.740/2003 (BRASIL, 2003b) que revogou os dispositivos da Lei 10.408/2002, que determinavam a impressão do voto, e instituiu o Registro Digital de Voto (RDV), onde os votos depositados na urna eletrônica seriam armazenados em mídia eletrônica passível de auditoria após as eleições. Mas, face às pressões por mais transparência e pela possibilidade de auditoria independente das eleições, em 2009, por intermédio da Lei Federal nº 12.034 (BRASIL, 2009), restabeleceu-se novamente a sistemática do voto impresso, com previsão de sua adoção para as eleições de 2014. Mesmo assim, a questão continua sendo objeto de discussão. Em 2015 foi aprovada a Lei 13.165/2015 (BRASIL, 2015) que prevê o voto impresso para as eleições de 2018. Ainda assim, existem alertas sobre as dificuldades de operacionalização desta determinação nas eleições de 2018.

Acerca dos direitos políticos, a CR/1988, no Capítulo IV, dispõe que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei (...).”

A respeito dos partidos políticos, a CR/1988 (BRASIL, 1988a), dispõe que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana (...).”

Em 1990, a Lei Federal nº 8.037 de 25 de maio de 1990 (BRASIL, 1990), alterou a redação do art. 176 do CEB no que se refere à contagem de votos apenas para a legenda, que é a denominação abreviada do partido político, conforme dispõe o art. 15, I, da Lei Federal nº 9.096/95 (BRASIL, 1995).

O CEB regula o sistema eleitoral em seus arts. 82 a 113. Somente os arts. 92 e 106, por meio da Lei Federal nº 9.504/97 (BRASIL, 1997), sofreram alteração após a promulgação da CR/1988. Tem-se, portanto, que a legislação referente ao sistema eleitoral praticamente não sofreu alteração desde 1995.

Verifica-se, assim, que mesmo após o delineamento das linhas mestras das eleições brasileiras pela promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988a) e da consecutiva recepção do Código Eleitoral de 1965 (BRASIL, 1965), continuaram a ser implementadas mudanças. Essas mudanças, como sinalizado no final da seção anterior, refletem a necessidade de constante reflexão sobre o próprio sistema no sentido de aprimorá-lo e de adequá-lo às novas realidades do país o que demonstra a existência de quadro de permanente evolução. Um importante capítulo dessa evolução dos procedimentos eleitorais, no sentido de adequá-lo aos novos tempos e peculiaridades sociais do Brasil, está na implantação do sistema eletrônico de votação tida, como será visto adiante, como uma das mais significativas mudanças em sede eleitoral brasileira.

A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), conhecida também como Lei das Eleições, trouxe uma mudança significativa ao excluir os votos brancos, aquele em que o eleitor não manifesta preferência por nenhum dos candidatos, dos cálculos eleitorais referentes aos votos válidos, passando a dar a eles a mesma destinação dos votos nulos.

Outras recentes mudanças no processo eleitoral foram trazidas pela Lei nº 13.165/2015 (BRASIL, 2015), conhecida como Reforma Eleitoral 2015, que reduziu o tempo de campanha eleitoral, além de ter proibido o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. Dessa forma, as campanhas eleitorais a partir de então serão financiadas exclusivamente por doações de pessoas físicas e pelos recursos do Fundo Partidário. Essas medidas podem impactar inclusive o perfil dos representantes eleitos.

4.5 O voto eletrônico

A partir de 1996, o Brasil tornou-se o primeiro país do mundo a informatizar todo o processo de votação. Entretanto, após 20 anos de voto eletrônico, parece que o Brasil ainda não conquistou a maioria nesse processo. Apesar do avanço tecnológico ocorrido ao longo desses anos e de diversas inovações evidenciadas na gestão pública brasileira em todos os poderes e esferas de governo, ainda existem discussões em pauta sobre a tecnologia utilizada pelo sistema eleitoral brasileiro, especialmente no que se refere à urna eletrônica. Os questionamentos envolvem aspectos técnicos e operacionais, no que se refere à segurança dos equipamentos utilizados e ao processo de registro e apuração dos

votos e, legais, no que se refere a princípios constitucionais e normativos para os quais a tecnologia pode não ter sido adaptada.

Apesar de amplamente divulgada a experiência brasileira de vanguarda do voto eletrônico, o país não assumiu a liderança mundial no processo de votação por meio eletrônico (RODRIGUES FILHO; GOMES, 2004). Isso porque, de acordo com os autores, o voto eletrônico existia, desde há muito tempo, em países desenvolvidos como os Estados Unidos, Alemanha, Japão, entre outros. Conforme explicam Rodrigues Filho e Gomes (2004, p.7)

por questões de segurança e da cultura de seus povos estes países utilizam os sistemas de votação eletrônica apenas como um meio de apoio aos sistemas tradicionais ou para facilitar a vida de algumas pessoas, como no caso de deficientes físicos.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a proposta latente na informatização do processo de votação sempre foi de agregar agilidade, facilidade de votação, transparência e segurança, no sentido de se eliminar o risco de ações ilícitas que, “historicamente, colocava sob suspeita o resultado das eleições” (BRASIL, 2010b, p. 08). Na visão de Macedo (2010), o discurso sobre a utilização da tecnologia de informação a favor da democracia deve envolver a ação da justiça eleitoral brasileira em desenvolver e implementar gradativamente um sistema eleitoral eletrônico que proporcione a melhora de procedimentos e a criação de mecanismos que inibam fraudes.

Ao se contextualizar a trajetória histórica do sistema eleitoral brasileiro no que se refere à incorporação da tecnologia no processo de registro e apuração dos votos, observa-se que, nos últimos 20 anos, o desenvolvimento tecnológico fez emergir uma nova sociedade brasileira. O cenário atual dessa nova sociedade informatizada já se destaca com números expressivos: 85,9 milhões de usuários de internet, 143 milhões de usuários de telefone celular e 52,5 milhões de usuários de internet no celular (PESQUISA, 2013). Esses números refletem um contexto no qual mais da metade da população brasileira já está inserida em um cenário tecnológico irreversível. A tecnologia da informação e comunicação vem mudando a realidade de vida de milhões de pessoas e o poder público, alinhado a ela, traz soluções tecnológicas que retratam positivamente a reação da população, com instrumentos capazes de contribuir para o desenvolvimento da sociedade. Nessa perspectiva, o voto eletrônico ganhou aceitação e credibilidade por parte da sociedade brasileira.

A opinião pública evidenciou a boa receptividade do eleitor brasileiro sobre a utilização da urna eletrônica. “Pesquisa realizada pelo Instituto Nexus, em 2008, comprovou que a urna eletrônica foi aprovada por 97% do eleitorado” (BRASIL, 2010b, p.17). Aprovação semelhante foi identificada por Sensus (2010) ao verificar que 94,4% dos eleitores brasileiros a aceitam.

A celeridade da votação e da apuração também foi destacada pela mídia (RIO GRANDE DO SUL, 2006), sendo a agilidade na apuração dos votos avaliada positivamente por 97,1% das pessoas (SENSUS, 2010). Ademais, foi observada facilidade para operação da urna eletrônica pelos eleitores. Nesse sentido, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, “90% dos entrevistados não relataram nenhuma dificuldade para votar usando o equipamento eletrônico”, sendo que esse percentual supera os 88% apurados após as eleições de 2006 (BRASIL, 2010b, p. 17).

Outra importante constatação foi a queda do número de votos nulos e brancos imputada à urna eletrônica (BRASIL, 2010b). Tal queda foi significativamente observada após a implementação da votação digital (FLEISHER, 2002). Comparando-se dados das eleições de 1994 e 1998 (quando 57 milhões de eleitores utilizaram urnas eletrônicas), observa-se que tal percentual caiu de 41,2% para 20%, respectivamente (RIO GRANDE DO SUL, 2006). Ainda segundo RIO GRANDE DO SUL (2006, p. 59), “nos Estados em que a urna eletrônica foi utilizada em 100% dos municípios encontram-se os menores percentuais de votos anulados”.

Buscando compreender melhor a redução de votos nulos nas eleições que utilizaram a urna eletrônica, Nicolau (2002a, 2002b) aventou a hipótese de que a alta taxa de votos anulados - identificada nas eleições de 1990 e 1994 e que declinou sensivelmente a partir de 1998, após a adoção do voto eletrônico - pode ser explicada por vários fatores, e não exclusivamente como resultado de protesto contra o sistema político ou o voto obrigatório, mas como resultado da combinação entre o baixo nível de escolaridade dos eleitores e uma cédula eleitoral complexa e de difícil entendimento.

Nicolau (2002a), em sua análise sobre os possíveis fatores motivadores dos votos nulos e brancos no Brasil, retrata a possibilidade do voto eletrônico ter influenciado mudanças nesse cenário. Conforme detectado em sua pesquisa:

[...] É razoável imaginar que um contingente de eleitores anula o voto por protesto. Mas a revolução produzida pela urna eletrônica, ao facilitar a escolha do eleitor, revela que esse contingente é menor do que se imaginava. Pelas mesmas razões [...] não é prudente agregar votos anulados e abstenção e interpretar a resultante como evidência de alienação ou exclusão eleitoral. (p.46)

Na visão do autor, a urna eletrônica teria minimizado esse fenômeno uma vez que bastaria que o eleitor apontasse o número de seu candidato, um procedimento mais simples e objetivo. Por fim, Nicolau (2002a) conclui que:

[...] a urna eletrônica, criada para dar cabo das fraudes, produziu a mais profunda reforma política dos anos recentes: ao facilitar o voto, permitiu que milhões de votos anulados por erro passassem a ser contabilizados para os partidos e os candidatos. (p.47)

No esteio do sucesso da votação eletrônica junto à opinião pública, a Justiça Eleitoral emerge positivamente avaliada, com o maior índice de confiança da sociedade (SENSUS, 2010), seguida por: Poder Judiciário, Ministério Público, Governo Federal, Governo Estadual, Senado, Assembleia Legislativa, Prefeitura, Câmara Municipal e Câmara dos Deputados. Ainda nos termos de SENSUS (2010), a Justiça Eleitoral é apontada como eficiente por 73,4% das pessoas, e digna de confiança por 72,6% das pessoas.

Macedo (2010) argumenta que, na sociedade da informação, a satisfação dos usuários é decisiva para garantir o sucesso da tecnologia implantada. E conclui que “um sistema de votação rápida e funcional permite ao eleitor uma visão positivista no processo democrático, e conseqüentemente com os órgãos regulamentadores e o poder público no geral.” (p.9)

Contudo, destaca Macedo (2010, p.9) que:

Quando se observa um modelo eleitoral, é notório preocupar com potenciais erros no sistema, pois diferente de outras realidades de aplicação tecnológica, o voto representa uma ludicidade diferenciada no que se refere à transparência no processo oferecido. Mesmo com um trabalho incessante tecnologicamente, o sistema eleitoral funcionando corretamente, o eleitor demonstra poucas manifestações analíticas, porém, basta uma falha em uma eleição ou região eleitoral para que o sistema possa ser compreendido pela sociedade como ineficaz e potencialmente aberto a falhas.

Observa-se que, apesar do apoio da opinião pública, o modelo atual de votação eletrônica apresenta-se, ainda frágil e conta com críticos ferrenhos, principalmente no quesito segurança. Têm-se, assim, duas correntes:

Dentro da corrente que apoia o novo sistema, está o Tribunal Superior Eleitoral, que é resistente a mudanças no equipamento e vê a Urna Eletrônica como um sistema altamente seguro. Em outra corrente aparecem profissionais com conhecimento técnico em sistemas computacionais que afirmam que o sistema é passível de fraudes, não sendo a melhor forma de manutenção da democracia (SILVA, 2010, p.83).

Certo é que há indícios de fragilidades do sistema eletrônico de votação adotado no Brasil, apontados em estudos desenvolvidos, por exemplo, pelo Fórum do Voto Eletrônico, (sitiado em: www.brunazo.eng.br/voto-e/indice.htm#indice). Além desses, relatos apresentados por Deputados Federais já levantaram preocupação sobre a questão, detalhando vícios ocultos em parte das urnas utilizadas nas eleições de 2008, precisamente no cartão de memória das mesmas (BRASIL, 2008). De maneira geral, há exposições em que foram detalhadas várias fragilidades estritamente técnicas do sistema eletrônico de votação (BRASIL, 2008).

Antes disso, em outra audiência pública, também na Câmara dos Deputados, em 2007, já haviam sido apontadas vulnerabilidades do sistema. Na oportunidade, o representante do Fórum do Voto Eletrônico, Brunazo Filho afirmou que “já foram identificados pelo menos 120 pontos em que o processo pode ser atacado, desde a elaboração do programa até a totalização do resultado eleitoral” (BRASIL, 2007b, p.1). Ainda segundo Brunazo Filho, seria “mais seguro transferir 1 milhão de dólares pela *internet* do que depositar um voto na urna eletrônica” (BRASIL, 2007b, p.1).

Reconhece-se que, por um lado, a votação eletrônica tornou mais difícil as práticas fraudulentas comuns, como o “voto de cabresto”, ou mesmo a troca e adulteração dos votos nas mesas de apuração das cédulas em papel (VOGEL, 2011). Por outro lado, conforme Vogel (2011, p.09):

Os especialistas apontam que outros tipos de fraudes, mais sofisticadas e sutis, podem ocorrer em todo o processo já que, dentre outras razões de ordem técnica, nos sistemas informatizados, sempre há a figura do *superusuário* que tem acesso a todos os dados do sistema (VOGEL, 2011, p.09).

Tais questionamentos, associados à impossibilidade da realização de auditoria independente (sem auxílio de *softwares*, por exemplo) do resultado eleitoral é a principal razão pela qual mais de 50 países que avaliaram o sistema brasileiro de votação eletrônica rejeitaram sua utilização (COMITÊ MULTIDISCIPLINAR INDEPENDENTE *apud* VOGEL, 2011).

Outra dificuldade de ordem prática é a falta de preparo para que Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ministério Público e partidos políticos efetivamente fiscalizem o processo eleitoral. Há falta de pessoal com conhecimentos especializados. Falta também previsão de custeio das despesas com contratação desse pessoal, diárias, alimentação e deslocamentos para fiscalização *in loco* (VOGEL, 2011).

Há também aqueles que questionam o voto eletrônico, mas não sob o ponto de vista técnico (falhas da tecnologia), e sim político, investigando os gastos com o mesmo e indagando os critérios e benefícios que justificariam a adoção do voto eletrônico. Esses autores ressentem falta de “um documento de política pública orientando esta nova iniciativa” temendo ainda que o voto eletrônico interesse mais aos “vendedores de tecnologias” (RODRIGUES FILHO; GOMES, 2004, p.3).

De todo modo, um ponto em comum, mesmo dentre os críticos ao sistema de votação eletrônico brasileiro é o de que “com o sistema de votação antigo, as fraudes existiam e a possibilidade de se conseguir mudar o resultado de uma zona eleitoral era um fato conhecido por toda a população” (SILVA, 2010, p.14). Ainda de acordo com esse autor, o sistema eletrônico de votação pode até ter extinguido esse problema. Entretanto, é premente a constante reciclagem e aprimoramento do sistema, agregando-se novas medidas e técnicas de segurança, mormente se se considerar o constante e acelerado desenvolvimento das tecnologias da microinformática.

A partir da análise do posicionamento dos defensores e dos críticos ao sistema de votação eletrônica, resta claro que a fraude no sistema eletrônico de votação é mais difícil que a fraude no sistema de cédulas de papel, já que são demandados conhecimentos especializados na área da tecnologia da informação (SILVA, 2010) além da participação de atores envolvidos no processo. Mais precisamente, nesse aspecto, seria preciso “ter acesso aos desenvolvedores da programação do equipamento de votação, ao sistema de replicação e instalação do *software*, ou a algum recurso que proporcione acesso às urnas” (SILVA, 2010, p.15). Entretanto, uma vez implantada a fraude no modelo eletrônico, sua identificação torna-se consideravelmente mais difícil e seu alcance e propagação tende a ser potencializado (SILVA, 2010).

É também por isso que “a imagem de que o sistema atual é ideal não pode interromper a discussão em torno da sua eficácia, pois a cada dia novas vulnerabilidades são descobertas em sistemas computacionais” (SILVA, 2010, p.20). E, no caso do voto eletrônico, uma vulnerabilidade ou falha (intencional ou não) pode ter consequências incompatíveis com o processo democrático (SILVA, 2010).

4.4.1. Perspectiva técnico-operacional do voto eletrônico

A urna eletrônica utilizada no Brasil trata-se de equipamento genuinamente brasileiro, implantado de forma gradativa e controlada a partir de 1996 (eleições municipais, para prefeito e vereador). Nessa ocasião, as urnas eletrônicas foram utilizadas em todas as capitais e cidades com mais de 200.000 habitantes. Nas eleições de 1996, 57 municípios ou

31 milhões de eleitores, perfazendo, 33% do total do eleitorado escolheram seus representantes do poder executivo e legislativo municipal mediante voto eletrônico. Em 1998, no pleito para presidente, senador, governador e deputado, o sistema de votação eletrônica foi novamente utilizado. Nessa oportunidade, abrangeu todos os municípios com mais de 40.000 habitantes, totalizando 65 milhões de eleitores, 67% do total do eleitorado. A cobertura total só se deu em 2000 (novamente, eleições municipais para prefeito e vereador), quando a informatização alcançou todos os municípios brasileiros, representando mais de 109 milhões de eleitores (BRASIL, 2010).

Desde então, o TSE vem ampliando o parque de urnas apenas para atender à ampliação do tamanho do eleitorado brasileiro ou para repor urnas eletrônicas defeituosas ou obsoletas. Além disso, o sistema de biometria tem sido implantado gradualmente nos municípios brasileiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou visão panorâmica do sistema eleitoral brasileiro. Adotou-se perspectiva evolutiva, de modo a salientar as constantes mudanças observadas. Desde as primeiras votações, no período colonial, até o último pleito, utilizando-se das urnas eletrônicas, a história eleitoral brasileira é marcada pela constante busca pelo aperfeiçoamento. Isso denota seu nítido caráter evolutivo.

Ao mesmo tempo, isso sinaliza que a forma como se realizam eleições é algo sempre inacabado e passível de releituras e reflexões no sentido de, reiteradamente, aprimorá-la e readequá-la à cambiante realidade social. Logo, está permanentemente aberta a possibilidade de mudanças, como a infundável edição de novas normas indica.

Não foi, e nem poderia ser, propósito do presente trabalho esgotar tema de tal amplitude. O propósito do presente trabalho foi contextualizar o estudo principal que será desenvolvido na pesquisa “*Análise do perfil dos prefeitos eleitos e dos eleitores brasileiros: estudo evolutivo das eleições realizadas no período entre 2000 e 2012*”. Desse modo, o domínio de noções elementares acerca das eleições, de sua história, além da compreensão de sua evolução e do atual sistema e procedimentos eleitorais, serão fundamentais para as diferentes perspectivas de análise sobre os perfis dos representantes do poder executivo local dentro do escopo objeto desta pesquisa. Esse referencial é condição indispensável para o desenvolvimento dos estudos e das reflexões pretendidas e que serão apresentadas futuramente em outras edições dos Textos para Discussão.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A.; STEIBEL, F. B. ; CARNEIRO, C. M. Z. A outra face do horário gratuito: políticos e eleições proporcionais na televisão. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 459-487, 2008.

ALMEIDA, Jorge. *Como vota o brasileiro: perfil ideológico do eleitor e evolução nas pesquisas de opinião de 1994*. São Paulo: Xamã, 1998.

ARAÚJO, Clara; BORGES, Doriam. Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o “gênero” das candidaturas em 2010. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 69-91, jun. 2013.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVELAR, Lúcia. *Mulheres na elite política brasileira*. 2. ed. revista. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer / Editora Unesp, 2001 *apud* MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis-SC, v.14, n.2, p.248, maio-ago., 2006.

BAQUERO, M.; PRÁ, J. R. Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política. *Cadernos de Ciência Política: série pré-edições*, Porto Alegre, n. 3, 1995.

BAQUERO, Marcello. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

BAQUERO, Marcello. As eleições de 1982 no Rio Grande do Sul num contexto de abertura política. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Abertura política e comportamento eleitoral nas eleições de 1982 no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, 1984.

BAQUERO, Marcello. Paradigma de Converse: sistemas de crenças e o processo eleitoral em 1982 em Porto Alegre/RS. *Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, Porto Alegre, v.13, 1985.

BEST, H.; COTTA, M., (Ed.). *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000*. Legislative recruitment and careers in eleven european countries. Oxford, England: Oxford University Press, 2000.

BIEZEN, I.V., KOPECKÝ, P. The state and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. *Party politics*, v.13, n.2, p.235-254, 2007.

BOLOGNESI, Bruno. Impactos do sistema eleitoral, competitividade política e recrutamento de elites: partidos políticos. In: *CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA*, 5., 2010, Buenos Aires, 2010. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2010.

BORDIGNON, Rodrigo da Rosa. Candidatos e eleitos: recrutamento e chances de sucesso nas eleições de 1998 e 2010. *Revista Paraná Eleitoral*, v. 2 p. 35-62, 2013.

BRASIL. *Ato Institucional nº 4 de 7 de dezembro de 1966*. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm>. Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. *Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968*. São mantidas a Constituição de

24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. *Relatório da Subcomissão Especial de Segurança do Voto Eletrônico*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/526769.pdf>>. Acesso em: maio 2012.

BRASIL. Câmara dos deputados. Discursos e notas tipográficas: discursos proferidos em Plenário: sessão: 234.2.53. Orador: Gerson Peres. Brasília: Câmara dos Deputados, 16 out. 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=243.2.53.O&nuQuarto=48&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=16:21&sgFaseSessao=GE%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=16/10/2008&txApelido=GERSON%20PERES>>. Acesso em: maio 2012.

BRASIL. Câmara dos deputados. Especialistas apontam vulnerabilidades no voto eletrônico. *Agência Câmara Notícias*, Brasília, 29 mar. 2007b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/100485.html>>. Acesso em: 12 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 2456/2011*. Revoga o art. 5º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, que institui o voto impresso a partir das eleições de 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522568>>. Acesso em: maio 2012.

BRASIL. Câmara dos deputados. *Projetos de Leis e outras proposições: PL2453/2011*. Brasília: Câmara dos deputados, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=522568>>. Acesso em: 12 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos deputados. *Propostas em debate na câmara dos deputados para mudanças no sistema eleitoral e elementos teóricos para sua classificação*. Brasília: Câmara dos deputados, 8 abr. 2011b. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/copy_of_reforma_politica_sistemas_eleitorais/documento-de-referencia-da-consultoria-legislativa-1> Acesso em: 20 ago. 2012.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891*. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acessado em 10 de jul. 2012.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934*. Diário Oficial da União, Jul., Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acessível em: Acessado em 10 de jul. 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Casa Civil, 1988a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 06 jul. 2012.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Diário Oficial da União, Brasília, p.13059, 1946. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em março de 2016.

BRASIL. *Constituição política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824*. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Secretaria de Estados dos Negocios do Imperio do Brazil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acessado em 10 de Jul. 2012.

BRASIL. *Decreto 200-A, de 8 de Fevereiro de 1890*. Promulga o Regulamento Eleitoral. Coleção de Leis do Brasil, Página 255 Vol. 1 fasc. 1º (Publicação Original), Rio de Janeiro, 1890. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-200-a-8-fevereiro-1890-516313-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessado em 10 de jul. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 2.675 de 20 de Outubro de 1875*. Reforma a legislação eleitoral. Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio, Rio de Janeiro, 1875. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-do-terco>>. Acessado em 10 de jul. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 21.07, de 24 de Fevereiro de 1932*. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Seção 1, Fev., Página 3385, Rio de Janeiro, 1932. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessado em 10 de jul. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 3.029 de 9 de Janeiro de 1881*. Reforma a legislação eleitoral. Coleção de Leis do Império do Brasil, Página 1, Vol. 1pt1, Rio de Janeiro, 1881. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>>. Acessado em 10 de jul. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 3.298 de 20 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre a política nacional para a integração da pessoa portadora de deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 10.226 de 15 de maio de 2001*. Acrescenta parágrafos ao art. 135 da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, determinando a expedição de instruções sobre a escolha dos locais de votação de mais fácil acesso para o eleitor deficiente físico. Brasília: Casa Civil, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10226.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 10.408 de 10 de Janeiro de 2002*. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico. Brasília: Casa Civil, 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10408.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 10.732, de 05 de setembro de 2003*. Altera a redação do art. 359 da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral (institui a obrigatoriedade do depoimento pessoal no processo penal eleitoral). Brasília: Casa Civil, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.732.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 10.740 de 1º de Outubro de 2003*. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, para implantar o registro digital do voto. Brasília: Casa Civil, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.740.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.* Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília: Casa Civil, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 7.663 de 27 de maio 1988.* Altera os arts. 7º e 71 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1988b. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7663.htm >. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 7.853 de 24 de outubro de 1989.* Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1989a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm >. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 7.914, de 7 de dezembro de 1989.* Revoga dispositivos do Código Eleitoral e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1989b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L7914.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 7.977, de 27 de dezembro de 1989.* Acrescenta parágrafo único ao art. 185 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Brasília: Casa Civil, 1989c. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L7977.htm >. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 8.037 de 25 de maio 1990.* Altera os arts. 176 e 177 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral, com as alterações promovidas pelas Leis nºs 6.989, de 5 de maio de 1982 e 7.332, de 1º de julho de 1985, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8037.htm >. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 8.868, de 14 de abril de 1994.* Dispõe sobre a criação, extinção e transformação de cargos efetivos e em comissão, nas Secretarias do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1994. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8868.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *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. Brasília: Casa Civil, 1995. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro 1997.* Estabelece normas para as eleições. Brasília: Casa Civil, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. *Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999.* Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília: Casa Civil, 1999. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm >. Acesso em: 31 maio 2012.

BRASIL. Senado Federal. *Código eleitoral brasileiro.* Brasília: Senado, 1965.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Notícias STF*, Brasília, 06 de nov. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=252858>>. Acesso em: jan. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Glossário Eleitoral*. Portal do TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario>>. Acesso em: 29 maio 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis n.ºs 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: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-no-13-165-de-29-de-setembro-de-2015>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

BRASIL. Tribunal superior eleitoral. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o código eleitoral. Brasília: TSE, 1965. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>> . Acesso em: mar. 2017.

BRASIL. Tribunal superior eleitoral. *Manual técnico de arrecadação e aplicação dos recursos e de prestação de contas: eleições 2010*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2010a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Página de arquivos. *Campanha eleitoral: financiamento de campanha*. Brasília: TSE, 2013a. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/campanha-eleitoral-financiamento-de-campanhas-roteiros-eje>>. Acesso em: 19 maio 2016.

BRASIL. Tribunal superior eleitoral. *Por dentro da urna*. 2. ed., rev. e atual. Brasília: TSE, 2010b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/57_porDentroDaUrn1.2.pdf> . Acesso em: 12 maio 2012.

BRASIL. Tribunal superior eleitoral. *Repositório de dados eleitorais*. Portal do TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>> Acesso em: maio 2013.

BRASIL. Tribunal superior eleitoral. *Resolução nº 23.406 de 2014*. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. Brasília: TSE, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em: 19 maio 2016.

BRASIL. Tribunal superior eleitoral. *Urn eletrônica*. Brasília: TSE, 2013b. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/biometria-e-urna-eletronica/urna-eletronica>>. Acesso em: 10 maio 2014.

BRUNAZO FILHO, Amilcar (Yahoo! grupos: o voto eletrônico é seguro?). *Re: o pai da urna-e*. Resposta emitida em 7 mar. 2005. Disponível em: <<http://br.groups.yahoo.com/group/votoseguro/message/470>> . Acesso em: 11 maio 2012.

CAIN, Bruce; FEREJONH, Jonh; MORRIS, Fiorina. *The personal vote: constituency service and electoral Independence*. Cambridge: Harvard University press, 1987 *apud* NICOLAU, Jairo Marconi. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, v. 49, n. 4, p. 689-718, 2006.

CAMPOS, Luiz Augusto. Socialismo Moreno, Conservadorismo Pálido? : cor e recrutamento partidário em São Paulo e Rio de Janeiro nas eleições de 2012. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, 2015.

- CAREY, Jonh; SHUGART, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v.14, n.4, p. 417-439, 1995 *apud* BOLOGNESI, Bruno. Impactos do sistema eleitoral, competitividade política e recrutamento de elites: partidos políticos. In: *CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA*, 5., 2010, Buenos Aires, 2010. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2010
- CARREIRÃO, Y. de S. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 22, p. 179-194, jun. 2004.
- CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. As formas de gestão extralocal como apoio ao processo de descentralização político-administrativa. *Revista Ciências Humanas*, v. I, n. 2, p. 143-152, jul. 2001.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 14. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2008.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. *As Cidades como atores políticos*. Revista Novos Estudos, São Paulo, Cebrap, n.45, p. 152-166, jul. 1996.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de. *Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.
- CERVI, E.U. *et al.* Dinheiro, profissão e partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. *Revista Sociedade e Estado*, v. 30, n.1, p. 189-205, jan./abr., 2015.
- CERVI, E.U., Financiamento de campanha e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais dos estados. *Revista Brasileira de Ciência Políticas*, Brasília, n. 4, jul./dezembro, p. 135-167, 2010.
- CIGOLINI, A. A. *A fragmentação do território em unidades político administrativo: análise da criação de municípios no estado do Paraná*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.
- CODATO, A.; CERVI, E., PERISSIOTTTO, R. Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.14, n. 2, 2013.
- COMITÊ MULTIDISCIPLINAR INDEPENDENTE. *Relatório sobre o sistema brasileiro de votação eletrônica*. Brasília: Edição dos Autores, 2010. Disponível em: <<http://www.brunazo.eng.br/voto-e/textos/CMind-1-Brasil-2010.htm>>. Acesso em: maio 2013 *apud* VOGEL, Luiz Henrique. *A segurança do voto eletrônico e as propostas de fiscalização da apuração pela sociedade*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011.
- CORREIA, Amauri. *O sistema eleitoral brasileiro*. EBAH – Rede social para compartilhamento acadêmico, 2008. Disponível em <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAADwMAC/sistema-eleitoral-brasileiro>>. Acesso em: 06 jul. 2012.
- CZUDNOWSKI, M. M. Political Recruitment. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W (Ed.). *Handbook of political science: micro-political theory*. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975. p. 155-242.
- DE GRAZIA, Alfred. *Public and Republic*. New York: Alfred A. Knopf, 1951 *apud* PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Tradução de Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios constitucionales, 1985.

FAYT, Carlos S. *Sufragio y representación política*. Buenos Aires: Bibliográfica Omega, 1963 *apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FELISBINO, R. de A.; BERNABEL, R. T.; KERBAUY, M. T. M. Somente um deve vencer: as bases de recrutamento dos candidatos à Prefeitura das capitais brasileiras em 2008. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n.41, p. 219-234, 2012.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2001.

FIGUEIREDO, Marcus. *A decisão do voto - democracia e nacionalidade*. São Paulo, Sumaré/ ANPOCS, 1991.

FILHO, Amílcar Brunazo. *Fórum do voto eletrônico*. Página do site Voto-e. Disponível em: <www.brunazo.eng.br/voto-e/indice.htm#indice> Acesso em: 11 maio, 2014.

FLEISCHER, David. As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). In: *Opinião Pública: SciELO - Scientific Electronic Library Online*, Campinas, FAPESP - BIREME, v.8, n.1, maio 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762002000100005&script=sci_arttext> Acesso em: 14 ago. 2012.

FOX, R. L.; SMITH, E. R. A. N. The role of candidate sex in voter decision-making. *Political Psychology*, Malden, v. 19, n. 2, 1998. p. 405-419.

FREIRE, A. A profissionalização política dos deputados portugueses. *Sociologia* 12, p. 27-56, 2002.

GAXIE, D. Les logiques du recrutement politique. *Revue française de science politique* v.30, n.1, p. 5-45, 1980.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios - Resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*. Los Angeles, v. 1, n. 1, 1995, p. 5-28 *apud* CERVI, E.U., Financiamento de campanha e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais dos estados. *Revista Brasileira de Ciência Políticas*, Brasília, n. 4, jul./dezembro, p. 135-167, 2010.

KISHLANSKY, Mark A. *Parliamentary selection: social and political choice in early modern England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986 *apud* URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.191-228, 2006.

LAMOUNIER, Bolívar. *A opção parlamentarista*. São Paulo: Editora Sumaré, 1991.

LAVAREDA, A. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro, Rio Fundo: IUPERJ, 1991.

MACEDO, Roberto Gondo. A cultura do voto eletrônico no Brasil: contribuição tecnológica para a democracia e comunicação pública. *Anais do Congresso Panamericano de Comunicação*, Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/panam/pdf/GT4_Art3_Gondo.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2012.

MACIEL, C. A. B. Políticas públicas e controle social: encontros e desencontros da experiência brasileira. *Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades*, v. 1, n. 1, 2010.

MAGALHÃES, José Luis Quadros de. *Direito Constitucional*. Tomo II. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2002.

MAGALHÃES, Nara Maria Emanuelli. *O povo sabe votar: uma visão antropológica*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

MANCUSO, W.P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia Política*, v.23, n.54, p.155-183, jun. 2015.

MANCUSO, W.P.; SPECK, B.W. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos Adenauer*, v.14, n.2, p.109-126, 2013.

MANESCHY, Osvaldo. Fraude eletrônica nas eleições. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 45, 1 set. 2000. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/1552/fraude-eletronica-nas-eleicoes> > . Acesso em: fev. 2017.

MANESCHY, Osvaldo. *Urna eletrônica: a quem interessa?* In: *Conversa afiada*. Disponível em: <<http://www.conversaafiada.com.br/politica/2012/05/07/urna-eletronica-a-quem-interessa/>>. Acesso em: 13 maio 2012.

MANSBRIDGE, J. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "Yes". *The Journal of Politics*, v. 61, n.3, Aug., 1990 *apud* SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n.2, p. 256, maio-ago., 2012.

MARVICK, D. Political recruitment and careers. *International Encyclopedia of the Social Sciences* 12 (1963), p. 273-282, 1968.

MATTHEWS, D. R. Legislative recruitment and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly*, v. 9, n.4, p. 547-585, 1984.

MIGUEL, L. F. Participação eleitoral e gênero no Brasil: as cotas para mulheres e seu impacto. CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ALACIP), 2, Cidade do México, 2004.

MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M. Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis-SC, v.14, n.2, p.248, maio-ago., 2006.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

MONTEIRO, Américo *et al.* *Sistemas electrónicos de votação*. Lisboa: Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, 2001.

NICOLAU, Jairo Marconi. *A participação eleitoral no Brasil*. University of Oxford Centre for Brazilian Studies. Working Paper CBS-26-2002, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2002b. Disponível em: <<http://www.lac.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Nicolau26.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

NICOLAU, Jairo Marconi. Como controlar o representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002a, p. 219-236. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10787.pdf> >. Acesso em: jun. 2012.

NICOLAU, Jairo Marconi. *História do voto no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004a.

NICOLAU, Jairo Marconi. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, v. 49, n. 4, p. 689-718, 2006.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004b.

NORRIS, P. Conclusion. In: NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. (Ed.). *Gender and party politics*. Londres: Sage, 1993.

NORRIS, P. *Passages to power: legislative recruitment in advanced democracies*. New York: Cambridge University Press, 1997.

OLIVEIRA, A. Pesquisas, estratégias eleitorais e a disputa presidencial de 2010. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.5, p.6-11, maio 2010.

OLIVEIRA, T. A., APOLINÁRIO, M.N. O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: histórico, atualidade e a questão na suprema corte. In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 12, 2015, Campo Grande-MT. *Anais...* Santa Cruz do Sul-RS: EDUNISC, 2015. p.1-18.

PERISSINOTTO, R.M.; MÍRIADE, A. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *DADOS – revista de ciências sociais*, v.52, n.2, Rio de Janeiro, p.301-333, 2009.

PESQUISA sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no Brasil: TIC Domicílios e Empresas 2012. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2013. Disponível em: <<https://www.nic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-no-brasil-tic-domicilios-e-empresas-2012/>>. Acesso em: jun. 2014.

PHILIPS, A. *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Tradução de Ricardo Montoro Romero. Madrid: Centro de Estudios constitucionales, 1985.

PITKIN, Hanna Fenichel. The concept of representation. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967 *apud* SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n.2, p. 256, maio-ago., 2012.

RADMANN, Elis Rejane H. *O eleitor brasileiro: uma análise do comportamento eleitoral*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

REIS, Fábio W. Conclusão: em busca da lógica do processo eleitoral brasileiro In: REIS, Fábio Wanderley (Org.) *Os Partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo: Símbolo, 1978.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Eleitoral. *Voto Eletrônico*. Edição Comemorativa: 10 Anos da Urna Eletrônica; 20 Anos do Recadastramento Eleitoral. Porto Alegre: TRE - RS / Centro de Memória da Justiça Eleitoral, 2006.

RODRIGUES FILHO, José; GOMES, Natanael Pereira. Gastos com o *e-voting* – pesadelos e sonhos eletrônicos. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE TECNOLOGIA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (CONTECSI), 1, 2004, São Paulo-SP. São Paulo: USP, 2004.

ROZA, Bruno César. *História do sistema eleitoral brasileiro*. Disponível em: <<http://www.juridicohightech.com.br/2012/03/historia-do-sistema-eleitoral.html>> Acesso em: 10 jul. 2012.

RUBIO, D. F. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos*, n. 73, p. 5-15, nov. 2005.

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n.2, p. 256, maio-ago., 2012.

SANBONMATSU, K. The legislative party and candidate recruitment in the american states. *Party Politics*, v.12, n.2, p. 233-256, 2006.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio. *Direito eleitoral: para compreender a dinâmica do poder político*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. Sexualidade e gênero: sujeitos, práticas, regulações - diversidade sexual, partidos políticos e eleições no Brasil Contemporâneo. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38, 2014, Caxambu - MG. *Anais...*São Paulo-SP: ANPOCS, 2014.

SENSUS PESQUISA E CONSULTORIA. *Campanha de esclarecimento do TSE: eleições 2010*. Belo Horizonte, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Luiz Stanley da. *A escolha democrática dos representantes por meio do voto eletrônico e a manutenção e continuidade da democracia com auxílio da urna eletrônica*. Brasília: Biblioteca digital da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em <file:///C:/Users/User/Downloads/escolha_democratica_stanley.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

SILVEIRA, Alair O perfil do poder legislativo da capital e dos Estado do Mato Grosso (1983-2004). *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v.17, n.34, p.271-299, out. 2009.

SILVEIRA, Flávio Eduardo. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

SMITH, E. R. A. N.; FOX, R. L. The electoral fortunes of women candidates for congress. *Political Research Quarterly*, Sacramento, v. 54, n. 1, p. 205-221, 2001.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a segunda república*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

SPECK, B.W.; MANCUSO, W.P. Financiamento, capital político e gênero: um estudo dos determinantes do desempenho eleitoral nas eleições legislativas brasileiras de 2010. *ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 36, Águas de Lindóia-SP, 2012. *Anais...* São Paulo-SP: ANPOCS, 2012.

TILLY, Charles. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial, 2000.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.191-228, 2006.

VASCONCELOS JUNIOR, Marcos de Oliveira. *O federalismo e a posição do município no estado federal brasileiro*. Disponível em: <jus.com.br/artigos/20774/o-federalismo-e-a-posicao-do-municipio-no-estado-federal-brasileiro>. Acesso em: abr. 2015.

VOGEL, Luiz Henrique. *A segurança do voto eletrônico e as propostas de fiscalização da apuração pela sociedade*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011.

YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ZORZANELLO, Liamar Bonatti. Emancipação de municípios pós-constituição de 1988: o caso de Goioxim/PR. *Revista Geonorte*, Edição Especial 3, v.7, n.1, p.1557-1573, 2013.