

## **Impactos das eleições 2020 e da pandemia no Brasil**



# Cadernos

ANO XXII  
2021

# Adenauer

---

## Impactos das eleições 2020 e da pandemia no Brasil

EDITORA RESPONSÁVEL

Anja Czymmeck

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Mario Brasiliense Carneiro

Leonardo Nemer Caldeira Brant

Lúcia Avelar

Mario Monzoni

Rodrigo Perpétuo

Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

IMPRESSÃO

Gráfica Cruzado

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XXII (2021), nº1

*Impactos das eleições 2020 e da pandemia no Brasil*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2021.

ISBN 978-65-89432-01-2

---

As opiniões externadas nesta publicação são  
de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · [www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

Impresso no Brasil

# Sumário

---

- 7 **Apresentação**
- 9 **Os impactos do fim das coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro:**  
uma análise da eleição municipal de 2020  
João Paulo S. L. Viana  
Márcio Cunha Carlomagno
- 25 **Votos, partidos e pandemia:**  
o que os resultados de 2020 projetam para o futuro?  
André Marengo  
Lidia Ten Cate
- 39 **Desinformação como Estratégia Política:**  
*Fake News* sobre urnas eletrônicas e o ataque permanente às instituições democráticas  
Irineu Francisco Barreto Junior
- 55 **Abstenção, votos brancos e nulos:**  
os números das eleições de 2020  
Alvaro Augusto de Borba Barreto
- 87 **Representação Política nas cidades brasileiras:**  
Gênero, Raça e Etnicidade nas eleições de 2020  
Flavia Rios  
Huri Paz

- 99 **Processos de rumores e circulação de *fake news*:**  
paralelos teóricos e o caso das eleições municipais  
de 2020 do Brasil

Tatiana Dourado

- 123 **Retrato do Brasil nas urnas:**  
a vitória dos políticos profissionais  
e da direita

Helcimara Telles

## Apresentação

---

As eleições municipais de 2020 ficarão marcadas, sem dúvida, pela campanha e votação realizadas durante a pandemia da Covid-19. Em meio a discussões sobre o novo normal que virá após a pandemia, a campanha eleitoral foi impactada pelo grave momento de crise sanitária, a qual trouxe sérios desafios mundo afora, e que no Brasil fez emergirem enormes dificuldades em diversos setores. A pandemia escancara a desigualdade social, enquanto notamos as dificuldades de grandes parcelas da população em conseguir os elementos mais básicos para assegurar a própria subsistência, como ter acesso a alimentos e condições mínimas de distanciamento social e tratamento da Covid 19 entre outras necessidades, como o acesso a computadores para o ensino remoto que se fez necessário. Intrinsecamente conectada à questão social está a dimensão econômica, uma vez que os índices de desemprego seguem aumentando. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa média anual de desemprego foi de 13,5% no ano de 2020, o que equivale a aproximadamente 13,4 milhões de pessoas em busca de emprego. A esta conjuntura turbulenta, somam-se a dificuldade na articulação entre as diversas esferas de governo para o combate ao coronavírus, bem como os trâmites relativos à discussão e aprovação do auxílio emergencial, tão necessário para grande parcela da população, sem renda por causa dos efeitos da pandemia na economia. Inevitavelmente tais fatores moldaram o cenário em que a campanha eleitoral foi realizada.

Os números de comparecimento dos eleitores aos locais de votação foi uma das maiores preocupações, uma vez que para além dos índices de abstenção e votos nulos e brancos observados em pleitos anteriores, as limitações de circulação das pessoas em função da pandemia pairava como uma sombra, porque o grande temor era de serem observados na eleição números de abstenção sem precedentes. Destaca-se também a demora não habitual da divulgação dos resultados do primeiro turno, por causa de uma falha em um supercomputador, juntamente com a instabilidade no uso do aplicativo e-título. Outro tópico de grande importância nesse contexto é a quantidade de capitais e demais cidades conquistadas pelos diversos partidos, entre diversos outros fatores que tornaram as condições em que as eleições municipais de 2020 foram realizadas em algo muito distante do habitual.

Este número da série Cadernos Adenauer, o primeiro de 2021, traz sete análises que têm por objetivo contribuir nos debates sobre os impactos das eleições de 2020 no cenário político atual, e também fazer algumas reflexões sobre possíveis desdobramentos que influenciam o processo eleitoral do próximo ano. São investigados os seguintes temas: o fim das coligações proporcionais, campanha e pandemia, dois capítulos com diferentes enfoques sobre as fake news nas eleições 2020, uma análise sobre os votos nulos, brancos e abstenções, representação política a partir dos recortes de raça, gênero e etnicidade e o perfil dos políticos vitoriosos nas eleições 2020. Considerando os prefeitos e vereadores que tomarão posse de seus cargos em primeiro de janeiro de 2021. Esta edição da série Cadernos Adenauer traz uma novidade: agora é possível fazer o download gratuito desta publicação no formato ebook, de modo a possibilitar uma melhor experiência de leitura. A todas e todos desejamos uma excelente leitura.

ANJA CZYMMECK

*Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil*

# Os impactos do fim das coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro: uma análise da eleição municipal de 2020<sup>1</sup>

---

João Paulo S. L. Viana  
Márcio Cunha Carlomagno

## Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar os impactos do fim das coligações proporcionais nas eleições no ano de 2020 para as câmaras municipais em mais de 5 mil cidades brasileiras. Observada como a mudança mais relevante no regramento eleitoral para a disputa daquele ano, o dispositivo das coligações proporcionais é frequentemente classificado como um problema ao fortalecimento da vida partidária nacional, sendo objeto de severas críticas por parte de estudiosos, analistas e políticos, desde o início da Nova República. Inicialmente, o estudo realiza um debate com base na literatura da ciência política sobre os efeitos das coligações em nosso sistema político-eleitoral. Posteriormente, abordaremos as consequências da medida nas disputas às câmaras de vereadores, analisando também a questão do fim da

---

1 Nossos sinceros agradecimentos à diretora do escritório brasileiro da Fundação Konrad Adenauer (KAS), Anja Czymmeck, ao coordenador editorial da KAS, Reinaldo Themoteo, e à cientista política Silvana Krause, pelo estímulo à publicação deste artigo.

exigência de no mínimo uma cadeira para participação dos partidos no cálculo das sobras eleitorais. A proliferação de candidaturas majoritárias, compreendidas como um efeito direto da impossibilidade de os partidos estarem coligados na eleição proporcional, também será objeto de análise. Por fim, apresentamos alguns achados relevantes acerca dos impactos da nova regra sobre a fragmentação partidária nos parlamentos municipais brasileiros.

## Abstract

This article aims to analyze the impacts of the end of proportional coalitions in the elections in 2020 for city councils in more than 5,000 Brazilian cities. Observed as the most relevant change in the electoral rules for that year's dispute, the proportional coalitions device is often classified as a problem in the strengthening of national party life, being the object of severe criticism by scholars, analysts and politicians, since the beginning of the New Republic. Initially, the study conducts a debate based on the political science literature on the effects of coalitions on our political-electoral system. Subsequently, we will address the consequences of the measure in disputes with city councils, also analyzing the question of ending the requirement of at least one seat for the participation of parties in the calculation of electoral surpluses. The proliferation of majority candidacies, understood as a direct effect of the impossibility for parties to be associated in the proportional election, will also be the object of analysis. Finally, we present some relevant findings about the impacts of the new rule on party fragmentation in Brazilian municipal parliaments.

## 1. Introdução

Coligações eleitorais designam, sobretudo, alianças entre partidos. Na literatura internacional o tema é conhecido como *apparentement*,

em francês, ou *cartel*, em inglês (NICOLAU, 2004). No Brasil<sup>2</sup>, as coligações sempre foram motivo de enormes controvérsias. Neste artigo, abordaremos especificamente o tema no sistema eleitoral proporcional brasileiro. Em vigor em nosso ordenamento jurídico desde a experiência democrática de 1945-1964, o dispositivo foi permitido novamente com a redemocratização a partir de 1985. A permissividade das coligações em eleições proporcionais é observada como um dos elementos que facilitaria o acesso de partidos pequenos ao parlamento, burlando o voto na legenda, deturpando o quociente eleitoral e enfraquecendo, assim, a vida partidária.

No ano de 2017, a reforma política realizada pela Câmara dos Deputados decretou o fim das coligações em eleições proporcionais. Prevista para entrar em vigor nas disputas às câmaras de vereadores em 2020, a medida representou a principal mudança para a eleição municipal daquele ano. No tocante ao sistema eleitoral, além da nova regra, os legisladores retiraram a exigência para que os partidos alcançassem pelo menos uma cadeira pela conta do quociente para participação, posteriormente, na divisão das sobras eleitorais. Além de instituírem nas eleições para a Câmara dos Deputados uma cláusula de desempenho progressiva, inicialmente de 1,5%, que chegará ao patamar de 3% na eleição de 2030, e regulamentará o acesso a recursos públicos do fundo partidário e o tempo de rádio e TV. Diferentemente da vedação às coligações proporcionais, essas duas medidas estão em vigência desde as eleições gerais de 2018.

---

2 Aliança formal entre partidos, as coligações devem ser apresentadas em ata de convenção partidárias das legendas envolvidas e formalizadas à Justiça Eleitoral. As coligações podem ter nome próprio ou serem nomeadas com as siglas dos partidos que a compõem. Ademais, no caso das alianças em eleições majoritárias os partidos somam seus respectivos tempos de acesso ao HGPE, observados os critérios determinados pela regra eleitoral (DANTAS, 2020). No sistema eleitoral brasileiro, desde a eleição municipal de 2020 estão vedadas uniões entre partidos nas disputas proporcionais, tema específico deste estudo.

Sob essa perspectiva, este artigo tem como objetivo analisar os impactos do fim das coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro na eleição de 2020. O texto está dividido em quatro seções, incluindo introdução e considerações finais. Na seção seguinte, apresentaremos brevemente algumas das principais ideias acerca do funcionamento das coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro, dando ênfase ao período da Nova República. Posteriormente, abordaremos o impacto da medida na disputa municipal de 2020, analisando também a questão do fim da exigência de no mínimo uma cadeira para participação das legendas nas sobras, além da proliferação de candidaturas majoritárias, observadas aqui como um efeito direto da impossibilidade de os partidos estarem coligados na disputa proporcional. Por fim, apresentamos algumas questões relevantes acerca das consequências do fim das coligações sobre a fragmentação partidária nos parlamentos municipais brasileiros.

## **2. As coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro**

O sistema político brasileiro adotou as coligações em eleições legislativas em suas duas experiências democráticas (1945-1964 e pós-1985)<sup>3</sup>. De antemão, torna-se importante especificar a diferença entre as coligações em eleições proporcionais e as coalizões partidárias que dão sustentação aos governos nos parlamentos. Enquanto na primeira os partidos se unem no momento da eleição, tendo em vista maximizar as oportunidades de sucesso eleitoral, na segunda, como recorda Schmitt (2005), as coalizões partidárias são formadas no momento posterior, destinadas ao processo legislativo, e por isso, não podem guardar se-

---

3 No caso brasileiro é adotado o sistema eleitoral proporcional de lista aberta nas disputas para vereador, deputado estadual e deputado federal. A representação proporcional está em vigor integralmente no País desde 1945. Nas eleições para o Senado Federal vigora o modelo de representação majoritária.

melhança com as alianças realizadas pelas legendas com o objetivo de disputar eleições.

Ademais, no contexto federativo brasileiro de forte heterogeneidade, o fato de as coligações serem realizadas no âmbito estadual, e as coalizões partidárias estarem relacionadas à formação de bancadas nacionais dos partidos, o divórcio entre ambas seria acentuado (SCHMITT, 2005) quando, geralmente, a aparente “união” entre os partidos se esgotaria, desfazendo-se após o pleito (DULCI, 2003; FLEISCHER, 2006).<sup>4</sup> De fato, nada garante que uma aliança no plano eleitoral venha se reproduzir no âmbito legislativo com a formação de coalizões de governos no Congresso Nacional, ou até mesmo nas esferas estadual e municipal.

Inserido no Código Eleitoral de 1950, o mecanismo das coligações proporcionais amplia as chances de pequenas legendas alcançarem representação nas casas legislativas. Uma agremiação partidária pequena concorrendo sozinha teria mais dificuldades de alcançar o quociente eleitoral. Assim, ao realizar uma aliança com outros partidos poderia mais facilmente superar a exigência mínima de votos e, consequentemente, eleger representantes. Desse modo, o dispositivo contribui para que esses partidos consigam burlar o quociente eleitoral (NICOLAU, 2003; SANTOS FILHO & MIGUEL, 2008) que, em tese, já consistiria numa cláusula de exclusão ou de barreira (DULCI, 2003).

Um ponto importante que difere o caso brasileiro de outras democracias é a inexistência de um cálculo intracoligação. Nicolau (2004) argumenta que nos países em que as coligações em eleições às câmaras baixas são permitidas o processo de distribuição dos assentos possui duas fases. Inicialmente, há a divisão das cadeiras do distrito eleitoral

---

4 Inclusive, a tentativa de dar maior coerência ao sistema foi a razão porque, em 2002, o TSE instituiu a “verticalização” das coligações (Resolução TSE 21.002/2002), proibindo que partidos que lançassem candidatos a presidente fizessem alianças com adversários no plano estadual. A verticalização valeu apenas para as eleições de 2002 e 2006, sendo extinguida pela PEC 548/02, aprovada em 2006.

entre as legendas e as coligações. Num segundo momento, as cadeiras conquistadas pelas coligações são divididas entre os partidos que compuseram a aliança, de forma a respeitar o peso eleitoral que cada legenda obteve. Desse modo, a distribuição das cadeiras levaria em conta proporcionalmente a contribuição que cada legenda deu à votação da coligação.

Não obstante, recorda Nicolau (2004), a singularidade do caso brasileiro reside no fato de que as cadeiras obtidas pela coligação não são distribuídas com base na votação que cada partido recebeu. Nada garante, por exemplo, que o partido que alcançar o maior número de votos na coligação receberá mais assentos. Assim, haveria uma transferência de votos indevida dentro da coligação que, inclusive, não necessariamente favorece somente os pequenos partidos, tendo em vista que depende diretamente da concentração de votos por candidatos no interior da aliança eleitoral, e um partido pequeno também pode ajudar candidatos de agremiações maiores (LIMONGI, 2003). Mas vale lembrar que é comum que legendas menores quando coligadas com grandes partidos lancem poucos candidatos e concentrem maiores recursos nesses nomes com o objetivo de assegurar uma votação expressiva (NICOLAU, 2004).

Nesse sentido, Limongi (2003) recorda que a questão não seria a existência ou não das coligações proporcionais. Manifestando-se favorável à sua manutenção, argumenta Limongi que o problema é o critério adotado para calcular os assentos dentro delas. De fato, as coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro funcionariam como um único partido. Com isso, o mecanismo deturparia também o voto na legenda, pois quando o eleitor vota num determinado partido pode ajudar a eleger candidatos de qualquer uma das legendas que compõe a aliança. E ao favorecer que legendas burlam o quociente eleitoral, o dispositivo contribuiria também para a proliferação de partidos nas casas legislativas (NICOLAU, 2003; SANTOS FILHO & MIGUEL, 2008).

Com base nos argumentos expostos, diversos estudiosos do sistema político brasileiro observam o fim das coligações proporcionais como

uma medida eficaz, e menos radical – quando comparada à adoção de uma cláusula de barreira, para o fortalecimento do sistema partidário, fundamentalmente, no tocante ao problema da atual fragmentação partidária (NICOLAU, 2003, FLEISCHER, 2006; TEIXEIRA, 2015). No momento da discussão acerca da proibição das coligações proporcionais na reforma política de 2017, Telles e Melo (2017) argumentaram ainda que a medida poderia diminuir o déficit de representatividade dos partidos políticos e, ainda, ser aprimorada com a implementação de uma cláusula de barreira, o que acabou ocorrendo posteriormente. Não obstante, tais mudanças só entrarão em vigor simultaneamente nas eleições de 2022 à Câmara dos Deputados.

Na seção seguinte, analisaremos os impactos do fim das coligações eleitorais na disputa às câmaras municipais em mais de 5 mil municípios brasileiros, enfatizando também a mudança na regra das sobras eleitorais, com o fim da exigência de que os partidos alcancem no mínimo uma cadeira para participação no cálculo do quociente, assim como a influência da proibição das coligações proporcionais sobre o aumento no número de candidaturas nas disputas majoritárias.

### **3. Efeitos do fim das coligações nas eleições às câmaras municipais de 2020**

Como assinalado anteriormente, o fim das coligações partidárias em eleições proporcionais foi a principal mudança no sistema eleitoral brasileiro para a eleição municipal de 2020. A medida concedeu à disputa um caráter de laboratório para os pleitos seguintes, em especial, a eleição geral de 2022, quando a nova regra estreará nas eleições para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas. As coligações eram um ponto de grande queixa por parte dos cidadãos e da sociedade civil, pois se votava no candidato de um partido A, e ajudava a eleger um candidato de um partido B – às vezes, de pensamento ideológico bem distinto.

Nesse sentido, ao instituir o fim das coligações proporcionais, a reforma eleitoral de 2017 (PEC 97/2017 e lei nº 13.488/2017) possuía um duplo objetivo. Inicialmente, visava dar maior clareza aos eleitores sobre sua escolha eleitoral, no que, independentemente dos resultados do segundo objetivo, já foi bem-sucedida. Ao passo que ainda possuía como meta produzir um efeito redutor do número de partidos efetivos no Brasil, considerado tanto por especialistas, quanto pelo mundo político, demasiado alto.

Os resultados a seguir comparam o número de partidos efetivos nos municípios brasileiros, entre 2016 e 2020, e demonstram que este segundo ponto também foi alcançado. Os dados são expressos de duas formas, em um histograma, e com intervalos categorizados, de mais fácil compreensão.

GRÁFICO 1. Diferença no Número de Partidos Efetivos entre 2016 e 2020

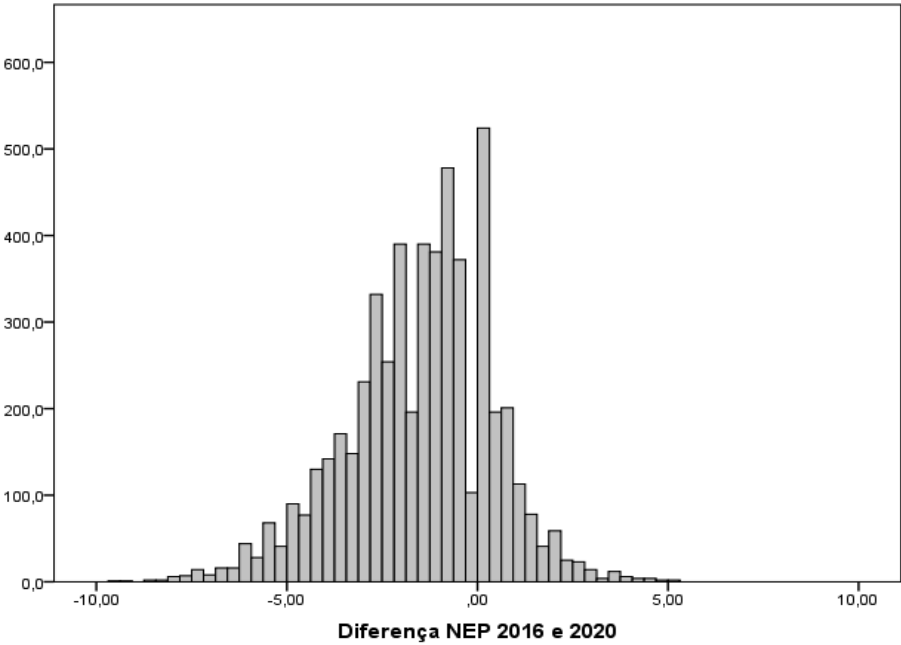
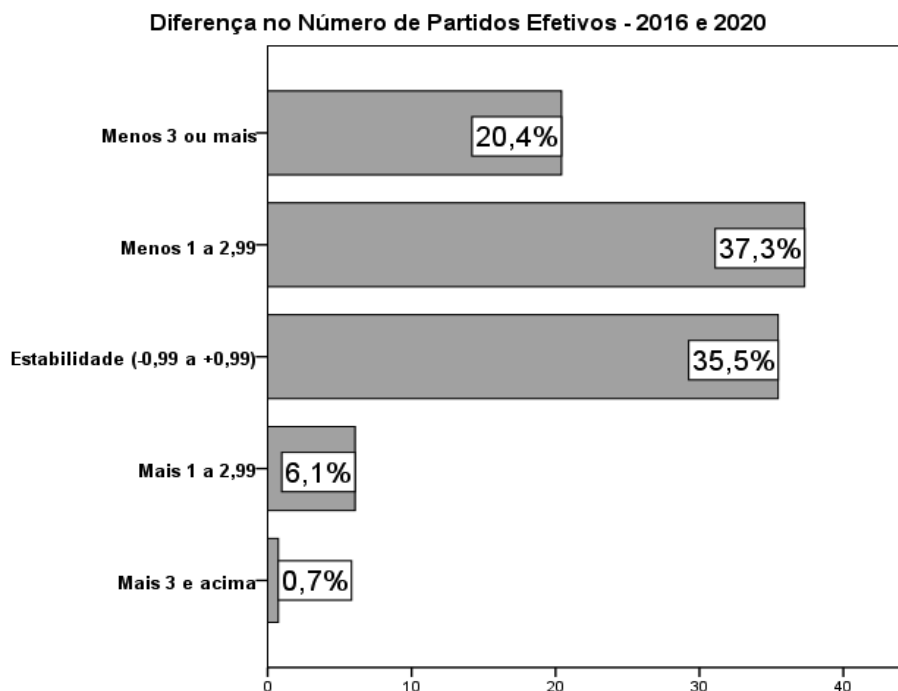


GRÁFICO 2. Diferença Categorizada no Número de Partidos Efetivos



Como podemos verificar, em mais da metade dos municípios brasileiros (57,7%), ocorreu diminuição de um ou mais partidos efetivos. Em 35% houve relativa estabilidade, com oscilações para baixo ou para cima, mas inferiores a um partido efetivo. Em apenas cerca de 7% dos municípios, o número efetivo de partidos subiu acima de 1. Esta redução, contudo, não é linear para todos os municípios. Como se pode observar na tabela 1, ela tem mais efeito nos municípios de magnitude pequena (nove cadeiras), ou média (10 a 19 cadeiras), e não é tão efetiva nos distritos com 20 ou mais cadeiras.<sup>5</sup>

5 Estes dados referem-se a 5.447 municípios cujos dados se encontravam disponíveis no repositório do TSE no dia 28/11/2020. Os valores das 121 cidades restantes, contudo, não devem alterar substancialmente as tendências demonstradas.

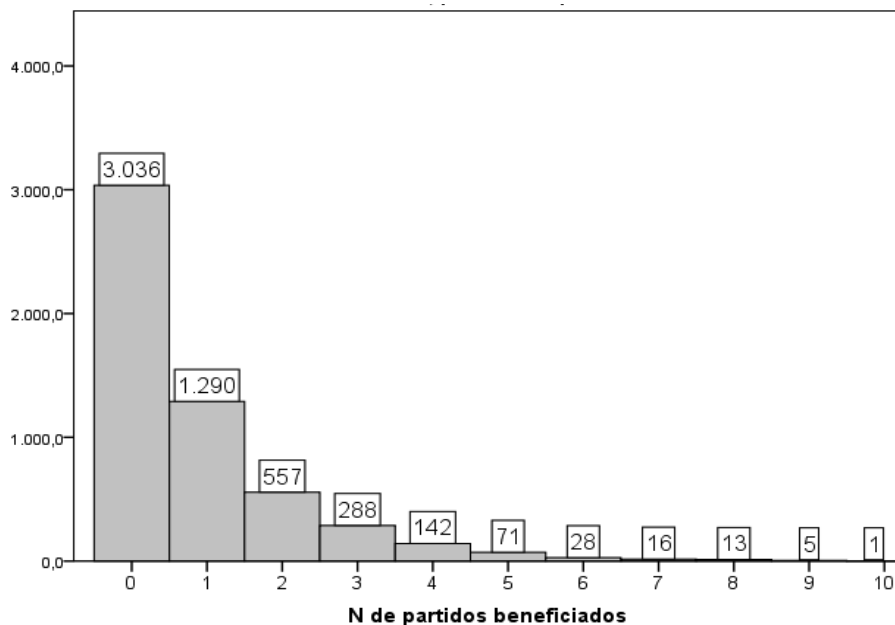
TABELA 1. Estatísticas do NEP, por magnitude

| Magnitude | Média   | Mediana | Desvio Padrão |
|-----------|---------|---------|---------------|
| ≤9        | -1,4995 | -1,2632 | 1,70204       |
| 10-19     | -1,6745 | -1,5284 | 2,23181       |
| ≥20       | -0,3667 | -0,2704 | 2,45186       |
| Total     | -1,5387 | -1,3557 | 1,90867       |

A reforma de 2017 também promoveu uma segunda alteração legislativa, que ganhou pouca atenção no debate público. A mudança sobre a fórmula eleitoral da divisão de cadeiras foi a permissão para partidos que não atingiram o quociente eleitoral disputarem as chamadas “sobras eleitorais”. Na distribuição de cadeiras, geralmente, após a primeira rodada, calculada a partir do quociente eleitoral, ainda restam vagas a serem preenchidas. Até 2018, apenas partidos que obtiveram cadeiras na primeira rodada participavam das rodadas seguintes. A partir daquele ano, todos os partidos poderiam participar. Essa mudança foi promovida por um temor de ordem lógica: caso a regra fosse mantida, e houvesse cenários em que apenas um partido tivesse forças eleitorais para superar o quociente eleitoral, só ele poderia disputar as sobras e, como consequência, ganharia todas as cadeiras da Casa.

Ocorre que essa nova regra talvez pudesse funcionar como um contrapeso ao fim das coligações, restringindo a redução do número efetivo de partidos. A questão aqui colocada é: será que essa regra afetou substancialmente o número de partidos que conseguiu obter cadeiras? Há muitas formas de explorar a resposta ao questionamento acima. Uma delas é a comparação, dentro de cada casa legislativa, entre o número de partidos nominais que obteve cadeiras e o número de partidos que conseguiu ultrapassar o quociente, indicando, assim, o número de partidos beneficiados em cada município pela nova regra das sobras. Por exemplo, no município de São Paulo, 17 partidos conseguiram obter cadeiras, sendo que 15 deles conseguiram ultrapassar o quociente eleitoral. Portanto, dois partidos foram beneficiados pela nova regra.

GRÁFICO 3. Número de partidos beneficiados pela nova regra de distribuição das sobras eleitorais, por município



Conforme o gráfico mostra, em mais de 3 mil municípios a nova regra não incluiu nenhum novo partido. Ou seja, todos partidos com representação também ultrapassaram o quociente. Em outros 1.290 a nova regra incluiu apenas um partido a mais. Em menos de 150 municípios a nova regra teve efeito de incluir cinco ou mais partidos.

Esses resultados são positivos pois sugerem que, em geral, mesmo correndo isoladamente, os partidos possuem musculatura suficiente para disputar eleições proporcionais e atingir o quociente eleitoral. É indicativo, portanto, que futuras mudanças no regramento legal poderão endurecer essa regra sem maiores prejuízos, se quiserem eliminar os casos de partidos beneficiados.

Não obstante, além dos objetivos alcançados, ou seja, a redução da fragmentação e uma representação mais justa, tornando mais inteligível

aos cidadãos o quadro da competição partidária, a medida exerceu forte influência também sobre a eleição majoritária. Com o fim da coligação, na luta pela sobrevivência eleitoral, as legendas lançaram um maior número de candidaturas nas disputas às prefeituras. Nesse caso, a estratégia foi assegurar maior visibilidade, com o objetivo de estimular a lista de candidatos ao cargo de vereador, tendo em vista a impossibilidade de efetuar coligações no plano proporcional. Assim, em boa parte dos municípios brasileiros, de forma inédita, a eleição majoritária obteve um número recorde de postulantes. Podemos observar alguns resultados na tabela 2, a seguir.

TABELA 2. Número de candidaturas e NEP a prefeitos, 2016 e 2020

|                      | Média | Mediana | Desvio Padrão | Mínimo | Máximo |
|----------------------|-------|---------|---------------|--------|--------|
| N de candidatos 2016 | 2,80  | 2,00    | 1,27          | 1      | 14     |
| N de candidatos 2020 | 3,24  | 3,00    | 1,76          | 1      | 16     |
| NEP Prefeito 2016    | 2,17  | 2,00    | 0,58          | 1,00   | 6,70   |
| NEP Prefeito 2020    | 2,25  | 2,00    | 0,70          | 1,00   | 9,25   |

O número de candidatos, de fato, aumentou entre 2016 e 2020. De uma média nacional de 2,80 passou a 3,24. Contudo, isto não se traduziu em um aumento drástico na fragmentação mensurada nos resultados eleitorais. O número de candidatos efetivos subiu, de fato, mas apenas de 2,17 para 2,25. Claro que estas são médias nacionais e, cenários específicos, podem guardar certas particularidades. Mas, em geral, a maior oferta de candidatos não se traduziu em comportamento mais errático dos eleitores. Este comportamento faz todo sentido à luz da célebre primeira “lei de Duverger” (DUVERGER, 1980), já que na imensa maioria dos municípios brasileiros adota-se o sistema de maioria simples para eleição de prefeitos. Nessas condições, mesmo diante de mais opções, os eleitores se concentraram em torno de apenas dois candidatos viáveis.

## Considerações finais

A reforma eleitoral de 2017 deu um passo corajoso no aperfeiçoamento do regramento eleitoral brasileiro, ao alterar elemento consagrado – e polêmico – do sistema eleitoral brasileiro. As primeiras evidências, vindas dos resultados das eleições municipais de 2020, indicam que esta mudança foi positiva. Longe de produzir efeitos drásticos, como vimos, o fim das coligações produziu um efeito moderado de redução do número de partidos efetivos. Mas, ora, não é isso que se espera de uma boa reforma eleitoral? Mudanças graduais e seguras. O ganho foi duplo: além de colaborar com a tarefa de redução de número de partidos, a medida pode ajudar, a médio prazo, o eleitor a reconquistar parte da confiança nos partidos políticos, uma vez que agora existe clareza sobre em qual agremiação se está votando.

Claro que também devemos reconhecer os aspectos negativos. Pelo lado dos partidos, foi necessário aumentar o número de candidaturas para garantir a musculatura necessária para eleger candidatos. A necessidade de, em nosso sistema, lançar um número extenso de candidatos é uma antiga reclamação de direções partidárias (e um dos motivos porque alguns políticos simpatizam com o “distritão”), que foi ainda mais intensificada neste ano. Inclusive, este é um problema não apenas para os partidos, mas também para os eleitores, uma vez que um número demasiado de candidatos a cargos legislativos pode nublar a comparação de candidatos e consequente escolha eleitoral. Este elemento, contudo, poderia ser resolvido por outras vias, como a redução do número máximo de candidatos que um partido por lançar (atualmente, uma vez e meia o número de cadeiras em disputa).

Ponderando pontos positivos e negativos, o fim das coligações trouxe ganhos objetivos e consideráveis à qualidade da representação democrática existente no Brasil, e à sua potencial melhoria na próxima década. Aliado à cláusula de desempenho progressiva, que chegará a 3% até 2030, podemos esperar que os efeitos sobre a redução do número

de partidos efetivos sejam ainda maiores. Incrementos paulatinos, graduais, mas na direção correta.

## Referências

DANTAS, Humberto. Coligação. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto. **Dicionário das Eleições**. Curitiba: Editora Juruá, 2020.

DULCI, Otávio Soares. A incômoda questão dos partidos no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora da UnB, 1980.

FLEISCHER, David. Coligações Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

LIMONGI, Fernando. Seminário Reforma Política – São Paulo (Mesa “Voto Distrital, Voto Proporcional e Coligações”). In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais: uma introdução**. 5ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

SANTOS FILHO, Raimundo José; MIGUEL, Vinícius Valentin Raduan. As coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro. In: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos. (Orgs.). **O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?**. Porto Velho: Edufro, 2008.

SCHMITT, Rogério. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. (Orgs.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Reforma Política ou Ajustes Graduais?. In: **Política no Brasil**. Série Cidadania e Política. Vol. 2. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer, 2015.

TELLES, Helcimara; MELO, Pedro Victor. Reforma eleitoral: é possível recuperar a representatividade dos partidos políticos?. **Cadernos Adenauer**, ano XVIII, vol.4, 2017.6

---

**João Paulo S. L. Viana** · Professor Adjunto do Departamento Acadêmico de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia (UNIR); Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

**Márcio Cunha Carlomagno** · Professor Substituto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI); Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).



# **Votos, partidos e pandemia:** o que os resultados de 2020 projetam para o futuro?

---

André Marenco  
Lidia Ten Cate

## **Resumo**

Nesse artigo são avaliados os resultados das eleições municipais de 2020. O quadro partidário desenhado pelos votos municipais parece destacar, principalmente, dois resultados: [i] perda de governos locais por partidos que em comum constituem os *herdeiros* da Constituição-88 (PMDB, PSDB, PT, PDT) e, [ii] um crescimento da constelação de legendas representadas no chamado *centrão*. O estudo aponta que fatores como população municipal, a votação presidencial e o recebimento de auxílio emergencial afetaram de formas distintas o desempenho partidário municipal.

## **Abstract**

In this article, the results of the municipal elections of 2020 are evaluated. The party framework drawn by the municipal votes seems to highlight, mainly, two results: [i] loss of local governments by parties that jointly constitute the heirs of the Constitution-88 (PMDB, PSDB, PT, PDT) and, [ii] an increase in the constellation of parties represented in the so-called *centrão*. The study points out that factors such as the mu-

municipal population, the presidential vote and the receipt of emergency aid affected the party's performance in different ways.

A disputa por Prefeituras e Câmaras nos 5,5 mil municípios brasileiros foi moldada pela combinação dos [i] efeitos da pandemia de Covid-19 e as respostas de autoridades federais, estaduais e municipais a ela, [ii] mudanças na legislação eleitoral e por [iii] campanhas eleitorais com duração temporal mais curta.

O contexto sobre o qual desenrolou-se a competição municipal foi influenciado pela disputa sobre responsabilidades federais, estaduais ou municipais na gestão da pandemia. Paralelo, a evolução dos indicadores sanitários como internações e mortes, colocou gestores municipais diante do *trade-off* entre medidas de isolamento social ditadas pelos protocolos científicos e a abertura do comércio e atividades econômicas, demandadas por agentes e interesses locais (BATISTA, 2020; GRIN, 2020).

A principal mudança na legislação eleitoral introduzida em 2020 foi a interdição de coligações em eleições proporcionais para as câmaras municipais. O espírito da nova lei consistiu em restringir estratégias partidárias visando contornar a exigência do quociente eleitoral, através do *pool* de votos de várias legendas. Esperava-se, ainda, que esta medida fosse capaz de neutralizar a fragmentação partidária, incentivando legendas com reduzida densidade eleitoral a adotar estratégias de fusões ou incorporações.

Finalmente, submetido às restrições impostas pela pandemia, o período previsto para a campanha eleitoral foi limitado a 60 dias, entre o início em 26 de setembro e a realização do primeiro turno das eleições, no dia 15 de novembro. Não devem ser desconsideradas as implicações deste intervalo temporal mais reduzido para as chances de *incumbents* e desafiantes.

Desenroladas no *midterm* entre as eleições federais e estaduais de 2018 e 2022, uma interrogação obrigatória diz respeito às interações entre a competição partidária em diferentes arenas: em que medida a disputa por

prefeituras municipais pode ser influenciada por tendências nacionais ou estaduais. E, como o quadro projetado pelos resultados locais pode influenciar a competição presidencial e por governos estaduais, dois anos mais tarde? Embora a estrutura federativa de governo confira dinâmica própria à competição local, refratando ondas nacionais, sabe-se que o alinhamento aos governos federais ou estaduais amplifica probabilidades de sucesso eleitoral de *incumbents* (MARENCO, 2013). Por outro lado, resta compreender em que medida o placar partidário das eleições municipais conforma ou antecipa tendências para a competição federal.

## Quem venceu em 2020?

O Quadro 1, reproduzido abaixo, apresenta a série histórica referente à proporção de governos municipais conquistados por cada partido, no período de 5 eleições municipais, entre 2004 e 2020. Em primeiro lugar, deve-se destacar a elevada fragmentação partidária, já observada em eleições para legislativos federais e estaduais (REBELLO, 2015). Considerando o Índice de Fracionalização de Rae, que varia no intervalo entre 0 (maior concentração possível das prefeituras em disputa, quando todas fossem conquistadas pela mesma legenda) e 1 (maior dispersão possível), a fracionalização situa-se em todo o intervalo acima de 0,9, atingindo em 2020 seu maior patamar (0,928). Isto, a despeito da nova legislação que bloqueou coligações eleitorais nas disputas proporcionais. Embora deva ser registrado um efeito redutor em pequenas e médias cidades, este efeito foi nulo em municípios acima de 150 mil habitantes<sup>1</sup>. Além disto, a heterogeneidade e dispersão na oferta de legendas partidárias contribuiu para que no agregado, o número efetivo de partidos tenha conhecido incremento.

---

1 <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/25/fim-das-coligacoes-reduz-numero-de-partidos-nas-camaras-em-73percent-das-cidades.ghml>

Por outro lado, a recondução de *incumbents*, que vinha registrando taxas declinantes desde 2008, mostrou inflexão em sua curva, quando quase 2 em cada 3 prefeitos buscando permanecer em sua cadeira, logrou êxito em seu intento. Façanha que não é desprezível, considerando o impacto fiscal da pandemia sobre a receita dos municípios. É possível que o tempo curto de campanha eleitoral tenha favorecido quem dispunha do controle de estruturas governamentais locais.

QUADRO 1. Prefeituras por partidos, em %, 2004-2020

|                                 | 2004        | 2008        | 2012        | 2016        | 2020        |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| MDB                             | 19          | 21,4        | 18,2        | 18,6        | 14,1        |
| PSDB                            | 15,6        | 14,1        | 12,3        | 14,1        | 9,3         |
| DEM                             | 14,2        | 8,9         | 4,9         | 4,8         | 8,3         |
| <b>Centro-direita histórica</b> | <b>48,8</b> | <b>44,4</b> | <b>35,4</b> | <b>37,5</b> | <b>31,7</b> |
| PP                              | 9,9         | 9,8         | 8,5         | 8,9         | 12,3        |
| PSD                             | 0           | 0           | 8,9         | 9,6         | 11,7        |
| PL                              | 6,8         | 6,9         | 4,9         | 5,3         | 6,2         |
| PTB                             | 7,5         | 7,4         | 5,3         | 4,5         | 3,8         |
| REP                             | 0           | 0,9         | 1,4         | 1,8         | 3,9         |
| CID                             | 5,5         | 2,3         | 2,2         | 2,1         | 2,5         |
| PSC                             | 0,4         | 1           | 1,5         | 1,6         | 2,1         |
| SD                              | 0           | 0           | 0           | 1,1         | 1,7         |
| AVA                             | 0,4         | 0,1         | 0,4         | 0,2         | 1,5         |
| PAT                             | 0           | 0           | 0           | 0,2         | 0,8         |
| PROS                            | 0           | 0           | 0           | 0,9         | 0,7         |
| <b>Centrão</b>                  | <b>30,5</b> | <b>28,4</b> | <b>33,1</b> | <b>36,2</b> | <b>47,2</b> |
| PDT                             | 5,5         | 6,3         | 5,4         | 5,9         | 5,6         |
| PSB                             | 3,1         | 5,5         | 7,8         | 7,2         | 4,5         |
| PT                              | 7,4         | 9,8         | 11,3        | 4,6         | 3,3         |
| PV                              | 1           | 1,3         | 1,8         | 1,7         | 0,8         |
| PCdoB                           | 0,2         | 0,7         | 0,9         | 1,4         | 0,8         |
| REDE                            | 0           | 0           | 0           | 1           | 0,7         |

|                     | 2004        | 2008        | 2012        | 2016      | 2020        |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-----------|-------------|
| PSOL                | 0           | 0           | 0,1         | 0,2       | 0,9         |
| <b>Esquerda</b>     | <b>17,2</b> | <b>23,6</b> | <b>27,3</b> | <b>22</b> | <b>16,6</b> |
| Reeleição           | 56          | 66          | 55          | 47        | 63          |
| Fracionalização (F) | 0,906       | 0,895       | 0,91        | 0,913     | 0,928       |

$F = 1 - \sum p^2$ , onde  $p$  = proporção votos cada partido

Fonte: TSE, elaboração própria.

Para visualizar tendências partidárias no quadro produzido pelas eleições 2020, os partidos foram divididos, em três blocos: **centro-direita** histórica, formada por MDB, PSDB e DEM, partidos alinhados a liberalismo econômico, constitucionalismo e histórico de participação em governos federais pretéritos; **centrão**, conglomerado de pequenos partidos, conformados entre um conservadorismo pragmático e uma forte orientação *office-seeking* (MULLER and STROM, 1999), que nos últimos meses o conduziu a uma aproximação ao governo Bolsonaro; e finalmente, partidos de **esquerda**, identificados em torno a defesa de programas sociais. A fragmentação partidária fica evidente ao observar-se que apenas três legendas (MDB, PP e PSD) obtiveram proporção superior a 10% das prefeituras em disputa.

Valores destacados em negrito na coluna referente a 2020 indicam legendas partidárias que apresentaram crescimento em relação ao pleito anterior. Das 11 siglas nesta situação, 10 podem ser classificadas como de direita. No entanto, seria precoce afirmar que tenha ocorrido uma onda conservadora, como aquela verificada nas eleições presidenciais e estaduais de 2018.

Embora o DEM tenha apresentado saldo positivo, os demais partidos do que aqui se caracteriza como *centro-direita histórica* (MDB e PSDB) apresentaram declínio em número de governos municipais conquistados. Igualmente, quase todos os partidos de esquerda (com a exceção, limitada, do PSOL) também perderam prefeituras.

Em contraste, partidos que compõem o *centrão* mantiveram trajetória ascendente registrada nas três últimas eleições municipais, conquistando quase a metade dos governos municipais (47,2%).

Em que medida esta tendência pode ser encontrada em todos os municípios, independente de características demográficas, como o porte populacional?

QUADRO 2. Prefeituras por partidos 2020, em %, segundo tamanho município

|               | Número municípios | CENTRÃO | CDHIST | ESQUERDA |
|---------------|-------------------|---------|--------|----------|
| até 20 mil    | 3784              | 48,18   | 31,69  | 15,27    |
| 20 a 50 mil   | 1110              | 47,30   | 30,18  | 16,22    |
| 50 a 150 mil  | 476               | 43,28   | 34,24  | 14,08    |
| 150 a 500 mil | 152               | 42,76   | 36,18  | 10,53    |
| mais 500 mil  | 49                | 28,57   | 42,86  | 18,37    |
| TOTAL *       | 5571              | 47,26   | 31,83  | 15,26    |

\*Alguns partidos não estão computados em nenhum dos blocos (PSL, PMN, PMB, PTC), por isto o total não corresponde a 100%.

Fonte: TSE, elaboração própria.

Quando a informação é desagregada pelo tamanho dos municípios, observa-se que o desempenho dos partidos do *centrão* declina à medida em que aumenta o porte populacional dos governos locais: conquistando próximo à metade das prefeituras de pequenas cidades (até 20 mil habitantes), partidos deste bloco foram vencedores em apenas 28,57% das 49 cidades acima de 500 mil habitantes. Em contraste, partidos aqui tratados como *centro-direita histórica* parecem mais competitivos em cidades de maior porte. Finalmente, a esquerda conquista mais prefeituras em municípios pequenos e grandes, com desempenho mais modesto em cidades de porte médio.

De acordo com estimativas populacionais do IBGE, cerca de 20% da população brasileira reside em municípios de porte populacional infe-

rior a 20 mil habitantes, 15% em municípios com população de 20 a 50 mil. No outro extremo, os municípios com população acima de 500 mil habitantes concentram cerca de 32% da população. Assim, apesar do *centrão* ter conquistado número expressivo de prefeituras, quando considerada a população governada, sua representatividade declina.

O sucesso eleitoral do *centrão* poderia estar relacionado à onda conservadora, que levou Jair Bolsonaro à Presidência, dois anos atrás? Seria efeito de seu ingresso no governo federal, meses antes do pleito? Para verificar estas possibilidades, inicialmente desagregou-se a votação obtida por Jair Bolsonaro no segundo turno das eleições presidenciais de 2018, segundo municípios conquistados pelos três blocos partidários aqui examinados. Pretendeu-se, com isto, verificar se o desempenho do *centrão* poderia ser creditado a um rescaldo das eleições presidenciais de 2018.

QUADRO 3. Votação média de Bolsonaro, em %, 2º turno de 2018, segundo tamanho município e resultado eleições municipais 2020

|               | Votação<br>Bolsonaro<br>2º turno 2018 | Votação Bolsonaro 2º turno 2018<br>segundo municípios conquistados por diferentes blocos em 2020 |                          |          |
|---------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------|
|               |                                       | Centrão                                                                                          | Centro direita histórico | Esquerda |
| até 20 mil    | 40,27                                 | 38,45                                                                                            | 45,04                    | 34,48    |
| 20 a 50 mil   | 40,48                                 | 38,59                                                                                            | 46,46                    | 32,46    |
| 50 a 150 mil  | 47,87                                 | 47,27                                                                                            | 52,96                    | 36,71    |
| 150 a 500 mil | 55,77                                 | 54,86                                                                                            | 56,03                    | 54,86    |
| mais 500 mil  | 55,34                                 | 57,71                                                                                            | 55,59                    | 49       |
| TOTAL         | 41,51                                 | 39,67                                                                                            | 46,51                    | 34,76    |

Fonte: TSE, elaboração própria.

Como seria esperado, partidos de esquerda conquistaram prefeituras em municípios onde a votação de Bolsonaro foi mais modesta. Contudo, governos locais conquistados pelo *centrão* não correspondem às cidades onde o eleitorado bolsonarista foi mais expressivo em 2018. Comparativamente, os partidos da *centro-direita histórica* deram-se melhor em 2020 em localidades onde Jair Bolsonaro obteve mais votos,

dois anos antes. Em cidades de porte pequeno e médio (15 a 500 mil habitantes) a votação de Bolsonaro parece não ter afetado os resultados em 2020. Apenas nos grandes municípios, observa-se um alinhamento moderado entre prefeituras do *centrão* e o tamanho do eleitorado bolsonarista.

Em esforço para identificar fatores associados aos municípios conquistados pelas legendas do *centrão*, testou-se uma regressão logística, empregando variável dependente *dummy* 1 para municípios que elegeram partidos deste bloco e o, para os demais. Como variáveis independentes, foram testados indicadores políticos (votação de Bolsonaro no 2º turno de 2018, alinhamento a governos federal ou estadual) e relativos à pandemia (casos de Covid e valor per capita do Auxílio Emergencial por município). Variáveis demográficas (população e Índice Gini) foram empregadas como controle. Os resultados podem ser verificados no quadro abaixo:

QUADRO 4. Regressão Logística

| <b>Variável Dependente:</b> Município elegeu partido do Centrão em 2020 = 1, Município não elegeu = 0 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Variável Independente</b>                                                                          | <b>B</b>  |
| Votação de Bolsonaro no Município em 2018 (2º turno)                                                  | -0,007*** |
| Casos de Covid-19 (acumulados no Município até 13/11/20)                                              | -0,016    |
| Auxílio Emergencial (Valor per capita recebido pelo município por mês entre abril e agosto)           | 0,002*    |
| Alinhamento do prefeito eleito em 2016 com o Executivo Estadual em 2016                               | -0,093    |
| Alinhamento do Prefeito eleito (2016) com Executivo Federal em 2016 (MDB)                             | 0,154*    |
| Constante                                                                                             | 0,198     |

Significância estatística dos coeficientes: \*\*\*0,001 \*\*0,01 \*0,05 ‘ 0,1

Regressão controlada por População e Gini

A regressão acima apresentada busca identificar fatores potenciais de diminuição ou aumento das chances de eleição de legendas do *centrão* nas prefeituras em 2020. A votação em Bolsonaro apresentou relação negativa com a eleição de partidos do *centrão*: quanto maior a pro-

porção de votos que o município depositou em Bolsonaro no segundo turno em 2018, menor as chances desse mesmo município eleger partidos do *centrão* para sua prefeitura. Isso mostra que apesar da recente aproximação do presidente aos partidos desse bloco sua vinculação não se projetou na forma de alinhamento nas urnas em 2020.

O auxílio emergencial mostrou uma relação positiva, indicando que quanto maior o valor per capita recebido pelo município na forma desse auxílio mais elevadas as chances de eleição de prefeitos do *centrão*. Essa relação indica o perfil de eleitores que elegeram partidos deste bloco, uma vez que esse auxílio atingiu a população mais vulnerável economicamente.

Já as prefeituras que elegeram prefeitos de partidos alinhados ao governo federal em 2016<sup>2</sup>, mostraram potencial de aumento das chances de eleição de um partido do *centrão*. São localidades com população e arrecadação fiscal próprias inferiores às respectivas médias nacionais. A pista que pode ser extraída deste achado sugere o *governismo* como fator importante na conformação da competição eleitoral nestes municípios.

As demais variáveis não apresentaram significância estatística.

## Perspectivas

O que o quadro partidário desenhado pelas eleições municipais de 2020 permite projetar para os próximos anos quanto à dinâmica política nacional?

Os efeitos da entrada em vigência da Emenda Constitucional 97/2017 que interditou coligações partidárias em eleições proporcionais não foram inequívocos. Por um lado, os novos constrangimentos institucionais produziram uma redução no número de partidos nas Câmaras Municipais. Municípios com até 3 partidos, que representavam 4,7% do total em 2016, alcançaram 28,2% em 2020. Legislativos municipais

---

2 PP, PMDB, PSB, PSDB, PR, DEM, PTB, PV, PSD, PRB, PPS.

com mais do que 6 bancadas partidárias declinaram de 49,8% (2016) para 18,6% (2020). Contudo, estes resultados não foram lineares, apresentando variações significativas conforme o porte populacional: de 4,1 partidos em municípios com até 20 mil habitantes a mais de 10 partidos, em cidades com mais de 150 mil moradores.

Por outro lado, o efeito colateral da interdição de coligações nas eleições proporcionais para as câmaras municipais foi o desestímulo a alianças partidárias no pleito majoritário para os executivos municipais. A apresentação de candidaturas próprias de cada legenda terminou por constituir a estratégia partidária para ocupar espaço e carrear votos para as listas proporcionais. Com isto, o resultado foi uma maior dispersão e incremento no número de legendas partidárias que conquistaram prefeituras em todo o território nacional.

Os efeitos redutores sobre o número de partidos exercidos pela cláusula de desempenho, introduzida pelo artigo 3º da Emenda Constitucional 97 serão mitigados pelo calendário fortemente incremental, subindo a exigência de 1,5% (2018) até 3%, dos votos válidos, somente em 2030. Não apenas os patamares são relativamente baixos, como a extensão temporal de sua plena vigência sinaliza a continuidade de uma oferta partidária mais elástica durante este intervalo.

Consequência da elevada fragmentação partidária pode ser identificada em incremento nos custos de informação política para os eleitores e menor inteligibilidade das legendas e dificuldade para premiá-las ou puni-las por suas responsabilidades políticas e governamentais (REBELLO, 2015). Com isto, taxas modestas de identificação partidária e percepções negativas sobre partidos políticos possuem terreno mais propício para prosperar.

O quadro partidário desenhado pelos votos municipais parece destacar, principalmente, dois resultados: [i] perda de governos locais por partidos que em comum constituem os *herdeiros* da Constituição-88 (PMDB, PSDB, PT, PDT) e, [ii] um crescimento da constelação de legendas representadas no *centrão*.

Que fatores podem contribuir para explicar o recuo de legendas oposicionistas no plano federal? Um rescaldo da onda conservadora que levou Bolsonaro à Presidência em 2018 não parece ser um bom caminho, uma vez que siglas como MDB e PSDB conquistaram mais prefeituras justamente em municípios com melhor desempenho de Bolsonaro, dois anos antes. Neste sentido, a sobreposição entre as curvas no desempenho eleitoral e o alinhamento ao governo federal parecem representar uma pista mais promissora para desvendar estas tendências.

O reforço da coalizão conservadora representada pelo *centrão* pode indicar tendências em relação às disputas políticas nacionais até 2022?

Um primeiro ponto a ser destacado diz respeito à densidade eleitoral de sua representação territorial. Embora os pequenos municípios com até 20 mil habitantes representem 67,9% dos governos municipais, seu eleitorado corresponde a apenas 21,4% dos eleitores brasileiros. No conjunto, embora representem 47,8% das prefeituras do país, municípios administrados por legendas do *centrão* representam apenas 27,3% dos eleitores nacionais.

A força adquirida pelos partidos do *centrão* na política municipal, pode ser transferida sob a forma de votos, para a arena federal? Se alinhamento ao governo federal pode representar um ativo valioso em disputas municipais, número de prefeituras conta na corrida presidencial? É preciso alguma prudência no que diz respeito a inferências nesta direção. Bem-sucedidos em conquistar quase a metade das prefeituras sob disputa em 2020, os votos obtidos pelos partidos do *centrão* não podem ser compreendidos como extensão da onda conservadora de 2018. Foram originários principalmente de pequenos municípios, diferentes daqueles em que Bolsonaro atingiu seus melhores índices, dois anos antes. Índícios de governismo, localizados em um padrão de alinhamento federal recorrente parecem mais promissores para explicar estes resultados.

O que torna as legendas do *centrão* atrativas para políticos e candidatos? *Governismo* implica em um *trade-off* entre benefícios e cus-

tos. Benefícios materializados em cargos e verbas; custos, representados por eventuais julgamentos governamentais negativos, o que já foi experimentado, no passado, por legendas como PDS, PMDB, PSDB e PT. Estratégias políticas maximizadoras permitiriam potencializar utilidades governamentais, minimizando custos eleitorais de associação e governos impopulares, através de uma redução na “clareza de responsabilidade” (POWELL, 2000). Ou seja, dificuldades para que eleitores identifiquem e atribuam responsabilidades a legendas partidárias por sua participação governamental. Benefícios com baixos custos políticos, talvez aqui resida a atratividade das legendas do *centrão* a políticos e candidatos.

Se não é possível projetar tendências inequívocas para a política nacional, com base nos resultados municipais de 2020, pode-se inferir a permanência de padrões desestabilizadores em relação à consolidação do quadro partidário. A combinação de fragmentação endêmica com custos informacionais elevados para a responsabilização partidária indica augúrios negativos para a representação eleitoral através de partidos.

## Referências

BATISTA, Mariana. Pandemia, política e políticas públicas: a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento da Covid-19. *Cadernos Adenauer* xxi, nº4, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2020.

GRIN, Eduardo. Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al COVID-19? XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 24 – 27 nov. 2020.

MARENCO, André. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 01-20, 2020.

MÜLLER, Wolfgang and Ström, Kaare. *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 319p

POWELL, B. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven/London: Yale University press, 2000.

REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, n. 54, p. 69-90, 2015.

---

**Andre Marengo** é professor titular do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Lidia Ten Cate** é Analista em Políticas Públicas e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.



# **Desinformação como Estratégia Política:** *Fake News* sobre urnas eletrônicas e o ataque permanente às instituições democráticas

---

Irineu Francisco Barreto Junior

## **Resumo**

Este artigo analisa a disseminação de desinformação política relacionada às urnas eletrônicas, tecnologia implementada nas eleições brasileiras desde o ano 2000 sem que tenha havido, desde então, a constatação de manipulação ou fraude nos resultados dos pleitos em decorrência do seu uso. Inicialmente, essas estratégias de desinformação foram denominadas como *Fake News*. Contudo, simplificar este sofisticado fenômeno de comunicação como meras notícias falsas representa mitigar os nefastos efeitos da sua adoção na arena democrática e em disputas eleitorais. O artigo constata que a tática da desinformação encontra-se em pleno funcionamento, amparada em rede com ampla capilaridade e impulsionada por diversos agentes públicos e privados, componentes de um verdadeiro ecossistema de disseminação de desinformação política. Amplamente disseminada pela internet, essa estratégia corrói lentamente a credibilidade do regime democrático em países como o Brasil e EUA que, nos últimos anos, foram palco de campanhas permanentes e coordenadas voltadas à disseminação de conteúdo inautêntico.

## Abstract

This paper analyzes the dissemination of political misinformation related to electronic voting machines, a technology implemented in the Brazilian elections since the year 2000 without, since then, the verification of manipulation or fraud in the results of the elections as a result of its use. Initially, these disinformation strategies were called Fake News. However, simplifying this sophisticated communication phenomenon as mere false news represents mitigate the nefarious effects of its adoption in the democratic arena and in electoral disputes. The article verifies that the tactic of misinformation is in full operation, supported by a network with wide capillarity and driven by several public and private agents, components of an actual ecosystem for the dissemination of political misinformation. Widely disseminated on the internet, this strategy slowly corrodes the democratic regime credibility in countries such as Brazil and USA, which in recent years, have been the scene of permanent and coordinated campaigns aimed at the dissemination of inauthentic content.

## Introdução

O ano de 2018 representou uma inovação na agenda política brasileira e significou um ponto de inflexão no debate público, cujos efeitos são refletidos até o presente momento sem indícios de que irão arrefecer. No transcorrer daquele ano, o Brasil ingressou no grupo de nações que passaram a conviver com estratégias de desinformação deliberadamente adotadas com o intuito de capturar o debate público, interferir no ambiente democrático e afetar os resultados de processos eleitorais.

Inicialmente, essas estratégias de desinformação foram denominadas como *Fake News*. Contudo, simplificar este sofisticado fenômeno de comunicação e classificá-lo como meras notícias falsas, representa mitigar os nefastos efeitos da sua adoção na arena democrática e em

disputas eleitorais. As táticas de desinformação, na realidade, devem ser compreendidas como sofisticadas estratégias de comunicação política e eleitoral – indissociáveis do contexto das décadas recentes pautado pela disseminação da Internet, redes sociais, aplicações de comunicação em tempo real (WhatsApp e Telegram) e plataformas de vídeos – táticas pautadas na disseminação de notícias deliberadamente falsas, distorcidas, fraudulentas, mistificadoras da realidade e possuidoras de enorme potencial para poluir o ambiente democrático.

As *Fake News* inauguram uma nova era de manipulação política em decorrência das funcionalidades desenvolvidas pelas Tecnologias de Comunicação e Informação, da hiperconectividade inaugurada com a invenção dos smartphones e dos novos padrões de sociabilidade propiciados pela Internet. As fronteiras entre o real e o virtual se tornam indivisíveis e os jogos de poder político passam a ser influenciados pelos movimentos do ciberespaço.

Trata-se de fenômeno relativamente recente. Em menos de uma década o cenário político mundial presenciou, recentemente, ao menos três grandes *cases* de distorção do ambiente eleitoral, influenciados pelo advento das *Fake News*: o referendo para saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit, 2016), a eleição de Trump para a presidência dos EUA (2016) e de Jair Bolsonaro no Brasil (2018) (BARRETO JUNIOR; VENTURI JUNIOR, 2020, p. 4-35). Nos dois primeiros casos, mensagens foram disparadas para conjuntos de eleitores, submetidos à segmentação, conforme perfis originários do tratamento estatístico de seus dados pessoais. Com base nesses perfis, categorizados a partir de dados obtidos de forma fraudulenta e vazados pela empresa *Cambridge Analytica*, foi possível mensurar a predisposição de crença dos eleitores para diferentes teores noticiosos. No terceiro evento, o disparo em massa de mensagens via WhatsApp e a propagação impulsionada artificialmente de conteúdo em redes sociais, especialmente o Twitter, exerceram papel indelével na eleição presidencial brasileira (BARRETO JUNIOR; VENTURI JUNIOR, 2020, p. 4-35).

No Brasil, a tática da desinformação política encontra-se em pleno funcionamento, amparada em rede com ampla capilaridade e impulsionada por diversos agentes públicos e privados que compõem um verdadeiro ecossistema de disseminação de desinformação política, analisado na próxima unidade do artigo.

## **1. O Ecossistema de Desinformação Política brasileira e a aplicação da sua tática nos ataques ao STF e na pandemia da Covid 19**

Após as eleições de 2018, a tática de disseminação de desinformação adentrou de forma endêmica no debate público brasileiro e estabeleceu-se, no país, um inédito *Ecossistema de Desinformação Política*, cujas ramificações conectam gabinetes anexos ao poder executivo, parlamentares, redes sociais, influenciadores digitais, plataforma de vídeo e, algo exclusivo do ecossistema brasileiro frente aos seus congêneres mundiais, uma rede com profunda capilaridade social pautada na disseminação de *Fake News* por grupos de WhatsApp.

O *Ecossistema de Desinformação Política* funciona de maneira ininterrupta e é pautado por estratégias que envolvem múltiplos agentes (autoridades com mandato executivo, parlamentares, assessores alocados em gabinetes e, no parlamento, influenciadores digitais, produtores de conteúdo de texto, vídeo e imagem) envolvidos com a produção e disseminação em redes sociais (Facebook e Twitter), plataformas de vídeos (Youtube), portais simulacros de páginas noticiosas, mas que na realidade disseminam desinformação, e aplicativos de mensagens (WhatsApp e Telegram), voltadas à propagação de conteúdo deliberadamente falso, distorcido, enviesado ou descontextualizado. Sua tática adota como ferramenta a disseminação de conteúdo fortemente ideologizado, costumeiramente disfarçado como notícias, denúncias ou teor informativo. Com isso, almeja fomentar o discurso do ódio, angariar apoio político, disseminar teorias da conspiração e manter mobilizados contingentes de

seguidores dispostos a mover as engrenagens do ecossistema. Todo esse alarido acaba capturando o debate público e possui enorme potencial de interferência em campanhas eleitorais (MELO, 2020, p. 21).

FIGURA 1: Ecossistema de Desinformação Política no Brasil



Referência: Pesquisas do autor sobre Desinformação no Brasil.

A atuação do *Ecossistema de Desinformação Política* foi percebida nos ataques perpetrados contra o regime democrático e ao Supremo Tribunal Federal, ao longo de 2019 e 2020, e que resultaram na abertura de inquérito pelo próprio STF<sup>1</sup>. O ataque às instituições democráticas e à Suprema Corte foram objeto de pesquisa empírica, realizada entre outubro e dezembro de 2019, na qual foram monitorados grupos de WhatsApp de extrema direita, compostos por apoiadores radicais

1 SOUZA NETO, Jacinto. Inconstitucionalidade do inquérito do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73817/inconstitucionalidade-do-inquerito-do-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 05. Fev. 2020.

do presidente Jair Bolsonaro e defensores de ideias extremadas como intervenção militar ou fechamento do STF (BARRETO JUNIOR, 2020, p. 113-132)<sup>2</sup>.

A referida pesquisa desnudou um *status* de *guerra permanente* como estratégia de disparo de conteúdo, consubstanciada na perceptível sincronização entre as mensagens disseminadas via WhatsApp e os acontecimentos políticos cotidianos, um *aggiornamento* entre a agenda política diária e o conteúdo disparado via aplicativo de mensagens. Contudo, o foco principal foram os ataques perpetrados contra o STF e ao regime democrático, conteúdo ofensivo disseminado diuturnamente e constantemente permeado por *Fake News* e *Discurso do Ódio*.

A pesquisa revelou que, ao longo de 2019, a Suprema Corte e seus ministros passaram a ser fustigados nos grupos observados com mensagens que:

- a) incitam a invasão das dependências do STF, conclamam a intervenção militar ou do poder Executivo na suprema corte;
- b) propugnam o impeachment de ministros;
- c) propagam mensagens apócrifas que elegem o STF como maior mazela do Brasil;
- d) convocam manifestações e protestos em Brasília, na praça dos Três Poderes;
- e) acusam a corte de proteger corruptos, assegurar a impunidade de criminosos e julgar com vistas a mitigar os efeitos da operação Lava Jato;
- f) disseminam montagem de imagens dos onze ministros retratados nominalmente como corruptos e inimigos do país;
- g) acusam Alexandre de Moraes de advogar para o PCC e Dias Toffoli de estar a serviço do Partido dos Trabalhadores;

---

2 A pesquisa obteve acesso aos grupos por meio de links oferecidos em mensagens de *WhatsApp* e analisou, entre 10 de outubro e 10 de dezembro de 2019, 56.558 mensagens disparadas por seus membros.

- h) exortam o Congresso a instalar uma CPI que escrutine politicamente o STF (popularmente conhecida como CPI da Lava Toga).

A disseminação de desinformação política no Brasil encontra-se amplamente arraigada e transformou-se em estratégia de guerra permanente, amparada em *Fake News* e *Discurso do Ódio*. Os ataques ao STF e à democracia são reveladores de como as estratégias de desinformação são potencialmente nefastas ao ambiente político.

Mais ações, perpetradas no âmbito do *Ecossistema de Desinformação Política*, foram novamente identificadas, em 2020; dessa vez, com o intuito de oferecer resistência às políticas públicas de combate aos efeitos da pandemia da Covid 19 (FULLER, BARRETO, 2020, p. 35-48) e circunscrevê-las ao contexto de disputas ideológicas. A gênese desses ataques foi similar àquela que pautou os ataques ao STF, ou seja, encurralar o debate público sobre a Covid 19 e seus efeitos no campo ideológico e, com isso, ocultar a inércia de governantes brasileiros que se demonstram ineptos em liderar o país nas ações de combate à pandemia.

Dessa forma, a desinformação deslocou seu foco para o campo da Saúde Pública – tais quais aquelas que questionam a eficácia das vacinas, alardeiam medo, teorias sem embasamento científico e induzem as populações a comportamentos que podem deixar sequelas incontornáveis. Estratégias similares nortearam os ataques às urnas eletrônicas perpetrados em 2020 que, na realidade, são táticas preventivas contra eventuais derrotas eleitorais futuras e servem para obnubilar e capturar o debate público, conforme será analisado na próxima unidade do artigo.

## **2. Desinformação sobre urnas eletrônicas: falsa narrativa engendrada pelo ecossistema da desinformação**

Entre os dias 15 e 29 de novembro de 2020, foram realizados sufrágios que elegeram prefeitos e vereadores nos 5570 municípios brasilei-

ros. A percepção majoritária no meio político foi a de que um conjunto de medidas, adotadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, teria logrado êxito em mitigar as *Fake News* e seus reflexos na referida eleição. Nesse referido conjunto de medidas é necessário analisar com mais vagar as parcerias entre o TSE, a empresa Facebook Brasil e as principais agências de checagem especializadas em verificação de notícias falsas sediadas no país.

A parceria entre o TSE e o Facebook Brasil (controladora da rede social com o mesmo nome e ainda do Instagram e do aplicativo instantâneo de mensagens WhatsApp), para combate à desinformação nas Eleições 2020, preconizou uma série de ações a serem desenvolvidas pelas plataformas que ofereceram produtos e serviços, sem custo aos cofres públicos, conforme amplamente divulgado pela justiça eleitoral<sup>3</sup>. Segundo o presidente do TSE, ministro Luís Roberto Barroso, as plataformas deveriam aplicar seus termos de uso e regras de conteúdo para evitar o uso abusivo dos serviços e remover conteúdos fraudulentos, caluniadores, propagadores de discurso do ódio e, principalmente, enfrentar os comportamentos inautênticos coordenados, uso indevido de robôs, impulsionamentos ilegais e uso de perfis robôs que espalham notícias deliberadamente falsas.

Além do Facebook, o TSE firmou parceria com pelo menos nove agências de checagens para combater notícias falsas nas eleições municipais. O consórcio integra o Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020. Participam da coalização as principais agências que atuam no combate à desinformação no país: AFP, Agência Lupa, Aos Fatos, Boatos.org, Comprova, E-Farsas, Estadão

---

3 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Setembro/tse-assina-parceria-com-facebook-brasil-e-whatsapp-inc-para-combate-a-desinformacao-nas-eleicoes-2020>. Acesso em: 19 fev. 2021.

Verifica, Fato ou Fake e UOL Confere<sup>4</sup>. Conforme noticiado, o TSE e as agências estarão “em contato permanente” para identificar *Fake News*.

Por fim, a justiça eleitoral brasileira firmou um acordo com as empresas de telefonia e o *Conexis Brasil Digital*, representação empresarial que reúne os conglomerados de telecomunicações e de conectividade, para que os *websites* da Justiça Eleitoral sejam acessados sem cobrança ao pacote de dados no celular. Segundo o presidente do Tribunal, ministro Luís Roberto Barroso, a ideia é combater a desinformação “proveniente de milícias digitais organizadas com financiamento privado e atuação concentrada para a difusão de mentiras e ataques”<sup>5</sup>.

Não obstante todo esse contexto e a firme determinação do TSE em combater comportamentos inautênticos coordenados, as eleições municipais inovaram e a desinformação elegeu um novo alvo: ataques à segurança do sistema de votação eletrônica e defesa da volta do voto impresso. É possível atribuir a reorientação das táticas de desinformação a dois fatores. O primeiro está relacionado com a fragmentação típica das eleições municipais. O funcionamento do ecossistema de desinformação tem sua eficácia associada ao volume de disparos, postagens em redes sociais e alcance dos seus vídeos. Em decorrência, sua efetividade é maior em campanhas de desinformação que elegem alvos nacionais, como os ataques ao STF (BARRETO JUNIOR, 2020, p. 113-132) ou na conjugação de esforços que tentaram sabotar a mobilização nacional contra a pandemia da Covid 19 (FULLER, BARRETO, 2020, p. 35-48).

Quanto ao segundo fator, pode-se ainda afirmar que, nesse contexto, a fragmentação típica dos pleitos municipais, associada à ausência de candidaturas com apoio explícito daqueles que engendram o ecossiste-

---

4 Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/tse-firma-parceria-com-agencias-de-checagem-de-informacoes-para-as-eleicoes/>. Acesso em: 19 fev. 2021.

5 Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes/tse-firma-parceria-com-agencias-de-checagem-de-informacoes-para-as-eleicoes/>. Acesso em: 19 fev. 2021.

ma de desinformação, mitigaram parcialmente os efeitos das *Fake News* nas eleições de 2020.

Contudo, a desinformação não esteve ausente do pleito. Se não há indícios eloquentes de efeitos nos resultados da eleição, como houve em 2020 (BARRETO JUNIOR; VENTURI JUNIOR, 2020, p. 4-35), os comportamentos inautênticos coordenados dirigiram seus esforços em atacar a segurança do sistema eletrônico de votação brasileiro e propagar a volta do voto impresso<sup>6</sup>. Essa assertiva é corroborada pela ação do consórcio firmado entre o TSE e as principais agências de checagem de fatos, anteriormente citado neste artigo, que atuou durante o período eleitoral. Em dois meses de atuação, 76 assuntos foram abordados na página criada pela justiça eleitoral, sendo 69 publicações referentes a conteúdos falsos espalhados na internet<sup>7</sup>. Entre o dia 1º de outubro – data de lançamento da página – e 1º de dezembro de 2020, foram publicadas 246 checagens. Ainda segundo o consórcio, a maioria dos boatos propagados nas redes questionou a segurança das urnas eletrônicas e a fidedignidade dos resultados das eleições, todos prontamente desmentidos pelas participantes da coalizão<sup>8</sup>.

Com o intuito de ilustrar o teor das *Fake News* denunciadas pelo consórcio, são apresentadas, a seguir, mensagens desmentidas pela agência *Boatos.org*<sup>9</sup> que checkou as seguintes publicações, fartamen-

---

6 O Brasil começou a usar dispositivos eletrônicos de votação em 1996, inicialmente apenas nas maiores cidades, e, após somente mais uma experiência parcial nas eleições de 1998, desde a eleição de 2000 o voto do eleitor brasileiro é coletado exclusivamente por meio digital. Desde então não há evidências de fraude no sistema, submetido a incontáveis testes de segurança pela Justiça Eleitoral brasileira, que atestam sua credibilidade.

7 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Dezembro/em-dois-meses-de-atuacao-rede-de-checagem-desmentiu-69-noticias-falsas-relacionadas-ao-processo-eleitoral-brasileiro>. Acesso em: 19 fev. 2021.

8 *Ibid.*

9 Disponível em: <https://www.boatos.org/politica/41-fake-news-desmentidas-balanco-desinformacao-eleicoes-2020.html>. Acesso em: 20 fev. 2021.

te compartilhadas em redes sociais, plataformas de vídeos e grupos de WhatsApp:

- a) Urnas eletrônicas estão saindo de Brasília com votos já computados;
- b) Apenas três países (Brasil, Cuba e Venezuela) usam urnas eletrônicas nas eleições;
- c) Documento prova que Bolsonaro venceu no 1º turno e houve fraude nas eleições de 2018;
- d) NSA diz que Bolsonaro ganhou eleições de 2018 no 1º turno, mas que urnas foram fraudadas;
- e) Ural prepara fraude nas urnas eletrônicas nas eleições de 2020;
- f) Ataque hacker revela fraude nas urnas eletrônicas com chance-la do TSE; g) Vídeo prova que sistema da urna eletrônica pode ser fraudado;
- h) TSE vendeu a eleição em São Paulo para Boulos e a esquerda;
- i) Porcentagem dos candidatos em São Paulo prova fraude nas eleições 2020;
- j) Caminhão rouba urnas em Fortaleza e prova fraude nas eleições 2020.

Em outra frente de monitoramento da desinformação, estudo da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (DAPP-FGV, 2020) mapeou e analisou postagens que questionam a integridade do processo eleitoral desde 2014, no Facebook e YouTube, cujos resultados apontam o crescimento da desinformação sobre fraude eleitoral em 2022.

Reportagem de Patrícia Campos Melo<sup>10</sup>, jornalista responsável pela denúncia dos disparos em massa por WhatsApp ocorridos na eleição de

---

10 MELO, Patrícia Campos. **Desinformação sobre fraude eleitoral cresce, e TSE teme que caos dos EUA se repita no Brasil em 2022**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/desinformacao-sobre-fraude-eleitoral->

2018, amparada no estudo da DAPP-FV, revela que o ano de 2020 registou enorme volume de *posts* e links sobre supostas fraudes nas urnas e manipulação eleitoral no Brasil. Segundo Marco Ruediger, diretor da DAPP-FGV, que coordena o estudo ao lado de Amaro Grassi, a disseminação de conteúdos que geram desconfiança na votação promove uma corrosão democrática que muitas vezes não é imediatamente perceptível.

Segundo o estudo (DAPP-FGV, 2020), os links com maior engajamento no período analisado foram “PF desmantela quadrilha que cobrava até R\$ 5 milhões para fraudar urnas eletrônicas”, da Folha Centro Sul, com 102.458 interações, e “TSE entregou códigos de segurança das urnas eletrônicas para a Venezuela e negou acesso para auditores brasileiros”, do Jornal da Cidade Online (notório portal do ecossistema de desinformação). No canal de vídeos YouTube, os mais visualizados foram “Tensão no STF: peritos desmascaram urnas eletrônicas”, do canal *TopTube* Famosos, e entrevista com Diego Aranha, que fala sobre falhas das urnas eletrônicas, no programa *The Noite*, de Danilo Gentili, no SBT.

Em 2020, tiveram intensa circulação *posts* e vídeos sobre a denúncia do presidente Jair Bolsonaro por suposta fraude nas urnas do país, sobre um misterioso incêndio que destruiu urnas eletrônicas na Venezuela e peritos que “desmascaram” urnas (DAPP-FGV, 2020). O mandatário brasileiro é afiliado das teorias que, amparadas em acusações sem evidências de fraude nas urnas eletrônicas e defesa do retorno do voto impresso, acabam por deslegitimar as instituições democráticas.

Mesmo antes do pleito que o sufragou como Presidente da República, Bolsonaro aventou a possibilidade de fraudes no sistema eletrônico de votação. Em *live* realizada em setembro de 2018<sup>11</sup>, portanto, antes do primeiro turno da eleição presidencial, o então candidato

---

cresce-e-tse-teme-que-caos-dos-eua-se-repita-no-brasil-em-2022.shtml. Acesso em: 19 fev. 2021.

11 Jornal Folha de S. Paulo, 08 de janeiro de 2021.

afirmou que “a grande preocupação realmente não é perder no voto, é perder na fraude. Então, essa possibilidade de fraude no segundo turno, talvez até no primeiro, é concreta”.

Mesmo vitorioso em 2018, voltou a afirmar sem evidências, em março de 2020, que

pelas provas que eu tenho em minhas mãos, que vou mostrar brevemente, eu fui eleito no primeiro turno, mas, no meu entendimento, teve fraude. E nós termos não apenas palavras, temos comprovado, brevemente quero mostrar, porque precisamos aprovar no Brasil um sistema seguro de apuração de votos. Caso contrário, passível de manipulação e de fraudes (...) <sup>12</sup>.

Em novembro de 2020, após votar no pleito municipal, Bolsonaro afirmou que “a minha eleição em 2018 só entendo que fui eleito porque tive muito, mas muito mais voto. Tinha reclamações que o cara queria votar no 17 e não conseguia. Vão querer que eu prove. É sempre assim” <sup>13</sup>.

Logo após as alegações do presidente, o *Twitter* foi inundado por campanha em defesa do voto impresso. As *hashtags* #VotoImpressoEm2022, #TSEmentiu e #TSECumpraalei ocuparam os *trending topics* da rede social, impulsionadas pelos perfis do próprio presidente e dos seus filhos, amealhando o engajamento de destacados influenciadores digitais do Bolsonarismo. Participaram da campanha as deputadas federais do PSL Bia Kicis e Carla Zambelli, o deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, o ex-deputado federal e presidente do PTB Roberto Jefferson,

---

12 Jornal Folha de S. Paulo, 08 de janeiro de 2021.

13 Jornal Folha de S. Paulo, 08 de janeiro de 2021.

além de ativistas que angariaram notoriedade com a eleição de Bolsonaro como Bernardo P. Küster, Allan dos Santos<sup>14</sup> e Leandro Ruschel.<sup>15</sup>

É possível imaginar o efeito deletério da corrente de desinformação que vicejou na esfera subcutânea das eleições 2020. Propagadas fartamente em redes sociais, Twitter, plataformas de vídeo, grupos de WhatsApp e incorporadas ao discurso de autoridades públicas, a estratégia corrói lentamente a credibilidade do regime democrático em países como o Brasil e os EUA que, nos últimos anos, foram submetidos a campanhas permanentes e coordenadas de desinformação, similar a uma epidemia de conteúdo inautêntico abrigando-se como hospedeira no debate público.

## Considerações Finais

Não obstante os esforços do TSE em mitigar os efeitos da desinformação nas eleições brasileiras, canais de disseminação de conteúdo falso, distorcido, enviesado politicamente, fraudulento ou calunioso continuam ativos e em pleno funcionamento. O ecossistema de desinformação visivelmente serve como estratégia complementar de comunicação política para governos, parlamentares e aspirantes a candidaturas futuras.

Empresas de tecnologia, com o intuito de prevenir efeitos negativos às suas marcas, passaram a rotular conteúdo duvidoso e impor duras sanções por descumprimento dos seus termos de uso. Apesar disso, ativistas em redes sociais, plataformas de vídeo, WhatsApp e Twitter mantêm o clima de conflagração e substantivo contingente de seguido-

---

14 Do canal de Vídeos Terça Livre que foi banido pelo Youtube em janeiro de 2021 por contrariar os termos de uso da plataforma e disseminar desinformação.

15 Disponível em: <https://www.jota.info/eleicoes/voto-impresso-twitter-11072018>. Acesso em: 20 fev. 2020.

res políticos mobilizados, engajados, investindo na fidelidade das bases de sustentação e angariando potenciais eleitores para sufrágios futuros.

Ataques ao STF e às urnas eletrônicas, defesa do voto impresso, sabotagem das campanhas contra a Covid 19 corroboram a hipótese de que as campanhas de desinformação se transformaram em estratégia permanente. Pode-se concluir que seus efeitos poluem o ambiente político e interferem no direito legítimo dos cidadãos de fazerem escolhas em bases racionais nas eleições, os impede de deliberar sobre plataformas reais, como a agenda econômica dos candidatos, planos para Educação e Saúde, política ambiental ou urbana – pautas deliberadamente ocultadas pelas estratégias de *Fake News* que induzem os eleitores a sufragar com base no medo, ódio, premissas falsas, calúnias e mentiras como fundamento para seus votos. Em razão disso devem ser denunciadas e combatidas.

## Referências

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. *Fake News e Discurso do Ódio: estratégia de guerra permanente em grupos de WhatsApp*. In: RAIS, Diogo (coord.). *FAKE NEWS: a conexão entre desinformação e o Direito*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco; VENTURI JUNIOR, Gustavo. *Fake News em Imagens: um esforço de compreensão da estratégia comunicacional exitosa na eleição presidencial brasileira de 2018*. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v. 14, n.1, p. 4-35, jan.-abril. 2020.

BAUMAN, Zygmunt. *Vigilância Líquida: diálogos com David Lyon*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013, p. 9.

CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. v I, a sociedade em rede.

DAPP-FGV (2020). *DESINFORMAÇÃO ON-LINE E ELEIÇÕES NO BRASIL: A circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020)*. Disponível em: <https://democraciadigital.dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio-1-Texto.pdf>. Acesso em: 19. Fev. 2021.

FULLER, Greice Patrícia; BARRETO JUNIOR, Irineu Francisco. Desinformação e Covid –19 no Brasil: Desafios e limites do enquadramento penal da disseminação de notícias falsas. *In*: LIMA, Fernando Rister de Sousa; SMANIO, Gianpaolo Poggio; WALDMAN, Ricardo Libel; MARTINI, Sandra Regina (Coords.). **COVID-19 e os Impactos no Direito: Mercado, Estado, Trabalho, Família, Contratos e Cidadania**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 35-48.

MELO, Patrícia Campos. **A Máquina do Ódio: notas de uma repórter sobre Fake News e violência digital**. São Paulo, Companhia das Letras, 2020.

RODOTÀ, Stefano. (traduzido por: DONEDA, Danilo; MORAES, Maria Celina Bodin). **A Vida na Sociedade da Vigilância: A privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.16

---

**Irineu Francisco Barreto Junior** · Pós Doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), da Universidade de São Paulo – USP. Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Professor do Programa de Mestrado em Direito da Sociedade da Informação e do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU-SP). Docente Convidado da Escola Superior da Advocacia da OAB – SP – ESA e da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Analista de Pesquisas da Fundação Seade – SP.

# **Abstenção, votos brancos e nulos:** os números das eleições de 2020

---

Alvaro Augusto de Borba Barreto

## **Resumo**

O artigo aborda a taxa de abstenção nas eleições municipais brasileiras de 2020. Ao a comparar com aquela registrada nas eleições precedentes, tanto no 1º turno quanto no 2º, verifica que foi recorde e variou acima da expectativa apontada pela tendência de crescimento contínua. Contudo, não associa tal atipicidade a mudanças de indicadores sociais, das regras que regem o pleito ou do engajamento do cidadão frente à política, e sim a um cenário externo ao processo eleitoral, aquele produzido pela Covid-19. Procura demonstrar esse quadro ao analisar a incidência da abstenção por faixa etária. Igualmente, serve-se dos índices de votos inválidos, brancos e nulos como parte do argumento, tendo em vista que, ao contrário do não-comparecimento, eles se reduziram nas eleições de 2020 em comparação às anteriores.

## **Abstract**

The article addresses the abstention rate in the Brazilian municipal elections of 2020. When comparing it with the one registered in the previous elections, both in the 1st round and in the 2nd, it verifies that it was a record and varied above the expectation pointed by the trend of continuous growth. However, it does not associate such atypicality with

changes in social indicators, in the rules that govern the election or in citizen engagement with politics, but in a scenario external to the electoral process, that produced by Covid-19. It seeks to demonstrate this picture by analyzing the incidence of abstention by age group. Likewise, it uses the invalid, white and null vote rates as part of the argument, given that, unlike non-attendance, they were reduced in the 2020 elections compared to the previous ones.

## **Introdução**

O artigo tem como objeto a abstenção nas eleições municipais de 2020 e, complementarmente, os votos brancos e nulos. A opção foi distinguir esses comportamentos: de um lado, aquele eleitor que, estando apto, deixou de comparecer às urnas; de outro, aquele que foi votar, mas que não optou por nenhuma das candidaturas disponíveis, tornando seu voto inválido.

Há autores que optam por abordar a abstenção e a invalidação do voto como se fossem um mesmo fenômeno. É o caso, por exemplo, de Santos (1987) e Costa (2007), sob a denominação de “alienação eleitoral”, e de Ramos (2009), com a identificação de “alheamento eleitoral”.

Não se retira a possibilidade dessa agregação, tendo em vista que todos esses eleitores, de um modo ou de outro, acabaram por não participar de modo válido do processo de constituição de representação política e que essas decisões produzem resultados práticos comuns de ordem coletiva. No entanto, seguindo a compreensão de Lima Júnior (1990, 1993), considera-se que, ao fazê-lo, ela uniformiza decisões que são diferentes nas motivações, na forma de expressão e no eleitorado que as promove. Por isso, devem ser investigadas separadamente para alcançar explicações mais consistentes.

Acompanhando esta perspectiva, o texto defende que, nas eleições de 2020, não há mudança na abstenção, embora o índice tenha sido significativamente mais elevado do que o apresentado em disputas an-

teriores. A hipótese é que a elevação se deveu a um fator externo ao processo eleitoral: a pandemia de covid-19.

A partir dessa interpretação, o artigo não toma a taxa mais elevada e atípica da abstenção como indicador da súbita ampliação do desinteresse, quando não do repúdio à política, ou da saturação dos eleitores com o sistema político. Essa elevação aponta, sim, para a continuidade da tendência anterior: o crescimento paulatino. Nesse sentido, os significados do não-comparecimento em 2020 não são excepcionais e os problemas que o ocasionam e que exigem presumidas soluções continuam os mesmos de antes.

A sequência do artigo pretende demonstrar o argumento. Um dos elementos a ser utilizado diz respeito aos índices de votos brancos e nulos, que não variaram na mesma intensidade nas eleições de 2020 em comparação às anteriores. Ao contrário, regrediram.

## Da incidência do fenômeno

Antes de apresentar os dados das eleições de 2020 e anteriores, é necessária uma nota metodológica. As informações relativas às eleições municipais são agregadas e operam como se houvesse uma única eleição, a exemplo do que ocorre com a disputa presidencial. Logo, elas ignoram que, na prática, ocorreram mais de 5000 disputas independentes (5568, em 2020), realizadas simultaneamente e que seguiram fundamentalmente as mesmas regras<sup>1</sup>.

Os índices podem não corresponder à realidade efetiva, pois cada localidade tem a sua taxa de abstenção e o seu contingente de eleitores que invalidaram o voto, os quais podem se distanciar bastante daquela que é resultado da unificação. Além disso, a agregação faz com que

---

1 A exceção está na exigência da maioria absoluta dos votos válidos para obter a vitória, o que torna possível um 2º turno, o que abrange pequeno contingente de municípios com mais de 200 mil eleitores (95).

os eleitores dos maiores colégios eleitorais participem desproporcionalmente na configuração da taxa alcançada. Apenas para exemplificar: com 33,5 milhões de eleitores, o município de São Paulo – que é apenas um dos existentes no país – corresponde a 29,5% do eleitorado apto nacional. Se esses eleitores tiverem um comportamento muito distinto do registrado nos demais dos municípios, eles contribuem significativamente para aproximar o índice da decisão que tomaram.

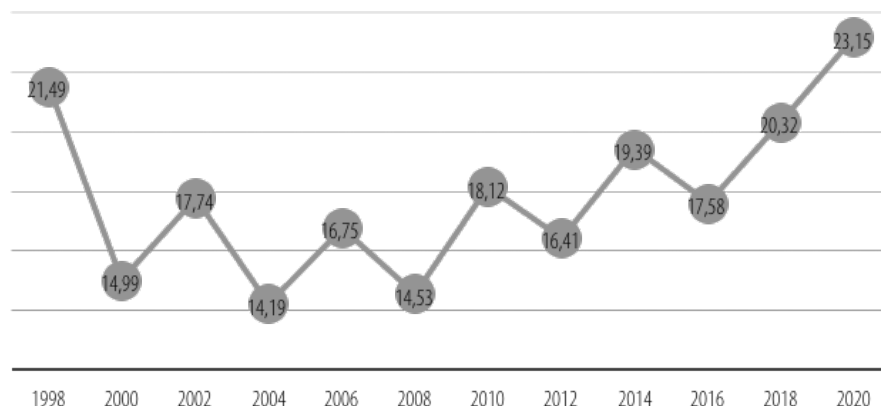
O modelo ideal de análise implica observar/comparar os resultados de cada um dos municípios para verificar a variação no comportamento dos eleitores. Essa análise não será realizada nesse artigo, em razão de seus objetivos e limitações. No entanto, fica o alerta: os resultados apresentados correspondem a dados agregados e podem incorporar distorções em relação a cada município em particular ou a outras formas de agregações (distribuição geográfica, tamanho populacional, indicadores econômicos etc.).

A intensidade da variação na taxa de abstenção entre os municípios registrada em 2020 por si só demonstra a diversidade de cenários encontrados no país: Oiapoque (AP) teve o maior índice, com 38,27%, enquanto Marema (SC) apresentou o menor, 2,94% (PINHEIRO, 2020). A diferença entre eles é de cerca de 1.200%.

Por outro lado, essa agregação tem a vantagem de permitir comparar seus resultados com as eleições presidenciais, aquelas em que, de fato, o país se torna um único distrito. A comparação não é perfeita, pois nas presidenciais os eleitores são submetidos à mesma competição, o que não ocorre nas municipais, em que cada localidade tem uma específica, com distintas quantidades de candidatos, de alianças entre partidos, de cenários políticos e de temas mobilizadores.

Feitos esses esclarecimentos, o Gráfico 1, a seguir, traz a taxa ou o índice de abstenção no 1º turno das últimas 12 eleições realizadas no país, correspondentes ao período 1998-2020 e à totalidade dos pleitos em que houve possibilidade de reeleição dos titulares dos cargos executivos.

GRÁFICO 1. Taxa de abstenção no 1º turno das eleições (Brasil, 1998-2020)



Fonte: BRASIL. TSE.

O primeiro e mais destacado apontamento é que o índice de abstenção nas eleições de 2020 foi o mais alto do período, com 23,15%. O resultado mais próximo a este havia sido registrado há 22 anos, nas eleições de 1998, com 21,49%. E, mesmo assim, a disputa mais recente o supera em 1,66 pontos percentuais e é 7,7% mais elevado.

Se a comparação for realizada com as eleições mais recentes, o contraste é maior: em variação absoluta, a de 2020 superou em 2,83 pontos percentuais a disputa de 2018 e em 5,57 pontos percentuais a de 2016, tendo um não-comparecimento do eleitorado apto relativo que é, respectivamente, 13,9% e 31,7% mais elevado.

O segundo aspecto a considerar é que, as 12 eleições analisadas correspondem a duas disputas não plenamente compatíveis: são seis de âmbito nacional e estadual, na qual foram eleitos presidente da república, senador, governador, deputado federal e estadual (1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018) e outras seis de amplitude municipal em que são escolhidos prefeito e vereador (2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020).

Por envolverem cargos diferentes, correspondentes a âmbitos da federação distintos, elas expõem o eleitor a estímulos também diferentes e que repercutem em escolhas distintas no que diz respeito a ir ou não vo-

tar. Essa diversidade está manifestada na trajetória da taxa de abstenção. O Gráfico 1 mostra uma onda: há queda na passagem do âmbito nacional-estadual para o municipal e, a seguir, crescimento, quando ocorre nova eleição nacional-estadual.

Esses dados mostram que há influência do âmbito de disputa ou de cargos em jogo nas eleições. E indicam que, ao menos no recorte temporal escolhido, o pleito local conseguiu mobilizar mais o eleitor. Assim, menos eleitores se abstêm, em termos relativos. Em uma média simples: nas municipais, o índice do período é 16,80% e nas nacionais-estaduais, 18,97%, diferença de 2,17 pontos percentuais ou cerca de 13%.

De igual forma, as informações sugerem que, se o não-comparecimento fosse simplesmente o resultado da avaliação do cidadão sobre a política, essa variação não deveria existir. Ou, ainda que seja produto dessa apreciação, ela não é uniforme, de modo que há juízo mais negativo frente ao sistema e às autoridades e cargos nacionais-estaduais e/ou mais condescendente com as lideranças locais.

Uma terceira abordagem suscitada aponta a atipicidade do índice de abstenção nas eleições municipais de 2020. Se fosse mantida a tendência de a eleição municipal apresentar taxa menor que foi identificada acima, seria de se esperar que ficasse abaixo de 20,32%, que foi aquela registrada nas eleições nacionais-estaduais de 2018. E, seguindo outra tendência – a de crescimento no índice a cada eleição municipal, registrada desde 2004 –, ele seria maior do que 17,58%, registrado em 2016. Na conjunção das duas tendências, seria especulado algo em torno de 18,5%-19,5%.

Não foi o que ocorreu: a taxa de abstenção atingiu 23,15%, tendo crescido mais do que o projetado em relação à eleição de 2016, superando-a em quase um terço. E também foi maior do que a registrada na eleição nacional-estadual de dois anos antes, quando a expectativa seria que fosse menor.

E essa atipicidade não ficou restrita ao 1º turno, que é o parâmetro utilizado no Gráfico 1. O mesmo cenário se apresenta, quando é levada

em conta a abstenção no 2º turno, seja na comparação com aquela registrada em pleitos anteriores, seja quando justaposta à apresentada pelo 1º turno da mesma eleição. É o que indica o Quadro 1.

QUADRO 1. Índice de abstenção no 1º e 2º turnos de votação para presidente e prefeito (Brasil, 2002-2020)

| Eleição | 1º turno | 2º turno | Variação abs. | Variação % |
|---------|----------|----------|---------------|------------|
| 2020    | 23,15    | 29,53    | 6,38          | 27,56      |
| 2018    | 20,32    | 21,29    | 0,97          | 4,77       |
| 2016    | 17,58    | 21,55    | 3,97          | 22,58      |
| 2014    | 19,39    | 21,10    | 1,71          | 8,82       |
| 2012    | 16,41    | 19,12    | 2,71          | 16,51      |
| 2010    | 18,12    | 21,50    | 3,38          | 18,65      |
| 2008    | 14,53    | 18,09    | 3,56          | 24,50      |
| 2006    | 16,75    | 18,99    | 2,24          | 13,37      |
| 2004    | 14,19    | 17,29    | 3,10          | 21,85      |
| 2002    | 17,74    | 20,47    | 2,73          | 15,39      |

Fonte: BRASIL. TSE.

Assim como o Gráfico 1, o Quadro 1 permite observar diferentes ângulos do modo como a taxa de abstenção se apresentou nas últimas 10 eleições realizadas no país<sup>2</sup>. Contudo, todos esses ângulos indicam a diferenciação de 2020 em comparação às demais.

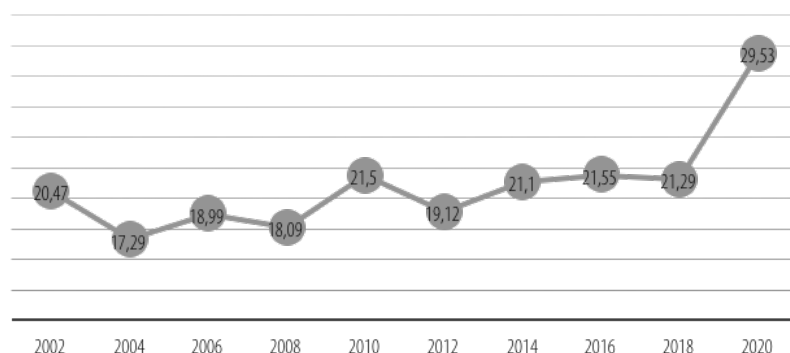
A primeira ponderação é que há uma tendência comum nas eleições analisadas: a abstenção no 2º turno é mais elevada do que no 1º.

2 Em relação ao Gráfico 1, foram suprimidos dados relativos às eleições de 1998 e de 2000. No caso da primeira, porque não houve 2º turno para Presidente, tão somente para governador em 13 estados. No da segunda, para manter a sequência então adotada (estaduais-nacionais e, depois, municipais). Ressalva-se que, em 2000, a abstenção no 2º turno foi de 16,25%, o que a faz 1,26 pontos percentuais e 8,4% mais elevada do que a do 1º turno (BRASIL. TSE, 2021).

Essa não é constatação nova, e sim a confirmação de diagnóstico realizado por outros estudos (REIS, 1991; SILVA, 2016; BARRETO; GARCIA, 2020).

A observação seguinte aponta que a “onda” identificada no Gráfico 1 não se apresenta da mesma forma. Entre 2002 e 2014, ela se repete: abstenção no 2º turno das eleições municipais é menor do que o da presidencial<sup>3</sup> que as antecedeu, sendo seguido por um acréscimo dois anos depois. A partir de 2014, o sentido se inverte: as municipais apresentam abstenção mais elevada. A visualização é facilitada pelo Gráfico 2.

GRÁFICO 2. Taxa de abstenção no 2º turno das eleições para presidente e prefeito (2002-2020)



Fonte: BRASIL. TSE.

Outra forma de perceber a mudança ocorrida a partir 2014 é observar a variação relativa da taxa de abstenção entre os dois turnos, nos dois tipos de eleição. Entre 2014 e 2020, enquanto nas municipais ela está acima de 20%, na nacional fica abaixo de 10%.

3 Os 2ºs turnos em questão são todos para Presidente, mas nem sempre para governador, pois várias das disputas foram decididas no 1º turno. Por isso, a referência apenas a eleições nacionais ou presidenciais.

Uma distinção que pode ajudar a explicar essa diferença é o fato de, no 2º turno da eleição presidencial, repetir-se integralmente o eleitorado que estava apto no 1º turno. Também a variação entre os índices de abstenção dos 2ºs turnos das cinco eleições presidenciais analisadas é pequena: o piso foi de 18,99%, em 2006, e o teto, 21,29%, em 2018, correspondente a uma variação de 2,3 pontos percentuais ou 12,11% no período.

A mesma uniformidade não se verifica nas eleições municipais. A começar pelo fato que a maior parte do eleitorado do país não está sujeita à possibilidade da ocorrência de 2º turno, pois alistada em localidades com menos de 200 mil eleitores. Em 2004, em 68 municípios poderia ocorrer 2º turno, contingente que atingiu 95, em 2020. E como em muitos deles a disputa se resolve no 1º turno, em 2020, houve, de fato 2º turno em 58, o que mobilizou 26,1% do eleitorado nacional. Lembra-se, novamente, que outro elemento a contribuir para a maior variação é que, ao contrário das eleições presidenciais, em cada localidade se desenvolve uma disputa específica e há um perfil de eleitorado distinto.

E, de fato, as eleições municipais se mostram mais instáveis quando a comparação inclui o 2º turno de votação. O menor índice foi registrado em 2004, com 17,29%, e o maior, 29,53%, em 2020. Se a eleição mais recente não for considerada, por ter sido atípica, o teto é 21,55%, ainda assim a indicar variação de 24,64%, o dobro da registrada nas presidenciais (12,11%). Em termos de variação relativa entre 1º e 2º turno, com exceção da eleição de 2012 (em que ela foi de 16,51%), em todas as demais está acima do patamar máximo alcançado pelas eleições nacionais.

Há, contudo, uma estabilidade nas municipais que não é registrada nas presidenciais. Ao longo do período, a taxa de abstenção é crescente no 2º turno: começou em 17,29%, em 2004, atingiu 29,53%, em 2020. Aliás, o crescimento repete aquele registrado no 1º turno.

Ao focar especificamente no pleito de 2020, verifica-se que ele tem índice de abstenção também no 2º turno que supera todos os demais, não só nominalmente, como em termos relativos, o que é facilmente observado no Gráfico 2. Se aquele registrado no 1º turno (23,15%) já é mais

elevado do que o alcançado por qualquer eleição no 2º turno, aquele apresentado na 2ª rodada de votação é próximo a 30%, quase oito pontos percentuais superior ao mais alto (eleições de 2016, com 21,55%).

De igual forma, o crescimento na passagem de um turno para o outro é o mais intenso em comparação às demais eleições: a variação é de 6,38 pontos percentuais, bem acima dos 3,97 pontos percentuais registrados em 2016, que era o patamar mais alto até então. E, em termos relativos, chega a 27,56%, o que também é recorde do período, superando os 24,50% registrados em 2008.

Enfim, o conjunto de informações e de análises confirmam que, seja no 1º, seja no 2º turno, a taxa de abstenção nas eleições de 2020 foi recorde no período. E, ainda quando ela dá continuidade a tendências observadas nos pleitos anteriores, supera em muito as projeções, tendo se manifestado em intensidade excepcionalmente elevada.

## **O que explica a intensa elevação na abstenção?**

Uma questão deriva imediatamente dessa constatação: quais as razões para esse cenário? A pergunta é simples, mas a resposta não. Provavelmente, o procedimento metodológico que produziria os resultados mais adequados seria ouvir os eleitores que decidiram não ir votar.

Na falta de pesquisas com esse público, é possível recorrer às várias teorias internacionais que buscam explicar o fenômeno. A dificuldade é que, por mais convincentes em seus fundamentos epistemológicos que elas sejam e que investigações empíricas as confirmem, sempre persiste um tom especulativo e não demonstrado, no qual é apreciado um comportamento individual a partir de análises coletivas.

Assim, tem-se a teoria sociológica, que associa a abstenção a algum recurso econômico e social que o eleitor não possui, ou seja, é a carência que faz com que o indivíduo não compareça às urnas. Saber qual recurso é mais decisivo ou quais são mais determinantes para tal, torna-se tema de várias pesquisas mundo afora. Idade, renda pessoal e familiar, escola-

ridade, integração ao mundo do trabalho, local e condições de moradia e custo de deslocamento ao local de votação. Essas são algumas das carências que mais contribuem para a abstenção, conforme diversos estudos.

Sem negar a validade que essas ou outras variáveis aqui não citadas para determinar a incidência da abstenção, considera-se que elas não são suficientes, quando se referem ao aumento expressivo do índice em 2020. Apesar da restrição da atividade econômica e do aumento do desemprego em que transcorreu a eleição de 2020, o que não é pouco para a vida cotidiana das pessoas, não há indícios de uma modificação tão drástica dos indicadores sociais e econômicos em tão pouco tempo que pudesse provocar tal salto em comparação a eleições precedentes.

Uma segunda perspectiva analítica é psicológica: vincula o comparecimento ao grau de competitividade da disputa e/ou à capacidade de os competidores motivarem os eleitores. Ela traz como pressuposto que o eleitor é desinteressado e não quer votar, mas que pode ser mobilizado pelas questões em disputa, propaganda política, demais ações de candidatos e partidos, e por organizações e instituições sociais das quais participa ou, mais recentemente, pelas redes sociais às quais está vinculado.

Essa explicação é mais adequada às eleições de voto facultativo, embora não se possa desprezar o efeito que a dinâmica de uma disputa específica pode ter junto ao eleitor também naquelas com voto obrigatório. A intensa variação dos índices de abstenção entre os municípios brasileiros permite supor que este seja um elemento com capacidade para explicar o comparecimento. Todavia, embora seja possível, o artigo não tem a intenção de analisar o cenário específico de mais de 5 mil disputas simultâneas e, consequentemente, atestar a efetiva aplicabilidade da teoria.

Seguindo a sua base argumentativa, pode-se ponderar que as eleições de 2020 não mobilizaram o eleitor tanto quanto as equivalentes anteriores, de modo a registrar um excessivo crescimento do não-comparecimento. Considera-se que, isoladamente, essa explicação não é suficiente. Assim como, interpreta-se que o eventual desinteresse como

motivação para a abstenção é mais o reflexo de um contexto do que a sua causa.

É nessa teoria, ainda, que se molda uma explicação recorrente para a taxa de abstenção: a atitudinal e que a apresenta como indicador do desencanto, quando não do repúdio à política. Ela se relaciona com a perspectiva do eleitor estratégico, pois, de modo explícito ou subjacente ao argumento, é dito que, se esse eleitor não vislumbra retorno utilitarista na política, não ir votar se torna o resultado inevitável de um cálculo racional egoísta.

A literatura internacional mostra que esse desencantamento do eleitorado é fenômeno generalizado, que afeta a democracia ocidental e se espalha tanto por países capitalistas avançados quanto pelas jovens democracias de países de terceiro mundo<sup>4</sup> (FREIRE; MAGALHÃES, 2002; PEREA, 1999; VITULLO, 2002).

No caso brasileiro, como a cada eleição, nos últimos 20 anos, o índice de abstenção é mais elevado do que o da disputa anterior de mesmo nível, são também recorrentes análises dessa ordem. Elas são realizadas por cientistas políticos, jornalistas, autoridades políticas e eleitorais. Alguns exemplos: ao comentar a abstenção nas eleições de 2016, o Presidente Michel Temer a classificou como “um recado da população à classe política” (CARAM; RAMALHO, 2016). Já a Ministra Carmen Lúcia, quando presidia o TSE, considerou a abstenção de 19% no 2º turno nas eleições de 2012 como “preocupante” (OLIVEIRA, 2012). Nenhum dos dois, porém, foi além dessa enunciação, não especificou a reação que deveria ser produzida frente a esse cenário, a não ser remeter a uma ge-

---

4 Uma leitura alternativa minimiza esse crescimento, pois o vincula ao desencanto progressivo do eleitor com as promessas da democracia, verificado especialmente em países que saíram de ditaduras e tiveram na eleição inaugural da redemocratização elevada adesão. Esse desencanto pode indicar a rotinização do processo eleitoral, a perda do sentimento de redenção associado às eleições, indiferença, desilusão e apatia, o que repercute em menos comparecimento, mas não necessariamente implica o repúdio à ou a desvalorização da democracia. Para mais detalhes, ver: Fornos; Power; Garand (2004).

nérica e imprecisa “reforma política”, sempre tão citada quanto protelada no país. O atual Presidente do TSE, o Ministro Luís Roberto Barroso foi um pouco mais pontual: ao comentar as eleições de 2020, indicou que “acho que a gente começa a fazer uma transição. O modelo ideal é o voto facultativo e em algum lugar do futuro não muito distante ele deve ser”, embora também tenha dito que “ainda prefiro voto obrigatório com sanções leves como é no Brasil” (TEIXEIRA; COLON, 2020).

Outra linha interpretativa relaciona aspectos institucionais ao não-comparecimento do eleitor, indicando que os constrangimentos apresentados pelas regras que disciplinam as eleições moldam o comportamento dos atores, aumentam ou não os custos de ir votar e facilitam ou dificultam a abstenção.

Estudos mostram que a obrigatoriedade do voto é fator mais estratégico para uma abstenção menor, embora não seja regra, pois há países e pleitos específicos com voto facultativo que alcançam comparecimento superior ao daqueles de voto compulsório. Mas não é o único: os meios de votação (apenas presencial ou também pelo correio, internet), o período e o horário de funcionamento das urnas, o tipo de sistema de governo, os cargos em disputa, a fórmula eleitoral etc., são alguns dos fatores que, isolada ou conjuntamente, produzem efeito sobre o comparecimento do eleitor.

Os dados apresentados no artigo confirmam que elementos institucionais afetam o comparecimento. A abstenção não tem sido a mesma nas eleições nacionais-estaduais em comparação às municipais. Porém, no caso da eleição de 2020 não há diferença nesses aspectos institucionais em relação aos pleitos anteriores que possam explicar o aumento da taxa de abstenção. Logo, como é rotina nas disputas brasileiras, o voto continuou obrigatório, o meio de votação foi apenas presencial, com uso da urna eletrônica e seções de votação abertas apenas em um dia, um domingo, sendo que em todas houve disputa concomitante a cargos do poder executivo e do legislativo. E o sistema de governo, a fórmula eleitoral e a formatação do legislativo não sofreram alterações.

Em se tratando de novas regras aplicadas em 2020, presume-se que elas não produziram efeito sobre o comparecimento, como a proibição das coligações nas eleições proporcionais, embora seja uma mudança significativa na dinâmica do pleito. Ou, então, conforme prediz a teoria, elas deveriam ter propiciado a redução da abstenção. É o caso do horário de funcionamento das urnas, ampliado em 1h (de 7h às 17h). Por tudo isso, à luz do princípio institucional, não deveria ter sido registrada essa abstenção recorde.

Por outro lado, deve-se ponderar que a alteração da data de votação fez das eleições de 2020 distintas das demais. Pela primeira vez não foi cumprida a determinação Constitucional de realização da votação no 1º domingo de outubro e o eventual 2º turno no último domingo do mesmo mês. Materializada por meio da Emenda Constitucional 107/2020, houve o adiamento da votação para os dias 15 e 29 de novembro. Especula-se que, ainda que esse fato possa ter contribuído para a ocorrência de mais abstenção, ele não teve capacidade para produzir um crescimento tão intenso<sup>5</sup>.

A hipótese do artigo reputa o aumento excepcional e atípico da abstenção como decorrente de fator externo. Ou seja, que não está associado à percepção sobre a política em geral e sobre o cenário competitivo oferecido pela eleição em particular ou a qualquer outro elemento intrínseco ao processo eleitoral. Enfim, defende-se que não houve um acréscimo desproporcional da carência de recursos do eleitorado a afastá-lo das urnas, alterações das regras que pudessem ter impacto dessa magnitude ou um intenso acirramento do desencanto com a política. Isso não significa, o inverso, um súbito contentamento e satisfação com o sistema político. E, sim, que a parcela do eleitorado insatisfeita se

---

5 Em razão do apagão, a votação sofreu um segundo adiamento em Macapá (AP), tendo ocorrido nos dias seis e 20 de dezembro. A abstenção no 1º turno foi de 25,81% e, no 2º, de 33,99%. Apesar de superior à média nacional, Macapá não foi recordista entre as capitais, posto que ficou com Porto Alegre, no 1º turno (33,08%) e Goiânia no 2º (36,7%) (BRASIL. TSE, 2021).

manteve a mesma e/ou cresceu dentro das projeções e não teria a capacidade de produzir a explosão registrada em 2020.

Isso está longe de ser tranquilizador, pois os impasses em torno da percepção sobre a política e a fragilidade da discussão política nos processos eleitorais continuam intactos a desafiar o país e a demandar reflexão mais aprofundada e eventuais reformas institucionais, mas apontam que não foi essa percepção que fez a abstenção assim se apresentar no pleito mais recente.

Não é preciso procurar muito para encontrar o fator externo responsável por essa situação. Trata-se da pandemia de covid-19. Ela é o diferencial em meio ao qual as eleições de 2020 foram promovidas, uma novidade de tal forma inusitada que não figurava em nenhuma previsão até chegar ao país no início daquele ano. Foi ela que afastou uma parcela mais expressiva de eleitores das urnas.

Contudo, na situação excepcional em que transcorreram as eleições, pode-se dizer que, apesar de recorde, a abstenção foi menor do que aquela de 30% a 40%, apontada por visões mais pessimistas (PERÓN, 2020; CAMPINAS, 2020). Perante essas projeções, o comparecimento surpreendeu, por mais paradoxal que possa parecer em um cenário de abstenção recorde. Aliás, nesse aspecto, parece proceder a avaliação do Ministro Luís Roberto Barroso: “prefiro ver este copo ‘meio cheio’ do que ‘meio vazio’. Quando iniciou-se o processo eleitoral, temia-se uma abstenção colossal devido à pandemia, e não foi o que ocorreu. Fizemos o processo eleitoral dentro das mais rigorosas diretrizes de segurança sanitária, e as pessoas compareceram” (ESPECIALISTAS..., 2020).

Nessa manifestação, discorda-se com a aproximação que o Ministro Barroso faz entre as normas de segurança e o comparecimento. Argumenta-se que a dificuldade para manter o distanciamento social manifestada por amplos setores da população na vida cotidiana e no mundo do trabalho, repetiu-se em relação às eleições. Ou seja, não foi por se sentir segura frente à pandemia ou por confiar nas medidas de prevenção adotadas pela Justiça Eleitoral que parcela expressiva do elei-

torado foi às urnas, e sim porque não se preocupava com a questão ou não tinha condições para se precaver.

Outro fator a ser ponderado é que o modelo de cálculo da taxa de abstenção adotado pelo país é bastante simples: ela é a razão da divisão do total de eleitores que compareceram às urnas pelo total de eleições aptos a votarem. Essa simplicidade esconde uma série de situações distintas e que a tornam uma agregação “ilusória”, pois compreende diferentes condições institucionais e realidades sociais. Em resumo: por trás desse índice se revelam diferentes razões e significados para o não-comparecimento às urnas. Em situações excepcionais, como é o caso de uma pandemia, essa diversidade tende a se revelar mais claramente e a taxa “unificada” a mostrar ainda mais falhas para ser sensível a tais distinções.

Apresentam-se alguns exemplos. Pela fórmula de cálculo, todo eleitor inscrito e que não comparecer às urnas será contabilizado como abstenção. O cadastro de eleitores aptos, base para o cálculo da abstenção, fecha 150 dias antes da votação no 1º turno. Sem considerar eventuais desajustes no registro de eleitores alistados<sup>6</sup>, o fato é que todos aqueles que falecerem nesse intervalo de tempo serão contabilizados como ausentes, embora tal abstenção não esteja ligada à decisão de não ir votar e, menos ainda, a quaisquer percepções sobre a política.

Assim, a taxa de abstenção sempre incorpora um contingente que pode ser considerado “inato”. Em 2018, estima-se que 533 mil pessoas tenham falecido entre maio (quando se consolida o eleitorado apto) e

---

6 Apesar dos avanços tecnológicos e do cadastramento biométrico em andamento – aliás, não utilizado na eleição de 2020 em decorrência da pandemia –, a confiabilidade do registro de alistamento é essencial para a obtenção de uma taxa de abstenção “realista”, especialmente em países que tomam os alistados como a base para o cálculo da ausência. Os dois últimos recadastramentos gerais do eleitorado brasileiro mostraram que havia grande distorção no banco de dados: após o de 1956-1957, o eleitorado nacional diminuiu em quase um terço, e após o de 1986, a abstenção naquele ano foi de 5,3% na eleição para governador (agregado do país) face a 21,5% no pleito anterior, o de 1982 (NICOLAU, 2019).

outubro (mês de votação). Logo, 0,36% do eleitorado não compareceu às urnas sem que, efetivamente, tenha decidido ausentar-se. Em 2020, projeta-se um contingente ainda mais alto: 604 mil pessoas, correspondente a 0,40% (REGISTRO CIVIL, 2021). Nesse período (maio e novembro, quando ocorreu a votação), aproximadamente 150 mil pessoas morreram de covid-19<sup>7</sup> (MÔES, 2021).

E, nesse cálculo não se está levando em consideração um contingente desconhecido – mas que se pode projetar como expressivo –, que não foi votar em 2020 porque estava hospitalizado e em quarentena com covid-19 ou se recuperava das sequelas provocadas pela doença. Em qualquer cenário, esses ausentes ampliam significativamente a abstenção “inata”. Não se sabe se eles se dispunham a ir votar, se tivessem condições para tal. O fato é que, em razão da pandemia e por motivação não associada à percepção sobre a política ou a qualquer outro elemento do processo eleitoral, deixaram de votar.

Outra peculiaridade é que, no país, é razoavelmente fácil e simples driblar a obrigatoriedade do voto. Basta “justificar o voto”, o que, não se perca pela denominação, é a justificação do não voto e pode ser realizada no dia da eleição ou 60 dias após a data da votação. Em 2020, a Justiça Eleitoral ampliou as possibilidades de abster-se sem sofrer sanções em razão do sufrágio obrigatório e reduziu os já reduzidos custos para quem não comparece às urnas. Entende-se tais facilitações em função da pandemia, mas uma das consequências inevitáveis dessas medidas foi o aumento da abstenção.

Dentre esses estímulos (previstos ou imprevistos) ao não-comparecimento, há a introdução da possibilidade de justificar a ausência por meio de um aplicativo, o E-título (já era possível o fazer via internet,

---

7 Uma parcela dos falecidos aqui considerados – inclusive os mortos por covid-19 – não eram eleitores aptos, seja por terem menos de 16 anos, seja por não serem obrigados a se alistar (analfabetos e jovens de 16-17 anos). Assim, o quantitativo está superestimado, mas não se acredita que o esteja significativamente.

por meio do Sistema Justificativa, no site do TSE)<sup>8</sup>. De igual modo, os juízes eleitorais foram sensíveis e aceitaram o receio de ir votar na pandemia como justificativa à abstenção. Não bastasse isso, foi mantido o reduzido valor da multa atribuída ao não-comparecimento injustificado (R\$3,51)<sup>9</sup>. Por conseguinte, assiste razão ao Presidente do TSE quando declara que “acho que o voto hoje no Brasil é praticamente facultativo porque as consequências de não votar são pequenas”.

Mais um aspecto a ser ponderado é que, em qualquer eleição, os eleitores analfabetos e aqueles que possuem 16 e 17 anos ou mais de 70 anos têm a possibilidade de não comparecer às urnas sem nenhum custo, pois a eles o voto é facultativo. Juntos, são 20 milhões ou 13,2% do eleitorado apto. Essa é uma situação bem distinta à do eleitor alfabetizado que tem entre 18 e 69 anos, cujo voto é obrigatório. Parece evidente que abster-se quando não se é obrigado a comparecer às urnas é um cenário, distinto de não comparecer quando há a obrigatoriedade de votar, ainda que existam facilidades para superar o caráter compulsório do sufrágio. Em um cenário de pandemia, na qual a população mais idosa está no grupo de risco, espera-se que essa diferença entre votar se quiser ou ser obrigado tem de se fazer notar.

A tabela 1 distingue a taxa de abstenção por faixa do eleitorado nacional, nas eleições de municipais de 2016 e de 2020.

---

8 A adesão foi intensa e o aplicativo apresentou instabilidade ao longo da votação no 1º turno. Até às 15h daquele dia, 560 mil eleitores haviam justificado a ausência (MAZUI, 2020). No 2º turno, a adesão foi ainda maior: com menos eleitores envolvidos do que no 1º turno, 503 mil eleitores já haviam utilizado o E-título até o meio-dia (TSE DIZ QUE..., 2020).

9 Em razão do agravamento da pandemia e da restrição ao funcionamento dos cartórios eleitorais, em fevereiro de 2021, o TSE suspendeu por tempo indeterminado quaisquer das punições para quem não justificou a ausência nas eleições de 2020. A Justiça Eleitoral não tem poderes para anistiar as multas e outras punições, o que só pode ser realizado pelo Congresso Nacional e já foi determinado em eleições precedentes (TSE SUSPENDE..., 2021).

TABELA 1. Taxa de abstenção no 1º turno de eleições municipais  
(Brasil, 2016-2020)

| Faixa etária | Taxa de abstenção |       | Variação |          |
|--------------|-------------------|-------|----------|----------|
|              | 2016              | 2020  | Absoluta | Relativa |
| 16-17        | 12,6              | 17,7  | 5,1      | 40,5     |
| 18-34        | 16,5              | 22,9  | 6,4      | 38,8     |
| 35-54        | 12,6              | 16,5  | 3,9      | 31,0     |
| 55-69        | 12,5              | 18,9  | 6,4      | 51,2     |
| 70 ou +      | 57,8              | 69,2  | 11,4     | 19,7     |
| Geral        | 17,58             | 23,15 | 5,57     | 31,7     |

Fonte: BRASIL. TSE.

A primeira observação é que, em 2020, ela é maior em todas as cinco faixas do eleitorado, a indicar uma tendência comum. Entretanto, pode-se argumentar que esse crescimento era esperado, caso o pleito de 2020 repetisse – como o fez – a trajetória de aumento que vinha sendo registrada desde 2004. Sendo assim, pode produzir mais resultados se a questão for pensada em termos da intensidade da ampliação em cada faixa etária, o que será apreciada mais adiante.

A segunda observação é que, nas duas eleições, o comportamento das faixas etárias possui similitudes. Há dois grupos: de um lado, as quatro que contemplam os eleitores de 16 a 69 anos, em que a abstenção está no patamar de 10%-20% e sempre abaixo da taxa geral do pleito; e, de outro, os com 70 anos ou mais, cuja abstenção atinge folgadoamente mais da metade dos eleitores aptos. A diferença nesses patamares se reflete no fato de que apenas o segundo grupo está acima da taxa geral registrada em cada pleito (17,58% em 2016 e 23,15%, em 2020).

Ainda que tenham a mesma tendência, há diferenças sutis no comportamento das faixas etárias entre as duas eleições, as quais podem ser indícios a descortinar o que ocorreu no pleito de 2020. Em 2016, no eleitorado de 16 a 69 anos, a variação relativa na abstenção foi de 32%, com piso de 12,5% e teto de 16,5%, sendo que três das quatro faixas re-

gistraram praticamente a mesma taxa (12,5% e 12,6%). E a distinção na abstenção dos com 70 anos ou mais em relação às outras é intensa (41,3 pontos percentuais), mas menor do que a verificada em 2020.

No pleito mais recente, a variação entre as faixas etárias de 16 a 69 anos é maior, atingindo 38%, com piso de 16,5% e teto de 22,9%. Aliás, esse patamar, que foi atingido pelo eleitorado de 18-34 anos, é o único nessas faixas, nos dois períodos, a superar a barreira dos 20%. E a taxa de não-comparecimento dos eleitores com 70 anos ou mais foi de 69,2%, 46,3 pontos percentuais mais elevada do que o teto do grupo anterior.

A terceira observação é a que, somada às anteriores, chega ao ponto central da argumentação. A taxa de abstenção em 2020 foi 5,57 pontos percentuais superior à de 2016. Duas faixas etárias tiveram variação abaixo desse patamar (o eleitorado de 16-17 anos e aquele entre 35-54 anos, com 5,1 e 3,9 pontos percentuais, respectivamente). As outras três a ultrapassam: aqueles com 18-34 anos e 55-69 anos tiveram variação de 6,4 pontos percentuais e os de 70 anos ou mais, que alcançam a variação mais elevada, 11,4. A variação que essa faixa registra é de dois dígitos, quando todas as outras, estando acima ou abaixo da taxa geral, variam em um dígito. Ela é tão elevada que se aproxima do dobro da mais alta alcançada pelas demais (11,4 frente a 6,4 pontos percentuais).

Como se percebe, novamente os eleitores acima de 70 anos se distinguem dos demais. A faixa do eleitorado que registrava folgadoamente um índice de abstenção bem elevado em comparação à todas as outras, foi também aquela em que o não-comparecimento mais cresceu, ampliando ainda mais essa diferença. Não é demasiado lembrar que, além de serem eleitores com voto facultativo, o que facilita o não-comparecimento, pertencem integralmente ao chamado grupo de risco para a covid-19, fato que os torna mais predispostos a não ir às urnas.

Contudo, quando se lança um olhar para a variação na taxa de abstenção em termos relativos, o cenário é outro. A faixa dos eleitores com 70 anos ou mais é a que registrou a menor variação dentre todas (19,7%). Quem lidera nesse quesito são os eleitores de 55-69 anos, com

51,2%. Sobre esse ponto, pode-se apontar que o patamar do qual partia a taxa de abstenção nos eleitores com 70 anos ou mais já era elevado (57,8%), o que limitava a margem de crescimento, bem como que a faixa dos eleitores com 55-69 anos incorpora um expressivo contingente de pessoas que também pertencem ao grupo de mais risco, que atinge indivíduos com mais de 60 anos.

Essa situação se soma em reforço ao argumento de que a taxa de abstenção cresceu nas eleições de 2020 em todas as faixas etárias na comparação ao pleito de 2016, em razão da pandemia. E que, pela mesma motivação, cresceu ainda mais intensamente entre os eleitores mais idosos, pertencentes aos grupos de risco. Ou seja, aqueles com 70 anos ou mais, que possuem voto facultativo e tradicionalmente são o que mais se abstêm, em um cenário da pandemia, intensificaram o não-comparecimento.

Outra informação estatística, trazida pela Quadro 2, pode consolidar o argumento e superar a eventual distorção que o peso desproporcional de cada faixa etária sobre o total do eleitorado apto e da taxa de abstenção pode produzir em algumas das análises precedentes.

QUADRO 2. Relação entre participação relativa das faixas etárias na taxa de abstenção e no eleitorado nas eleições municipais de 2020

| Faixa etária | % abstenção / % eleitorado |
|--------------|----------------------------|
| 16-17        | 76,38                      |
| 18-34        | 98,84                      |
| 35-54        | 71,24                      |
| 55-69        | 81,42                      |
| 70 ou +      | 197,87                     |

Fonte: BRASIL. TSE.

A informação compara, em termos relativos, o quanto cada faixa etária contribui para a abstenção do pleito e, de igual forma, para o total do eleitorado. Em uma situação de equilíbrio, os dois percentuais

deveriam ser equivalentes, ou seja, se a faixa etária X corresponde a um determinado % do eleitorado, deveria ter a mesma participação no % de abstenção, correspondente a 100. Se o % no não-comparecimento for menor do que 100, indica participação proporcionalmente menor e se maior do que 100, o inverso.

Destacam-se dois pontos nesses dados. O primeiro é que a participação de cada faixa etária na taxa geral de abstenção é menor do que a que apresenta no total do eleitorado. A exceção está nos eleitores com 70 anos ou mais, cuja contribuição relativa na taxa de abstenção é muito superior àquela correspondente à participação no eleitorado. Ou seja, proporcionalmente, há muito mais eleitores de 70 anos ou mais que deixam de votar em comparação a qualquer outra faixa etária.

Esse não é um dado surpreendente, considerando o caráter opcional do voto para esse eleitorado, o que ganha significado mais amplo no cenário da pandemia de covid-19. Ressalva-se novamente: não é que apenas os eleitores com 70 anos ou mais tenham sido os únicos que aumentaram o não-comparecimento e contribuíram para a ampliação da taxa de abstenção. Ao inverso, esse aumento se deu em todas as faixas etárias. Contudo, foi nesse público específico que, em termos relativos, a abstenção mais cresceu e que registrou ainda mais intensamente do que antes menos comparecimento às urnas.

## **E os votos inválidos?**

Nessa seção, o artigo passa a tratar do eleitor que comparece às urnas, mas não vota em nenhuma candidatura válida, ou seja, que vota branco ou nulo<sup>10</sup>. Em conjunto, ambos formam o chamado voto inválido.

---

10 Os dados a serem apresentados se referem a votos que o eleitor anulou. Não figuram os chamados de anulados, que são aqueles atribuídos a candidato com registro ou com possibilidade de o obter (*sub judice*) que foram invalidados pela Justiça Eleitoral, em julgamento após o pleito, ao cassar ou não reconhecer a candidatura. Há, ainda, um subtipo de voto nulo, denominado nulo técnico. Ele corresponde

Qual o significado político desses votos é um tema que mobiliza há muito tempo a literatura internacional e nacional. As teses se distinguem entre a que os vê como desinteresse, desalento e apatia do eleitorado ou como uma forma de protesto do cidadão, na qual subsiste mobilização em torno do repúdio ao cenário de uma eleição específica ou ao contexto social, assim como demanda por mudanças no processo eleitoral<sup>11</sup>. Em comum, há sempre insatisfação com o mundo da política.

Outros autores enfocam que o voto nulo não espelha necessariamente um posicionamento, pois pode decorrer do erro do eleitor, erro este produto da complexidade do boletim de voto e/ou do procedimento de votação, notadamente quando é preciso escolher para vários cargos e há uma sequência à qual é preciso se submeter. Nesse caso, há vínculo entre esse voto, a escolaridade e a capacidade cognitiva do eleitor para atender as regras eleitorais (NICOLAU, 2002, 2004, 2015; ZUCCO; NICOLAU, 2016; BARRETO; GARCIA, 2020).

Um dos méritos dessa interpretação é evidenciar que, apesar de ambos serem inválidos, há procedimentos bastante distintos para exercer o voto branco e o nulo, especialmente após o advento da urna eletrônica. No branco, o eleitor simplesmente não expressa uma escolha efetiva – literalmente deixa o voto em branco – e ainda tem à disposição uma tecla específica para o formalizar.

O nulo é um voto mais complexo. De um lado, porque pode ter duas motivações básicas diferentes (erro ou intenção), mas ambas se configuram por uma manifestação que não pode ser validada. De outro, não há tecla a possibilitar essa opção, como ocorre com o voto branco.

---

àqueles atribuído a quem já não era candidato, mas que figurou na urna eletrônica. Até a eleição de 2018, ele estava contido nos nulos e, a partir de 2020, passou a ser distinguido pelo TSE, tendo atingido 0,1% dos votos emitidos. Logo, apenas nos dados relativos à 2020, há tal distinção na composição dos votos nulos.

- 11 Estudos reputados como clássicos discutiam a questão na experiência de 1945-64 e durante a ditadura civil-militar e fixaram os termos do debate no país, dentre eles: Santos (1987) e Lima Júnior (1990, 1993).

A anulação exige procedimento idêntico ao de quem pretende expressar um voto válido (digitar ao menos dois números – no caso, correspondente a candidato inexistente – e confirmar).

Talvez por essa razão, os estudos tenham encontrado dificuldade para associar o voto branco a variáveis econômicas, sociais ou atitudinais, enquanto o voto se mostra menos difuso (BORBA, 2008; SILVA, 2013).

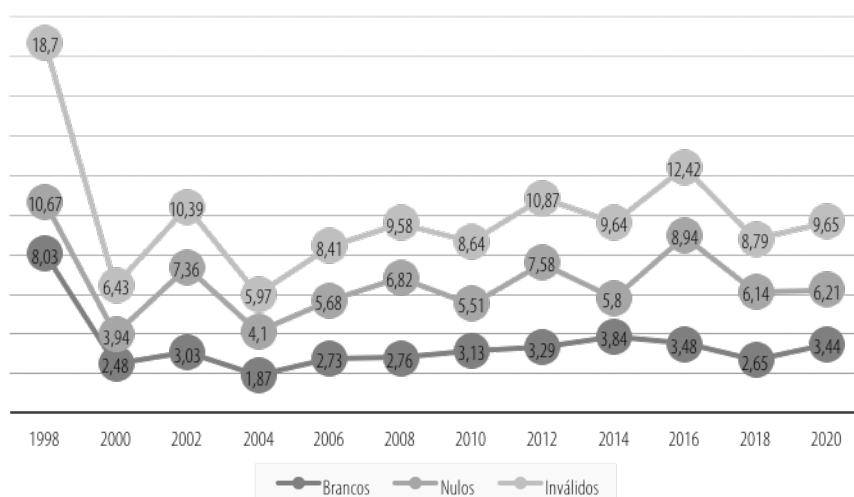
Não é o caso de, nos limites desse artigo, ingressar mais a fundo nessa discussão. O pressuposto do texto é considerar esse eleitor como alguém que não se engajou na disputa eleitoral específica e não pretendeu escolher alguma alternativa válida, independentemente da motivação. Se esse contingente cresceu em relação às eleições anteriores, há indício de que esse desengajamento se ampliou. E se o contingente cresceu em um cenário de ampliação da abstenção, pode-se cogitar um contexto mais enfático de desmobilização do eleitor. Entretanto, se o voto inválido sofrer retração, é um indício de que mais eleitores foram mobilizados pela disputa específica.

Como o índice de abstenção é crescente no país, sabe-se que o eventual recuo da invalidação do voto não está combinado com queda do não-comparecimento. Porém, ele pode estar associado ao aumento da abstenção. Essa situação é interpretada em dois sentidos convergentes: (a) fortalecer a diferenciação entre as motivações para o comportamento de abster-se e o de ir votar, mas invalidar o voto, conforme já argumentado por Lima Júnior (1990, 1993); (b) no caso específico da eleição de 2020, indicar que o crescimento atípico da abstenção teve como causa a pandemia, tomada como elemento externo à percepção sobre a política.

Outro ponto a ser lembrado é que sobre a taxa de abstenção sempre pairam dúvidas sobre a confiabilidade dos registros do eleitorado apto e sobre eleitores que, contabilizados no não-comparecimento, de fato tiveram a oportunidade de decidir sobre a questão. No caso dos votos inválidos não, os dados são “reais”, pois correspondem ao eleitorado que,

tendo comparecido às urnas, acabou por invalidar o voto. Até a base a partir da qual os cálculos são feitos são distintas: o eleitorado apto em uma, o eleitor que compareceu às urnas, ou seja, precisamente quem não se absteve, na outra.

GRÁFICO 3. Índice de votos inválidos, brancos e nulos no 1º turno das eleições para presidente e prefeito (Brasil, 1998-2020)



Fonte: BRASIL. TSE.

Os dados do Gráfico 3 permitem uma série de observações. A primeira é que, no período 1998-2020, no 1º turno das eleições para presidente e prefeito, há duas “ondas”, a exemplo do verificado na taxa de abstenção no 2º turno. A primeira, registrada de 1998 a 2006, traz a redução nos três tipos de voto na passagem da eleição presidencial para as municipais. A segunda, iniciada em 2006 e ainda persistente, inverte a tendência: os votos nulos e inválidos da eleição para prefeito são sempre mais elevados do que os da presidencial que ocorreu dois anos antes. Porém, o voto branco não a acompanha: há um crescimento contínuo de 2006 a 2014 (e que começa antes, em 2004) e, a partir de então também ele passa a seguir a onda.

O ponderado acima já é suficiente para alertar sobre os riscos em que incorrem as análises que unificam abstenção e as duas manifestações de voto inválido, e tratam todos esses comportamentos como se expressassem os mesmos significados políticos.

A segunda observação é a mais relevante para os propósitos do artigo. Ela indica que os dados relativos a 2020 não foram atípicos. Ao compará-los com os da eleição de 2018, eles são mais altos, seguindo a tendência já identificada. Porém, cresceram conforme a intensidade esperada ou abaixo dela. Os inválidos foram 0,86 ponto percentual maiores ou 9,78%; os nulos 0,07 ou 1,14% e os brancos, 0,79 ou 29,81%.

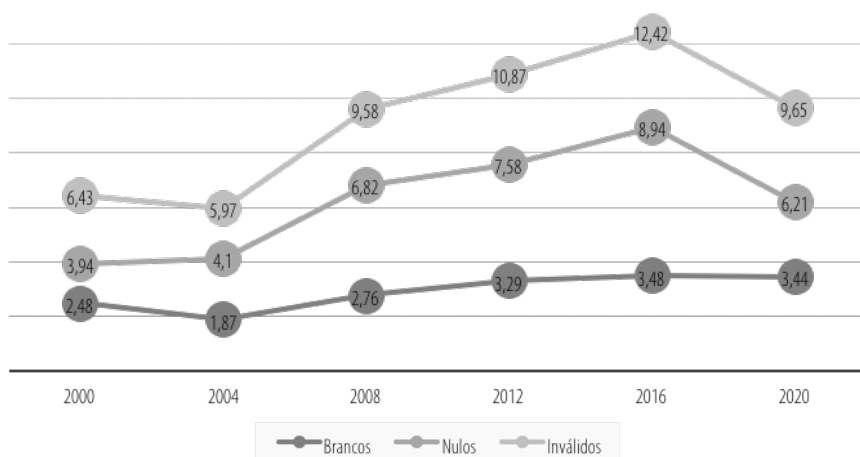
Ao ser comparada com a sequência de eleições nacionais-estaduais e municipais anterior (as de 2014 e de 2016), a variação é menor. Naquela oportunidade, ela foi de 2,78 pontos percentuais ou 28,84% nos votos inválidos, 3,14 ou 54,14% nos nulos e houve redução entre os brancos (0,36 ponto percentual ou 9,38% menor).

Se a comparação da eleição de 2020 for realizada com a municipal de quatro anos antes, o contraste é maior. Elas mostram um eleitorado menos disposto a invalidar o voto do que em 2016, seja pela soma dos brancos e nulos, seja pela observação de cada uma dessas formas de voto em particular. Em outros termos: houve menos votos brancos (0,04 pontos percentuais), menos nulos (2,73 pontos percentuais) e, consequentemente, menos inválidos (2,77 pontos percentuais). Em termos relativos, a redução nos brancos é de 1,15%, nos nulos, de 30% e nos inválidos, de 22,3%.

Uma terceira observação mostra que, analisando-se tão somente as eleições municipais, a de 2020 interrompeu o crescimento contínuo dos votos inválidos, brancos e nulos que vinha se registrando desde 2004. Nessa ampliação, os inválidos passaram de 5,97% em 2004 para 12,42% em 2016, ou seja, 6,45 pontos percentuais ou 108%. E recuaram em 2020 para o já comentado patamar de 9,65%. No mesmo período, os brancos avançaram de 1,87% para 3,48%, o que corresponde a 1,61 pontos percentuais ou 86,09%, e refluíram a 3,44%. O crescimento contínuo dos

nulos é anterior: em 2000, o índice era 3,94% e atingiu 8,94% em 2016, uma variação de 5,0 pontos percentuais ou 127%. Em 2020, regrediu a 6,21%, menor do que o patamar apresentado nas eleições de 2008. O Gráfico 4, apresentado a seguir, permite visualizar esse quadro.

GRÁFICO 4. Índice de votos inválidos, brancos e nulos no 1o turno das eleições para prefeito (Brasil, 2000-2020)



Fonte: BRASIL. TSE.

## Conclusão

De modo muito simplificado: a justaposição das informações trazidas pelo texto permite perceber que abstenção e votos inválidos (e suas modalidades) nas eleições de 2020 não seguiram a mesma tendência. A primeira teve um crescimento atípico e expressivo, enquanto os segundos recuaram em comparação à equivalente de quatro anos antes ou cresceram menos frente ao pleito anterior, de âmbito nacional.

Faz-se duas leituras dessas tendências. Uma é de elas consolidam que as razões para se abster e para invalidar o voto não são as mesmas, a corroborar os resultados alcançados por estudos precedentes, como os de Lima Júnior (1990, 1993), Borba (2008) e Silva (2016). A outra é que

essas diferenças se fizeram sentir ainda mais fortemente na eleição de 2020, ocorrida em meio a uma pandemia. Logo, pode-se dizer que mais eleitores não se dispuseram a ir às urnas em 2020, mas os que decidiram comparecer tinham mais disposição para votar em algum candidato a prefeito, de forma que invalidaram menos o voto em comparação a pleitos antecedentes. E essa percepção fortalece o argumento de que a taxa de abstenção se apresentou como verificado nesse estudo por conta da situação excepcional provocada pelo covid-19.

## Referências

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba; GARCIA, Bruno Souza. Comportamento eleitoral nas eleições suplementares para Prefeito (2013-2015). *Revista Sociedade e Cultura*, v. 23, 2020, e55590.

BRASIL. TSE (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL). *Eleitor e eleições. Eleições, plebiscitos e referendos*. 2021. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BORBA, Julian. As bases sociais e atitudinais da alienação eleitoral no Brasil. *Revista Debates*, v. 2, n. 2, p. 134-157, 2008.

CAMPINAS, Felipe. TRE teme abstenção e diz que recomendação para evitar as urnas é só para contaminados. *Amazonas atual*, 15 nov. 2020. Disponível em: <<https://amazonasatual.com.br/tre-teme-abstencao-e-diz-que-recomendacao-para-evitar-urnas-e-so-para-contaminados/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CARAM, Bernardo; RAMALHO, Renan. Abstenções, votos brancos e nulos somam 32,5% do eleitorado do país. *G1*, 30 out. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/abstencoes-votos-brancos-e-nulos-somam-326-do-eleitorado-do-pais.html>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

COSTA, Homero de Oliveira. *Democracia e representação política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002)*. Porto Alegre: Sulina, 2007.

ESPECIALISTAS analisam abstenção recorde nas eleições de 2020. *Agência Senado*, 30 nov. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/11/30/especialistas-analisam-abstencao-recorde-nas-eleicoes-de-2020>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

FREIRE, André; MAGALHÃES, Pedro. *A abstenção eleitoral em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

FORNOS, Carolina A.; POWER, Timothy J.; GARAND, James C. Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 8, p. 909-940, oct. 2004.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Alienação eleitoral e seus determinantes – nota de pesquisa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, a. 5, n. 14, p. 68-72, 1990.

MAZUI, Guilherme. Eleitores têm dificuldade para fazer justificativa eleitoral pelo e-título e em locais de votação. *G1*, 15 nov. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/noticia/2020/11/15/tse-diz-que-pode-ocorrer-instabilidade-momentanea-no-aplicativo-e-titulo-devido-ao-volume-de-acessos.ghml>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

MÕES, Malu. Coronavírus no Brasil: janeiro é o mês com mais mortes desde julho. *Poder 360*, 31 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/coronavirus/coronavirus-no-brasil-janeiro-e-o-mes-com-mais-mortes-desde-julho/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

NICOLAU, Jairo. *Dados eleitorais do Brasil*. 2019. Disponível em: <<https://jaironicolau.github.io/deb/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

NICOLAU, Jairo. Impact of electronic voting machines on blank votes and null votes in Brazilian elections in 1998. *Brazilian Political Science Review*, v. 9, n. 3, p. 3-20, 2015.

NICOLAU, Jairo. A participação eleitoral: evidências sobre o caso brasileiro. VIII Congresso Luso-brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004.

NICOLAU, Jairo. A participação eleitoral no Brasil. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 255-295.

OLIVEIRA, Mariana. Abstenção de 19% no segundo turno é ‘preocupante’, diz presidente do TSE. *G1*, 28 out. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2012/noticia/2012/10/abstencao-de-19-e-preocupante-diz-presidente-do-tse.html>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PEREA, Eva Anduiza. *Indivíduos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental*. Madrid: CIS, 1999.

PERON, Isadora. Pandemia pode elevar para 30% a abstenção. *Valor Econômico*, 04 nov. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/11/04/pandemia-pode-elevar-para-30-a-abstencao.ghml>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PINHEIRO, Lara. Veja as 10 cidades com as maiores e as 10 com as menores abstenções nas eleições 2020. **G1**, 16 nov. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/16/veja-as-10-cidades-com-as-maiores-e-as-10-com-as-menores-abstencoes-nas-eleicoes-2020.ghml>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

RAMOS, Paola Novaes. Alheamento eleitoral: reflexões sobre o significado de votos em branco, votos nulos e abstenções na teoria política contemporânea. **Mediações**, v. 14, n. 1, p. 170-199, jan.-jun. 2009.

REGISTRO CIVIL. **Portal da Transparência**. 2020. Disponível: <<https://transparencia.registrocivil.org.br/registros>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

REIS, Antônio C. Alkmin. A participação eleitoral e seus correlatos socioeconômicos. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (Org.). **Sistema eleitoral: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Rio Fundo; Iuperj, 1991.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira**. Rio de Janeiro: Vértice; Iuperj, 1987.

SILVA, Rafael da. **Comportamento eleitoral na América Latina e no Brasil: em busca dos determinantes das abstenções, votos brancos e votos nulos**. 2016. 191f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SILVA, Rafael da. Alienação eleitoral: um estudo comparado das bases sociais e atitudinais. **Revista Andina de Estudios Políticos**, v. 3, n. 1, p. 109-133, 2013.

TEIXEIRA, Matheus; COLON, Leandro. País início transição para o voto facultativo, que é o ideal, diz Barroso, presidente do TSE. Folha de São Paulo, 06 dez. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/pais-iniciou-transicao-para-o-voto-facultativo-que-e-o-ideal-diz-barroso-presidente-do-tse.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

TSE DIZ QUE justificativas de ausência via e-título passam de 503 mil. **Agência Brasil**. 29 nov. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/eleicoes-2020/noticia/2020-11/tse-diz-que-justificativas-de-ausencia-e-titulo-passam-de-503-mil>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

TSE SUSPENDE punições a todos que não votaram nas eleições de 2020. **Poder 360**, 04 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/tse-suspende-punicoes-a-todos-que-nao-votaram-nas-eleicoes-de-2020/>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

VITULLO, Gabriel Eduardo. Participación electoral, comportamiento político y desestructuración social en Argentina y Brasil In: LEVY, Betina (Org.). **Crisis y conflicto**

en el capitalismo latinoamericano: lecturas políticas. Buenos Aires: Clacso, 2002, p. 223-247.

ZUCCO, Cesar; NICOLAU, Jairo. Trading old errors for new errors? The impact of electronic voting technology on party label votes in Brazil. *Electoral Studies*, v. 43, p. 10-20, 2016.



# **Representação Política nas cidades brasileiras: Gênero, Raça e Etnicidade nas eleições de 2020**

---

Flavia Rios  
Huri Paz

## **Resumo**

As eleições de 2020 trouxeram novidades para o debate público e acadêmico interessado no assunto da sub-representação de grupos no país. As novidades dizem respeito às mudanças na legislação que obrigaram partidos políticos a garantir distribuição proporcional de recursos para negros e negras. Ademais, outras novidades dizem respeito aos maiores incentivos das organizações civis indígenas e quilombolas à representação de grupos étnicos e de minorias na esfera institucional. A partir de uma abordagem interseccional que envolve as dimensões de gênero, etnia e raça, esse artigo tem por objetivo realizar uma radiografia das eleições municipais brasileiras de 2020 sob a ótica de grupos historicamente sub-representados na esfera do poder político, levando em consideração as variáveis de gênero, raça e etnicidade na representação política das cidades brasileiras.

## **Abstract**

The 2020 elections brought news to the public and academic debate interested in the subject of under-representation of groups in the coun-

try. The news relates to changes in legislation that forced political parties to guarantee proportional distribution of resources to black men and women. In addition, other news concerns the greater incentives of indigenous and quilombola civil organizations to represent ethnic groups and minorities in the institutional sphere. Based on an intersectional approach that involves the dimensions of gender, ethnicity and race, this article aims to carry out a radiography of the Brazilian municipal elections in 2020 from the perspective of historically underrepresented groups in the sphere of political power, taking into account the gender, race and ethnicity variables in the political representation of Brazilian cities.

• • •

Em um cenário mundial marcado por fortes debates sobre o racismo estrutural e sistêmico, gerados pelo assassinato brutal de George Floyd e pela politização da violência policial realizada pelo movimento internacional *Black Lives Matter*, o Brasil apresentou em 2020 mudanças sensíveis no que toca às ações de enfrentamento ao racismo, impulsionadas por agentes e organizações políticas com histórico de lutas pela igualdade racial no país. Um caso exemplar do impacto das ações coletivas nacionais em sintonia com debates públicos planetários pode ser visto nas inovações institucionais aplicadas nas eleições municipais brasileiras, bem como em seus resultados políticos no que toca à dimensão étnica, racial e de gênero.

No bojo do debate antirracista nos meios de comunicação, nas redes sociais, nos movimentos e organizações coletivas, as eleições brasileiras de 2020 trouxeram novidades para o debate público e acadêmico interessado no assunto da sub-representação de grupos. As novidades dizem respeito às mudanças na legislação que obrigaram partidos políticos a garantir melhor distribuição de recursos para grupos racialmente discriminados no Brasil, em particular para o segmento negro. A partir de uma abordagem interseccional (CRENSHAW, 2002; HIRATA,

2014; VIVEROS VIGOYA, 2016) que envolve as dimensões de gênero, etnia e raça, esse artigo tem por objetivo mostrar uma radiografia das eleições municipais brasileiras sob a ótica de grupos historicamente sub-representados na esfera do poder político, sublinhando o impacto das medidas antirracistas no plano político eleitoral. Em especial, nos ocuparemos da representação feminina, levando em consideração dois grupos étnico-raciais minoritários demograficamente, a saber as populações indígenas e quilombolas, de um lado; e um grupo majoritariamente dominante na demografia brasileira, a saber: os negros<sup>1</sup>. Por analisar as variáveis étnicas e raciais conectando-as à dimensão de gênero, incluindo os grupos negros, indígenas e quilombolas, esse artigo busca romper com a tradição da produção acadêmica nacional, que isola as investigações sobre quilombolas e indígenas dos estudos das populações negras, e vice-versa. Grosso modo, os primeiros são lidos como matéria de interesse da antropologia e os segundos, como de interesse sociológico. Por sua vez, a ciência política por longo tempo negligenciou reflexões sobre raça e etnicidade na política, deixando uma cratera de desconhecimento nesta área no campo do poder parlamentar (CAMPOS e MACHADO, 2020).

Argumentamos aqui que essa separação é prejudicial para o entendimento global e sistêmico das desigualdades persistentes e categóricas (TILLY, 1999), em particular da representação de grupos discriminados na esfera da política institucional. Ao que parece essa divisão atende apenas à especialização de disciplinas, mas não contempla as dimensões mais complexas da vida social e a baixa representação de grupos étnicos e raciais no país, nem mesmo quando ocorrem mudanças sensíveis na dinâmica eleitoral nacional. Argumentamos também que por ser eleições municipais, ou seja, por possuir menor competitividade em

---

1 Por negros entendemos o somatório de pretos e pardos, seguindo uma tradição de estudos sobre o tema no país. Para uma discussão mais teórica sobre grupos de cor nas escolas sociológicas brasileiras ver Guimarães (2003).

contraste com as eleições estaduais e federais, é possível observar com mais detalhes a participação de grupos sub representados na política, posto que há maior porosidade para absorção de diversos perfis sociais (MACHADO, 2018). Isto é, estamos diante de um tipo de pleito mais propício para observar diferenciais entre segmentos populacionais, mostrando especificidades referentes à presença dos grupos sociais (CAMPOS e MACHADO, 2020).

Antes de adentrarmos propriamente às especificidades dos grupos observados nessas eleições, dedicaremos breve exposição sobre certas particularidades no contexto e no processo eleitoral de 2020, especialmente no tocante às suas inovações institucionais, cujos impactos são decisivos para a compreensão da dinâmica eleitoral no tocante à participação e representação de mulheres negras, indígenas e quilombolas.

Em primeiro lugar, é preciso apresentar as transformações recentes sobre a matéria de equidade racial no processo eleitoral. Na última década, transformações importantes melhoraram a qualidade das informações sobre grupos historicamente discriminados no Brasil. Mais do que melhorar, o sistema eleitoral brasileiro passou a disponibilizar informações sobre raça/cor dos candidatos. A introdução da variável raça/cor nos dados oficiais do TSE a partir de 2014 foi um passo decisivo para ampliar o debate público sobre a sub-representação negra nas casas legislativas e no poder executivo, uma vez que só a partir desse momento pôde-se coletar dados oficiais do perfil socio-racial dos candidatos nas eleições brasileiras. Essa informação também foi decisiva para o desenvolvimento de estudos sobre a temática no país, que antes, os pesquisadores na ausência de dados sobre cor pela autoidentificação via sistema eleitoral, precisavam recorrer a heteroclassificação organizadas por equipes de pesquisa.

Em 2020, o debate sobre raça e representação política deu um novo salto qualitativo, em grande medida motivado pela politização do debate em âmbito internacional. No plano doméstico, houve uma consulta da Deputada Federal Benedita da Silva (PT) ao Tribunal Superior

Eleitoral (TSE), na qual a parlamentar encaminhou três questões: a primeira delas questionava se uma parcela dos incentivos às candidaturas femininas que estão previstos na legislação vigente poderia ser reservada especificamente para candidaturas de mulheres negras; 2) A segunda indagava se 50% das vagas e da parcela do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) poderiam ser direcionadas para candidatas autodeclaradas negras; por fim, 3) buscava saber ainda se seria possível reservar vagas para candidatos pretos e pardos, destinando 30% do FEFC e do tempo de propaganda eleitoral gratuita nas emissoras de rádio e de TV para contemplar esse fim.<sup>2</sup> Em resposta, o Supremo Tribunal Eleitoral manifestou-se contrário ao tema das cotas, porém entendeu que a demanda por distribuição proporcional de recursos do fundo público e do tempo de TV poderia ser aplicada com o objetivo de reduzir as desigualdades de negros e negros na competição eleitoral em eleições futuras. Os movimentos negros, percebendo a urgência da aplicação da medida do TSE, recorreram da decisão no que toca ao início de sua aplicação e pediram ao STF atenção à matéria, que decidiu em favor da aplicação da medida já nas eleições de 2020.

Em tempo, uma nota metodológica. Investigar raça, etnicidade e gênero na política eleitoral exige algumas reflexões metodológicas quanto às categorias dos grupos e as formas de coleta dos dados. No que pese à questão racial, os grupos de cor conhecidos pelas categorias oficiais do IBGE (brancos, pardos, pretos e amarelos e indígenas) foram integralmente absorvidos pelos formulários eleitorais brasileiros, baseando-se na autoclassificação. No entanto, o mesmo não ocorre para as populações quilombolas. Estas comunidades não integram o registro oficial de coleta do país, aliás, podem ser incorporadas às categorias pretas e pardas ou outras indicadas no censo do IBGE ou mesmo nos dados do TSE sem que possamos identificá-las como quilombolas. Para con-

---

2 Para maiores informações sobre essa consulta, ver: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452844&ori=1>. Acesso em: 21/03/2021

tornar esse problema da invisibilização dos quilombolas nos registros oficiais do processo eleitoral, recorreremos à principal organização que mapeou os quilombolas eleitos, a CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. Para o caso dos indígenas, utilizaremos a informação sobre raça/cor do TSE para os indivíduos que se autodeclararam como indígenas, cotejando-os com os dados disponibilizados pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, APIB, pois alguns candidatos não se declararam como indígenas ao TSE, mas a organização os reconheceu como tal, por conta de suas origens étnicas, trajetórias e territórios de atuação.

## **Gênero, raça e etnicidade na representação política brasileira**

Nem a representação quilombola nem a indígena são novidades na política parlamentar dos municípios brasileiros (PINTO, 2018; ZOPPI, 2019). Pelo menos desde os processos de organização política das comunidades rurais negras por meio de associações locais, estaduais e nacionais, ou mesmo por sindicatos e redes de articulação pela terra, quilombolas têm se apresentado como candidatos nos municípios brasileiros (PINTO, 2018), ainda que sua participação política, em âmbito nacional, seja negligenciada pela produção acadêmica, ficando a cargo dos movimentos sociais e organizações coletivas os esforços de monitorar sua participação política.

No processo eleitoral de 2020, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil comemorou a melhor representação política de povos originários da história do Brasil<sup>3</sup>. A comemoração faz todo sentido não apenas porque melhorou quantitativamente a representação indígenas, mas, so-

---

3 Ver o site da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil: <https://apiboficial.org/2020/11/17/eleicoes-2020-em-contagem-parcial-apib-mapeia-159-candidatos-indigenas-eleitos/>. Acesso realizado em 19/03/2021.

bretudo, porque essa mudança ocorreu num contexto de desdemocratização, desmonte e devastação da política indígena no país (COUTINHO, 2021). Contando com o primeiro e o segundo turnos, foram eleitos 234 indígenas, sendo 10 prefeitos, 11 vice-prefeitos e 213 vereadores. Os dados aqui apresentados referem-se à coleta realizada naquele órgão federal, com acréscimo de 43 eleitos, que no TSE constavam sem autodeclaração e que no relatório da APIB são identificados como indígenas<sup>4</sup>. No que toca à distribuição territorial, os estados do Norte e do Nordeste do país possuem maior concentração de eleitos. No Sul e Sudeste, temos apenas 16% dos municípios que elegeram indígenas. Quando observamos pela perspectiva de gênero, encontramos uma disparidade entre a representação masculina e feminina: foram eleitas apenas 31 mulheres indígenas, sendo 3 para cargos executivos e 28 para cargos legislativos. As mulheres indígenas representam 13% do total dos eleitos indígenas no Brasil, a menor representação de gênero intragrupo encontrada nas eleições de 2020.

No caso dos quilombolas, a maior organização quilombola nacional, a CONAQ, também comemorou a melhora na representação da população descendente e remanescente de quilombos, já que foram eleitos 63 quilombolas nas cidades brasileiras, sendo a esmagadora maioria (53) para o parlamento municipal e apenas 10 para cargos executivos (sendo apenas 2 prefeitos e 8 vice-prefeitos). Existe uma evidente concentração de quilombolas eleitos nos territórios do Norte e Nordeste: as duas regiões somam 70% dos quilombolas eleitos do Brasil! Destaque-se ainda que tanto a população indígena como a representação quilombola se fazem presentes em municípios de pequeno porte, onde há menor investimento dos recursos públicos eleitorais, majoritariamente concentrados nos grandes centros e capitais brasileiras. Quando introduzimos a variável gênero, identificamos que apenas 30% da representação quilombola é feminina, ou seja, em números absolutos foram 18 quilombolas eleitas,

---

4 Disponível em: <https://apiboficial.org/2020/11/17/eleicoes-2020-em-contagem-parcial-apib-mapeia-159-candidatos-indigenas-eleitos/>. Acesso realizado em: 21/03/2021

sendo uma delas para o cargo de vice-prefeita e as demais ganharam assentos no legislativo. Destaque-se que 16 delas se autodeclararam pretas e as duas outras, pardas<sup>5</sup>.

Ao analisar a representação feminina por cor/raça, no universo de mulheres eleitas nas câmaras e nos cargos de chefia das prefeituras brasileiras, temos apenas 10.711 mulheres, representando 15,8% de políticos eleitos no Brasil nas eleições de 2020. Dessa representação feminina total, somente 38,43% delas se autodeclararam como pretas ou pardas, ou seja, 4.116 mulheres negras eleitas nas cidades de todo o território nacional<sup>6</sup>. Sendo assim, as mulheres pretas e pardas correspondem apenas a 6,05% enquanto as mulheres brancas representam 9,44% do total de eleitos no Brasil. As desigualdades são alarmantes para as mulheres no geral a despeito da legislação que garante, desde 2018, a destinação obrigatória de 30% do fundo público eleitoral para as mulheres. São desigualdades fortes e persistentes, e ainda mais expressivas para as mulheres racializadas (VERGÈS, 2020). Para termos uma expressão da magnitude dessa desigualdade de gênero e raça, podemos destacar que nas 26 capitais brasileiras (excetuando-se o Distrito Federal por ser capital do país), para o cargo de prefeita, apenas uma mulher foi eleita, e nenhuma era negra ou indígena<sup>7</sup>.

---

5 É preciso notar novamente que a categoria quilombola não existe nas pesquisas censitárias brasileiras nem estão presentes nos formulários do TSE. Todos os nomes dos eleitos desse grupo foram fornecidos pela CONAQ, que fez o monitoramento do processo eleitoral 2020. Em posse desses dados, cotejamos nomes completos dos candidatos quilombolas eleitos junto ao Tribunal Superior Eleitoral, por meio do seu site oficial, para confirmar que se tratavam de candidatos eleitos. Agradecemos a Givânia Silva, liderança quilombola, pela disponibilização dos dados coligidos pela CONAQ.

6 Dados disponíveis no site do TSE – Tribunal Superior Eleitoral: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 21/03/2021

7 Notícia disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/29/candidatas-saem-derrotadas-no-20-turno-e-pais-tera- apenas-uma-capital-governada-por-uma-mulher.ghtml>. Acesso em: 21/03/2021

Há muito se verifica uma baixíssima representação de mulheres pardas e pretas na política institucional em todas as casas legislativas, e especialmente para cargos majoritários. Tal disparidade foi chamada de paradoxo da igualdade de gênero e raça (RIOS, PEREIRA, RANGEL, 2017), já que tantas mulheres como negros são expressivos e fortemente atuantes na sociedade civil durante todo o período republicano, porém não conseguiram garantir na mesma intensidade a equidade racial e de gênero no Brasil no âmbito da representação institucional. Vários fatores explicam essas dificuldades na representação, os quais podem ser, a grosso modo, definidos por causas internas e externas ao sistema eleitoral (CAMPOS e MACHADO, 2020). No que toca à dimensão interna, chama a atenção a disparidade da distribuição de recursos do fundo eleitoral para mulheres negras e brancas, conforme notou a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, no Relatório Final Democracia e Representação nas eleições de 2018<sup>8</sup>, disparidade essa novamente verificada nas eleições de 2020, segundo dados do TSE. Ademais, dos resultados preliminares já expostos por agências de civis de controle eleitoral, chama a atenção o número expressivo de candidaturas de mulheres negras que figuram entre as pessoas que receberam zero, um ou dois votos, indicando potencialidade de fraudes nas cotas de gênero. Dados dessa natureza engrossam a tese de que a fragilidade de certos grupos sociais é aproveitada oportunamente por quem controla a máquina partidária, ou seja, aqueles agentes que fazem reserva de oportunidades dos recursos que circulam no interior do partido, incluindo o fundo de recursos públicos.

A respeito das reservas de oportunidades parece oportuno recuperar o argumento de Luiz Campos, que mostra que, a representação de mulheres negras embora tenha apresentado crescimento tímido no ano de 2020 em contraste com as eleições de 2016, “Se, a cada eleição municipal,

---

8 Consultar o relatório DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO NAS ELEIÇÕES DE 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/RELAT%C3%93RIO%20FINAL%202018-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y> acesso em 21/03/2021.

o total de mulheres negras crescer na mesma intensidade de pontos percentuais, demoraremos mais de 50 anos para atingir uma representatividade desse grupo equivalente àquela existente na população.” O mesmo autor nota que apesar de ter havido maior equilíbrio de candidaturas negras e brancas nas eleições municipais e pequeno crescimento desse grupo entre os eleitos, os homens brancos continuam sobrerrepresentados entre os eleitos no Brasil, sendo mais notáveis suas conquistas nas prefeituras e nos grandes centros urbanos. Campos mostra ainda que houve avanço dos homens brancos, que tinham 3.241 dos cargos de prefeitos em 2016 e saltaram para 3.613 em 2020. Se observamos esse controle dos homens brancos nas grandes cidades e capitais, notamos que a presença masculina e branca ainda é a velha face do poder no Brasil.

## **Considerações Finais**

As mudanças institucionais e atuação civil no Brasil tiveram efeitos importantes para a politização da temática racial especialmente na esfera do poder parlamentar. Como visto na apresentação acima, os segmentos sistematicamente discriminados no Brasil, ou seja, aqueles que sofrem os impactos das desigualdades persistentes e categóricas nas estruturas organizacionais por meio da reserva de oportunidades (Tilly, 1999), foram diretamente impactados pela politização e medidas de combate às desigualdades políticas. A maior organização civil das populações indígenas focalizada nas eleições, a exemplo da campanha lançada pela APIB, pode ter sido fator determinante para maior presença eleitoral dos povos originários em 2020. No caso da população negra e quilombola é possível sugerir que para além do fator civil – entendido como maior organização focalizada na representação eleitoral, com o maior debate e politização do racismo na sociedade nas redes e na imprensa –, o fator institucional – as ações do TSE e do STF – foi decisivo para melhorar sua representação política, sendo que esses efeitos são mais notáveis entre os homens do que entre as mulheres negras, geran-

do também impactos positivos sobre as candidaturas oriundas das comunidades quilombolas.

A desigualdade de gênero para as mulheres negras, quilombolas e indígenas continuam persistentes. Elas são subrepresentadas nos grupos étnicos, raciais e de gênero. No caso das mulheres negras, isso é ainda mais notável porque representam pelo menos um quarto da população brasileira, segundo o censo do IBGE de 2010. Ainda que análises mais refinadas sobre as interseções entre gênero, raça e etnicidade possam ser realizadas no futuro, não há dúvidas de que políticas de gênero tendem a favorecer mais as mulheres brancas do que negras, indígenas e quilombolas, por sua vez, políticas voltadas para as populações negras não necessariamente reverterem, a curto prazo, as desigualdades de gênero intragrupo. Todavia, espera-se que os incentivos institucionais e civis fortaleçam a representação institucional dessas mulheres.

Sabemos que não há remédio certo para a superação das desigualdades sistêmicas e categóricas, ao menos a transparência e vigilância sobre os partidos políticos, bem como pesquisas refinadas sobre os mecanismos de burlas das legislações que visam promover igualdade de gênero e raça, são fundamentais para garantir a democratização do sistema político. Tão importante quanto a fiscalização dos órgãos estatais é a atuação das agências civis e os movimentos indígenas, quilombolas, antirracistas e feministas para garantir que a representação política seja capaz de reduzir os obstáculos partidários que sustentam a sub-representação de mulheres negras, indígenas e quilombolas na esfera do poder institucional e para quebrar os mecanismos que geram reserva de oportunidades e recursos eleitorais para o segmento masculino e branco.

## **Bibliografia**

CAMPOS, Luiz; MACHADO, Carlos. *Raça e eleições no Brasil*. Porto Alegre. Editora Zouk, 2020.

CAMPOS, L.A.; Machado, C. “A cor dos eleitos”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº16, p. 121-151 Brasília, janeiro – abril de 2015.

CAMPOS, LUIZ. Onde avançamos e onde precisamos avançar. *Nexo Jornal*, 2021. <https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2021/Ra%C3%A7a-e-elei%C3%A7%C3%B5es-de-2020-onde-avan%C3%A7amos-e-onde-avan%C3%A7ar> acesso em 21/03/2021.

CRENSHAW, K. *A interseccionalidade da discriminação de raça e gênero*. 2002, p. 173.

COUTINHO, Ana Guggenheim. Politics of devastation: remarks of democratization, indigenous people and the Environment in contemporary Brazil. In: BIANCHI, Bernardo; CHALOUN, Jorge; RANGEL, Patricia; WOLF, Frieder Otto (orgs.). *Democracy and Brazil: Collapse and Regression*. Abingdon: Routledge, 2021.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. *Como trabalhar com raça em sociologia? Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.29, n.1, p. 93-107, 2003.

RIOS, Flavia; PEREIRA, Ana; RANGEL, Patrícia. Paradoxo da igualdade: gênero, raça e democracia. *Cienc. Cult.* vol.69 no.1 São Paulo, 2017.

MACHADO, Carlos (2018) Sucesso eleitoral e desvantagens raciais: efeitos sobre a representação de vereadores no Brasil (2016). Paper ANPOCS, Caxambu.

PINTO, Hesaú R. Braga. Representação política em comunidades tradicionais. Dissertação de mestrado em Política. Teresina, 2018.

VERGÈS, Françoise. *Um feminismo decolonial*. São Paulo: Editora UBU, 2020.

VIVEROS VIGOYA, Mara. La Interseccionalidad: Una Aproximación Situada a La Dominación. *Debate Feminista* 52, p. 1–17, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>.

TILLY, Charles. *Durable Inequality*. University of California Press, 1999. 2 ed.

ZOPPI, Miranda. Os Huni Kuin na política dos Brancos: eleições, missão e chefia. *Mana*, vol.25 no.2, Rio de Janeiro, 2019.

---

**Flavia Rios** · Professora do departamento de Sociologia da UFF – Universidade Federal Fluminense. Coordenadora do Núcleo de Estudos Guerreiro Ramos – NEGRA e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – AFRO/CEBRAP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9491355582964341>

**Huri Paz** · Graduando em Sociologia pela UFF – Universidade Federal Fluminense. Pesquisador vinculado ao Núcleo de Estudos Guerreiro Ramos – NEGRA e ao Núcleo de Pesquisa e Formação em Raça, Gênero e Justiça Racial do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – AFRO/CEBRAP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5922785574456498>

# Processos de rumores e circulação de *fake news*: paralelos teóricos e o caso das eleições municipais de 2020 do Brasil

---

Tatiana Dourado

## Resumo

Este estudo se propõe a discutir o fenômeno das *fake news* sob a ótica dos processos de rumores, cujas premissas têm sido construídas desde o início do século xx. A pesquisa delinea paralelos entre rumores e *fake news* relacionados à lógica de circulação e à natureza dessas mensagens, discutindo-as como produtos de processos comunicacionais. Somado a isso, o artigo apresenta também um panorama analítico das peças de *fake news* sobre as eleições municipais de 2020 no Brasil, com foco nos atores e nas temáticas recorrentes.

## Abstract

This study discusses the fake news phenomenon from the rumours processes perspective, which premises have been built since the beginning of the 20th century. The research draws parallels between rumours and fake news stories related to the logic of circulation and the nature of these messages, discussing them as products of communication processes. In addition, the paper also presents an analytical overview of the fake news pieces about the 2020 Brazilian municipal elections, focusing on recurring actors and themes.

## Introdução

Em 2020, os brasileiros escolheram seus representantes das prefeituras e câmaras municipais dos quatro anos seguintes em meio a um contexto social atípico em função da pandemia da Covid-19 e a um cenário político marcado pela postura radicalizada do governo Jair Bolsonaro (sem partido). Tratou-se da eleição seguinte à corrida presidencial de 2018, marcada pela profusão sem precedentes de *fake news*, aqui entendidas como contrafações noticiosas ou notícias fraudulentas distribuídas digitalmente, sobre candidatos, programas de governos, eventos de campanha, pautas morais, sistema eleitoral, entre outras questões. Desde então, a proeminência de *fake news* na esfera pública tem sido entendida como ameaça à integridade de eleições por apoiar processos de distorção da opinião pública, agitação social e por influenciar a tomada de decisões (inclusive o voto).

Embora a produção de *fake news* possa ser parte de esforços orquestrados por governos, grupos político-empresariais e campanhas eleitorais, e a despeito de essas peças serem impulsionadas por redes de contas falsas e automatizadas, interessa-nos neste artigo discutir condicionantes sociológicas que fazem com que essas notícias fraudulentas alcancem performances significativas em processos comunicacionais assentes em plataformas de mídias sociais e, com isso, ganhem relevância pública. Por isso, buscou-se compreender a propagação de *fake news* sob a ótica das rotinas de rumores, fenômenos complexos com particularidades que mudam de acordo com eventos e contextos de modo a afetar o comportamento de multidões, uma assunção inspirada na noção de massas como mentes coletivas orientadas pela emoção do momento (LE BON, 1980). Apesar de os rumores terem sido expressivos em diversos momentos históricos entre a Primeira Guerra Mundial e a era da internet, a constituição desses sistemas de informação, bem como as relações de usos e efeitos entre as mensagens dos *media* e essas declarações ambíguas, foram pouco ou nada abrangidos nos estudos

de mídia. Os pressupostos estabelecidos nos estudos dos processos de rumores são, no entanto, fontes importantes para o campo das *fake news*. Junto ao esforço teórico, a pesquisa apresenta panorama analítico das notícias fraudulentas em circulação nas eleições municipais de 2020 do Brasil.

## A rotina e a crença em rumores

De maneira geral, rumores são relatos não-verificados que podem se revelar verdadeiros ou falsos, mas que são submetidos a distorções em série no âmbito de uma cadeia de transmissão que não se baseia na razão pública e na acurácia, mas em enviesamentos individuais independentes e sucessivos. São, essencialmente, relatos ambíguos que não se constituem de forma linear, não obedecem à mesma sequência de palavras, não são transmitidos por meio de um mesmo formato ou por um único *médium*, mas possuem um significado central (SHIBUTANI, 1996). Rumores, portanto, fazem parte de um sistema de comunicação bastante informal operado por indivíduos, e também se tornam relevantes na medida em que se espalham em larga escala entre grupos sociais e na sociedade em geral. Assim sendo, o rumor pode ser entendido como uma “comunicação por meio da qual pessoas em uma situação ambígua tentam construir uma interpretação significativa reunindo seus recursos intelectuais”<sup>10</sup> (SHIBUTANI, 1996, p.17).

Processos de rumores ocorrem quando, em ritmo sequenciado e disperso, indivíduos consomem e repassam, para terceiros, relatos que julgam ser minimamente plausíveis, o que se dá em conformidade com a lógica das relações sociais e com a disponibilidade tecnológica de cada momento histórico. Rumores são rumores porque estão *em circulação*,

---

10 Trecho original: “Communication through which men caught together in an ambiguous situation attempt to construct a meaningful interpretation of it by pooling their intellectual resources” (SHIBUTANI, 1996, p. 17).

isto é, em atividade, podendo, em muitos casos, gerar transtornos sociais e agitação pública. De forma consonante ou paralela às mensagens e à agenda dos *media*, processos de rumores são também capazes de influenciar a opinião política e impactar a opinião pública.

O primeiro ponto para entender a circulação do rumor se volta ao grau de confiança na mensagem. Se rumores são rumores porque estão em circulação e se tornam mais relevantes na medida em que se espalham em larga escala, o indivíduo deve se sentir motivado a repassar a outro a informação antes recebida, e assim sucessivamente. Segundo investigação conduzida por Hart (1916) no contexto da Primeira Guerra Mundial, esta atitude é ativada pelo grau de confiança depositado na mensagem. A percepção de confiança na mensagem é orientada, principalmente, pela avaliação do sujeito sobre a precisão do relato, que, por sua vez, se relaciona com a apresentação de evidências sobre o evento narrado. Deste modo, a evidência é o elemento que subsidia algum grau de precisão e que estabelece alguma relação de confiança em relação àquele relato que pode interessar a muitos. Diante desse quadro, torna-se importante entender como o indivíduo e o coletivo social estimam a *evidência* presente na mensagem.

O segundo ponto é que a circulação de rumores se mostra mais relevante quando o assunto retratado importa diretamente a indivíduos que pertencem a grupos sociais afetados. Gordon W. Allport e Leo J. Postman (1945), que investigaram os rumores no contexto da Segunda Guerra Mundial, afirmaram que: “(...) rumores a respeito de determinado assunto irá circular dentro de um grupo na proporção da importância e da ambiguidade desse assunto nas vidas dos membros individuais do grupo”<sup>11</sup> (ALLPORT, POSTMAN, 1945, p.61-62). O envolvimento do indivíduo com o rumor, nesse sentido, pode ser entendido de acordo

---

11 Trecho original: “(..) rumors concerning a given subject-matter will circulate within a group in proportion to the importance and the ambiguity of this subject-matter in the lives of individual members of the group” (ALLPORT, POSTMAN, 1945, p. 61-62)

com a importância da questão em jogo (por exemplo, o perigo/a segurança que representa) e pela ambiguidade apresentada (sensação de incerteza sobre o que se passa), que são consubstanciadas pela ausência de notícias “autênticas” e/ou pela presença de notícias conflitantes (ALLPORT, POSTMAN, 1945, p.62).

Ao mesmo tempo em que rumores prosperam com a ausência de notícias autênticas, Allport e Postman, em outro trabalho, afirmam que também florescem quando há notícias em volume “abundante”, que se espalham tão mais rapidamente do que são desmentidas por fontes oficiais. Naquele contexto conturbado de guerra, rumores abordavam os mesmos assuntos do noticiário. “(...) quanto mais destaque a imprensa dá às notícias – especialmente notícias importantes – mais numerosas e sérias são as distorções de rumores que essas notícias sofrerão”<sup>12</sup> (ALLPORT, POSTMAN, 1946, p. 502). Para os autores, rumores resultam da relação entre a *importância* do evento/tema para indivíduos de um grupo *versus* a *ambiguidade* da evidência, relação representada na fórmula:  $R = i \times a$ . “A relação entre importância e ambiguidade não é aditiva, mas multiplicativa, pois se a importância ou a ambiguidade for zero, não há boato”<sup>13</sup> (ALLPORT, POSTMAN, 1946, p. 503).

Existiria, assim, um “fator motivacional” que impulsiona rumores (desde fofocas de cunho sexual a situações de ansiedades, medos, esperanças, desejos e ódio) dentro e entre comunidades. Em todos os casos, rumores existem e são transmitidos porque cumprem certos propósitos para os indivíduos e para o coletivo social. No caso do repasse de mensagens ambíguas de tom agressivo, por exemplo, os autores informam que “o rumor racionaliza enquanto alivia” já que o indivíduo justificaria

12 Trecho original: “(...) the more prominence the press gives the news — especially momentous news—the more numerous and serious are the rumored distortions this news will undergo” (ALLPORT, POSTMAN, 1946, p. 502).

13 Trecho original: “The relation between importance and ambiguity is not additive but multiplicative, for if either importance or ambiguity is zero, there is no rumor” (ALLPORT, POSTMAN, 1946, p. 503).

o sentimento em relação a dada situação e auxiliaria a explicação a si mesmo e a outros por que se sente desta maneira (ou compartilha aquele anseio) (ALLPORT, POSTMAN, 1946, p. 503).

O terceiro ponto é que a circulação de rumores é condicionada pela interpenetração (ou combinação) de aspectos vinculados à ordem do indivíduo e à ordem do contexto geral. Isso quer dizer que, como fenômeno complexo, dificilmente pode ser entendido e explicado por um único aspecto. Interessados nos estudos de psicologia social, Floyd H. Allport e Milton Leptina, apresentaram nove condições que levam os indivíduos a crerem em rumores. Segundo indicação dos autores, quando duas ou mais dessas condições se apresentam em um único indivíduo maior a chance de o sujeito acreditar no rumor. Esses argumentos foram sistematizados no Quadro 1, sendo que alguns dos títulos precisaram ser adequados visto que o texto original tem como foco problemas de um contexto de guerra.

QUADRO 1. Características de personalidade e condicionantes de crença em rumores

| Condicionantes individuais                                                                     |                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Condicionante                                                                                  | Descrição                                                                                                                                                                                                   |
| a) Indivíduos que se sentem atraídos por “boas” histórias;                                     | “O interesse pelo surpreendente e dramático alivia para eles a monotonia do dia de trabalho; e isso torna a história melhor se puderem acreditar” <sup>1</sup>                                              |
| b) Indivíduos que gostam de ser o centro das atenções;                                         | “Essas pessoas obtêm auto-expressão contando alguma história impressionante. Com o tempo, essas pessoas às vezes passam a acreditar nas histórias que, a princípio, contam apenas para efeito” <sup>2</sup> |
| c) Indivíduos que possuem um comportamento imoral;                                             | Tendência de projetar a culpa no outro: “eles repetem e acreditam em rumores de que outras pessoas, especialmente os superiores, fazem a mesma coisa” <sup>3</sup>                                          |
| d) Indivíduos que buscam explicações simplórias para as coisas;                                | “Eles gostam de somar dois e dois, e, ao fazê-lo, acreditam que podem dar mais sentido a questões complicadas” <sup>4</sup>                                                                                 |
| e) Indivíduos em posições de grande expectativa em relação ao futuro (medo, esperança, e etc); | Segundo os autores, situações do tipo podem levar os indivíduos a se apegarem a fragmentos de informação                                                                                                    |

| 2. Condicionantes gerais                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Condicionante                                                           | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| f) Atitudes adversas em relação a programas sociais <sup>5</sup>        | A posição contrária a um programa/ideia seria preditor da tendência a ver o rumor como “razão justificada”: “(...) quando um indivíduo é hostil a algo, ou a alguém, ele está mais pronto para acreditar em afirmações infundadas para descrédito daquele objeto ou pessoa” <sup>6</sup> |
| g) Falta de fé no outro                                                 | O que representaria o sentimento de que eu sempre me esforço mais do que o outro: “a crença em tais rumores pode ajudar certos indivíduos a justificar um cinismo ou suspeita que sentem em relação a seus semelhantes” <sup>7</sup>                                                     |
| h) Inconveniência pessoal (sensação de frustração em momentos críticos) | “A crença em rumores desacreditando aqueles a quem o indivíduo culpa por suas privações e desconfortos parece justificar sua irritação um tanto irracional por ter que se sacrificar pelo esforço de guerra” <sup>8</sup>                                                                |
| i) Pouco envolvimento com a situação-problema                           | Não ter alguém querido envolvida naquela situação. Para os autores, quando indivíduos são afetados diretamente pela questão, têm mais conhecimento acerca dela e mais discernimento frente a uma conversação irresponsável.                                                              |

1. Trecho original: “An interest in the startling and dramatic relieves for them the monotony of the day’s work; and it makes the story better if they can believe it”.

2. Trecho original: “Such persons get self-expression from telling some striking tale. In time these individuals sometimes come to believe the stories which at first they tell only for effect”.

3. Trecho original: “(...) they repeat and believe rumors to the effect that other people, particularly the “higher-ups,” are doing the same thing”.

4. Trecho original: “They like to put two and two together; and by so doing they believe that they can make more sense out of some puzzling questions”.

5. No trabalho em questão, esta condição está relacionada ao programa de racionamento de alimentos pelo governo, mas aqui foi adaptada, de forma generalista, para programas sociais.

6. Trecho original: “(...) when an individual is hostile toward something, or toward somebody, he is the more ready to believe unfounded statements to the discredit of that object or person (...)”.

7. Trecho original: the belief in such rumors may help certain individuals to justify a cynicism or suspicion which they feel toward their fellows; and at the same time, through accepting the disparaging rumor, they have a chance to express this cynicism or suspicion”.

8. Trecho original: “The belief in rumors discrediting those whom the individual blames for his privations and discomforts seems to justify his somewhat unreasonable irritation at having to sacrifice for the war effort”.

Fonte: (ALLPORT, LEPKIN, 1945, p. 8-11).

Este quadro ilustra uma série de características alinhadas à personalidade e à disposição dos indivíduos em participar de cadeias de transmissão de rumores. No próximo tópico, a proposta é avançar na discussão das possíveis relações entre rumores e *fake news*.

## Pensando paralelos entre rumores e *fake news*

A circulação de *fake news*, termo cunhado em 2014 e que ganhou força a partir de 2016 com as eleições de Donald Trump nos Estados Unidos e com o referendo que marcou a saída do Reino Unido da União Europeia, é também um fenômeno social complexo, assim como os processos de rumores. Como resultado de interações sociais e digitais, desta vez entre usuários (entre humanos e não-humanos) e mediadores sociotécnicos (como algoritmos), rumores e *fake news* são alavancados à esfera de visibilidade pública política (GOMES, 2008) porque circularam com alguma relevância entre atores não-políticos e políticos, em redes sociais digitais mais públicas (dentre elas, web, Facebook, Twitter, YouTube, etc.) e mais fechadas (WhatsApp, Telegram, Discord, etc.), e em fóruns *online* (Reddit, 4chan, etc.). Esses fenômenos são muito parecidos em suas gêneses e idiosincrasias, de modo que premissas, hipóteses e metodologias das análises de rumores possam ser replicadas para o objeto *fake news*. Isso não significa que eles sejam a mesma coisa, mas que estão relacionados.

Baseada em estudos anteriores (GOMES, DOURADO, 2019; DOURADO, 2020), assume-se o pressuposto de que *fake news* são *produtos* de processos comunicativos baseados em impropérios, especulações, suposições, acusações, incivilidade, partidarismo, negacionismo, extremismo e etc. Isso quer dizer que *fake news* são produtos finais de climas de opinião hostil e processos de rumores. Pela lógica oposta, é possível pensar que *fake news*, quando aparecem, são sintomas de que o assunto, o tema, o ator, a instituição abordados são matérias de discussão para círculos do eleitorado com alguma presença *online*. Nem todo rumor se desdobra em *fake news*, portanto, e isto pode ocorrer por motivos variados, entre eles, porque o tema em questão perdeu força diante de outros assuntos vistos como mais urgentes ou porque, mesmo se transformando em uma contrafação noticiosa como uma de suas versões, a peça não foi interessante a ponto de ganhar adesão por parte de um público.

O atributo central de um processo de rumor e de *fake news* é a sua circulação, já que, se relevante, é capaz de torná-los objetos de atenção e discussão públicas. Isto é, rumores e *fake news* são peças de comunicação politicamente nocivas<sup>14</sup> se e quando alcançam novas audiências, disputam sentidos e versões de fatos, geram equívocos na percepção da realidade, impactam a formação da opinião pública, embasam tomadas de decisões não apenas de votos, mas também de autoridades públicas, e tudo isso pode ensejar desarranjos democráticos. Na comunicação digital contemporânea, na qual diferentes plataformas de mídias sociais exercem papel-chave nos processos comunicacionais e nas trocas informativas, cada uma com infraestrutura e *affordances* próprias, facilitando formações de comunidades de interesses, esses fluxos de mensagens estão mais personalizados, fragmentados, expandidos e complexos.

É possível olhar para a circulação de rumores e de *fake news* pela conexão entre atores e infraestruturas, e entre atores, infraestruturas e mensagens, como nas análises de redes e nas cascatas de informações (p.ex. BASTOS DOS SANTOS, et al, 2019; RECUERO, GRUZD, 2019; BURBACH et al, 2019), focadas no comportamento da postagem e na lógica da viralização *online*. Essas pesquisas têm mostrado que rumores se propagam de forma mais rápida do que conteúdos confiáveis e que a homogeneidade do agrupamento é o principal fio condutor da cadeia de contágios, com a ressalva de que câmeras de eco se comportam de maneiras diferentes e que *clusters* politicamente polarizados possuem cascatas ainda mais extensas (FRIGGERI et al, 2014; BARBERÁ et al, 2015; DEL VICARIO et al, 2016; TÖRNBERG, 2018). Em complemento, evidências empíricas têm mostrado que *fake news* se propagam mais rapidamente e em cadeias mais profundas se comparado a notícias autênticas porque são impul-

---

14 Embora falsificações e notícias fraudulentas sejam indesejadas socialmente, o grau ou potencial de dano de uma peça de *fake news* não deve ser generalizado, já que varia entre situações leves e pesadas.

sionadas por humanos e não necessariamente (ou somente) por redes automatizadas (VOSOUGHI, ROY, ARAL, 2018).

Indo além do aspecto propagação, outro caminho para entender a circulação é o próprio conteúdo dessas mensagens. É nesse aspecto que rumores e *fake news* apresentam maior distinção, uma nuance que impacta a recepção e a transmissão do conteúdo. Vimos no tópico anterior que rumores são relatos ambíguos que importam para determinados grupos, e que essa sensação de incerteza aliada à relação de confiança entre indivíduos, à personalidade do sujeito e ao contexto social favorece a formação da cadeia de transmissão da mensagem. Contudo, o rumor, enquanto relato não-verificado, pode se revelar verdadeiro ou falso. Como situa Shibutani (1996), rumores que se mostram verdadeiros não costumam ser chamados de rumores, mas são apurados e transformados em notícias, enquanto que, quando falsos, são apresentados publicamente como “apenas rumores”. Outro ponto é que rumores não possuem uma linguagem padrão, podendo ser relatados segundo o formato, as palavras e os sentidos impostos por cada emissor.

Em contraposição, *fake news* são, antes de tudo, informações completa e objetivamente falsas. Se de um lado existe um falso rumor, de outro não existe uma falsa *fake news*. Se de um lado existe uma sucessão de distorções, como fruto do processo de transmissão por diferentes indivíduos, de outro não importa a distorção, mas a falsificação. Ainda, se de um lado os envolvidos na cadeia de transmissão têm alguma ciência da ambiguidade da mensagem, e a repassam também no sentido de formar entendimento sobre a questão, de outro o conteúdo é posto em circulação pelo emissor para ser lido por outros como verídico, e não como falsificação. Deste modo, podemos pensar a disseminação de rumores como um fenômeno mais orgânico e espontâneo, o que não significa menos endógeno e perigoso, do que o caso das *fake news*.

Por sua vez, *fake news* são produzidas e postas em circulação de forma intencional pelo menos por parte do emissor originário, que pode se manter oculto e não corresponder necessariamente ao responsável

pela primeira conta que postou. Muito discutida para delimitar distinções conceituais, a intenção de enganar, nesse sentido, não deveria ser pautada a ferro e fogo para identificar a natureza do objeto a partir do estado mental de compartilhar a peça de *fake news*, mas deveria representar a feitura, isto é, a ação de produzir, de forma mais elaborada, esta peça de comunicação (que na maioria das vezes requer manipulação de imagens e edição de conteúdo). Mesmo diante deste aspecto, sustentar que existe uma intenção de enganar ainda é complexo, já que produtores de conteúdos dissonantes podem criar essas peças por acreditar em versões negacionistas, conspiratórias, hiper-ideologizadas e nitidamente delirantes de acontecimentos públicos.

Para além deste aspecto, o limiar entre o rumor e a peça de *fake news* é que a evidência é necessariamente forjada e que a matéria de discussão não é apresentada por meio de opiniões, distorções e pseudofatos frutos de imagens mentais sobre uma situação que não presenciou (LIPPMANN, 2008), mas projeta uma narrativa que comunica uma ideia de fato, uma novidade que precisa ser noticiada, algo concreto que precisa ser conhecido. Nas *fake news*, a comunicação não é ambígua, portanto, e sim se pretende factual. Como temos observado, esta base factual que alavanca o *status* de mentiras, falsidades, pseudofatos, rumores e etc. a *fake news* é a própria condição noticiosa dessas peças, e não necessariamente sua mimetização jornalística, que aparece em graus variados (DOURADO, 2020).

Somado a isso, alguns aspectos, quando conjugados, dão mais credibilidade à peça de *fake news*, favorecendo, assim, sua circulação entre plataformas digitais, são eles: a) roupagem jornalística (distribuição por meio de comunicação aparentemente profissional – adoção de manchetes, menção a fontes, uso de linguagem e citações diretas e etc.); b) propagação viral (percepção da relevância da mensagem diante a circulação em larga escala); e c) confiança projetada sobre quem compartilhou a publicação (líderes de opinião, entre políticos, jornalistas, pensadores, artistas, religiosos e influenciadores digitais, são capazes de amplificar

abruptamente conteúdos enganosos). A viralidade *online* chama atenção da sociedade, de autoridades públicas e do jornalismo, e é fator que distingue, no fim das contas, *fake news* de outras falsidades (como sátiras e memes), e conteúdos enganosos (como mentiras presentes em discursos políticos), por exemplo. Peças de *fake news*, que são conteúdos *online* virais, podem ser desmentidos porque o fato falso pode ser verificado (ALLCOTT, GENTZKOW, 2017). Como fatos baseados em evidências forjadas, são passíveis de verificação e de serem desmentidos (e não à luz de opiniões e divergências de pontos de vista), portanto. Diante deste panorama teórico, o quadro abaixo esboça algumas fronteiras entre peças de rumores e peças de *fake news*:

QUADRO 2. Panorama comparativo entre rumores e peças de *fake news*

| Rumores                                 | <i>Fake news</i>                            |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------|
| Relatos verdadeiros ou falsos           | Relatos falsos e fraudulentos               |
| Objeto de sucessivas distorções         | Objeto de falsificação                      |
| Produção intencional ou não intencional | Produção intencional                        |
| Significado central                     | Ideia de fato                               |
| Conteúdos independentes e dispersos     | Conteúdos dependentes da condição noticiosa |

Fonte: Elaboração própria.

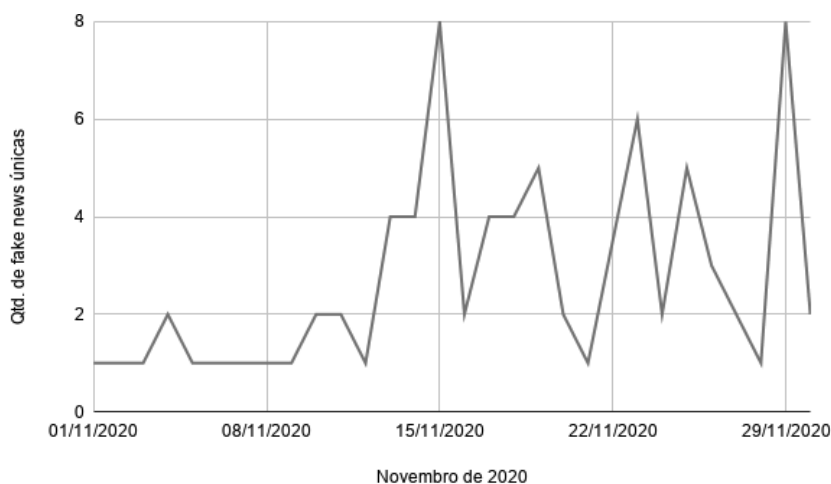
Realizado este panorama, o exame empírico que se segue se volta principalmente ao conteúdo político, na forma de atores e temáticas recorrentes, para entender o teor das *fake news* que circularam nas eleições municipais de 2020.

***Fake news* nas eleições municipais de 2020**

Este tópico analisa quanti e qualitativamente os conteúdos *online* sobre as eleições municipais de 2020 do Brasil considerados, por parte de cinco projetos de *fact-checking* (Aos Fatos, Boatos.org, Comprova, Fato ou Fake e Lupa), “falsos” ou “*fakes*”, o que podemos considerar *fake*

*news* São 72 peças de *fake news* que circularam em qualquer plataforma digital entre os dias 1 e 30 de novembro, mês do primeiro e do segundo turno da corrida municipal, e foram relevantes a ponto de serem inseridas na agenda de verificação de fatos das principais iniciativas profissionais brasileiras. A base de dados com todas estas *fake news* desta pesquisa pode ser acessada *online*<sup>15</sup>. Ao buscar entender, primeiramente, como elas circularam no mês eleitoral, identificou-se que contrafações noticiosas foram propagadas em 24 dos 31 dias de novembro (média = 3), sendo que os dias com maior quantidade de diferentes notícias fraudulentas em circulação *online* coincidiu no primeiro turno (dia 15) e no segundo turno (dia 29). A segunda quinzena (16 a 30) do mês, quando a concorrência eleitoral se torna mais direta entre dois candidatos, concentrou número maior de diferentes *fake news* (45) do que a primeira quinzena (1 a 15) da disputa (27) (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. Distribuição de fake news no mês eleitoral de 2020

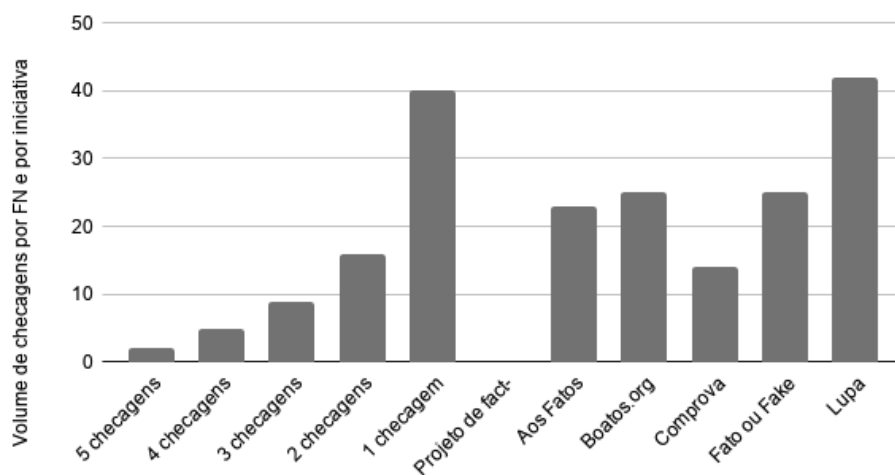


Fonte: Elaboração própria.

15 Os dados podem ser visualizados em [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1b6sTZSE1r7OwiViKh13ZzC84ZZCfDor\\_rxV6o3ApMP8/edit?usp=sharing](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1b6sTZSE1r7OwiViKh13ZzC84ZZCfDor_rxV6o3ApMP8/edit?usp=sharing)

Nem todas as peças de *fake news* foram verificadas por todos os projetos de *fact-checking*. Entende-se que, se uma contrafação noticiosa é verificada por mais de uma ou muitas iniciativas, isso é um indicador de que ela obteve maior visibilidade pública e, por isso, também é capaz de gerar maior confusão na percepção dos indivíduos sobre a realidade eleitoral. Além do mais, se a falsidade de um conteúdo é comprovada por mais de uma iniciativa, que seguem métodos próprios de apuração, o *status* de falso e o rótulo de *fake news* não é passível de dúvidas. Em 2020, das 72 *fake news* reunidas, apenas 2 foram checadas por todos os cinco projetos. Em seguida, cinco *fake news* foram checadas por 4 iniciativas e nove por 3. Por outro lado, a ampla maioria das histórias foram checadas por duas (16 casos) e por principalmente uma (40) iniciativa (Gráfico 2).

GRÁFICO 2. Quantidade de checagem por fake news e por iniciativa



Frequência de checagem por fake news e por iniciativa

Fonte: Elaboração própria

A capacidade de verificação de fatos por parte dos projetos não é a mesma. Nos 30 dias do mês eleitoral de 2020, enquanto a Lupa sai na frente com o maior volume de checagens, totalizando 42 casos, três outras iniciativas possuem quantidade relativamente equânime – Boatos.org checou 25 histórias; Aos Fatos também 25 e Fato ou Fake 23. Comprova, em menor índice, desbancou 14 contrafações. Esta variação pode se dar em função de situações como equipe enxuta, baixo investimento, tempo de apuração, entre outros. É preciso lembrar que alguns projetos, a exemplo de Aos Fatos e Lupa, não atuam somente com foco em *fake news*, mas se voltam também à verificação de discursos políticos e do cumprimento de promessas de campanha. Abaixo, as 16 *fake news* que tiveram de 5 a 3 checagens cada (Tabela 1).

TABELA 1. *Fake news* com maior frequência de checagens sobre as eleições de 2020

| Data       | Título atribuído                                                                               | Qtd de checagens | Verificadores                                       |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------|
| 18/11/2020 | Video simula funcionamento da urna eletrônica e comprova que o equipamento pode ser fraudado   | 5                | Lupa; Fato ou Fake; Aos Fatos; Comprova; Boatos.org |
| 19/11/2020 | Em tuíte, Boulos fala em obrigar quem tem quarto ocioso a receber morador de rua               | 5                | Lupa; Fato ou Fake; Aos Fatos; Comprova; Boatos.org |
| 14/11/2020 | Eleitor com mais de 60 anos não precisa votar ou justificar em 2020                            | 4                | Lupa; Fato ou Fake; Aos Fatos; Boatos.org           |
| 15/11/2020 | Justificativas dos eleitores podem ser transformadas em votos válidos                          | 4                | Fato ou Fake; Aos Fatos; Lupa; Comprova             |
| 16/11/2020 | Porcentagem dos candidatos em São Paulo prova fraude nas eleições                              | 4                | Fato ou Fake; Aos Fatos; Lupa; Boatos.org           |
| 18/11/2020 | Vereadora de Palmas (TO) teve votos 'roubados' depois da apuração                              | 4                | Lupa; Fato ou Fake; Aos Fatos; Comprova             |
| 29/11/2020 | Partidários de candidato à prefeitura de Fortaleza foram 'pegos com urnas em carro particular' | 4                | Lupa; Fato ou Fake; Aos Fatos; Comprova             |
| 11/11/2020 | TSE lança aplicativo que permite votar de casa pelo celular                                    | 3                | Lupa; Fato ou Fake; Boatos.org                      |
| 13/11/2020 | Prefeito de São Bernardo anuncia fechamento do comércio após as eleições                       | 3                | Lupa; Aos Fatos; Boatos.org                         |
| 14/11/2020 | Urnas eletrônicas brasileiras não são auditáveis                                               | 3                | Fato ou Fake; Comprova; Lupa                        |

| Data       | Título atribuído                                                                           | Qtd de checagens | Verificadores                  |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------|
| 20/11/2020 | TSE irá anular votação do primeiro turno das eleições municipais em várias cidades do país | 3                | Lupa; Fato ou Fake; Boatos.org |
| 23/11/2020 | Boletim de urna mostrado em vídeo tem resultado diferente de aplicativo do TSE             | 3                | Lupa; Fato ou Fake; Aos Fatos  |
| 25/11/2020 | Guilherme Boulos tem imóvel desocupado na Vila Mariana que vale R\$ 2,8 milhões            | 3                | Fato ou Fake; Lupa; Boatos.org |
| 26/11/2020 | Supercomputador do TSE é serviço de nuvem estrangeiro que abre brecha para fraude          | 3                | Lupa; Fato ou Fake; Aos Fatos  |
| 29/11/2020 | Polícia do Amazonas prendeu cabos eleitorais de David Almeida com R\$ 46 mil em espécie    | 3                | Lupa; Fato ou Fake; Aos Fatos  |
| 29/11/2020 | Marcelo Crivella ultrapassou Eduardo Paes nas últimas pesquisas de intenção de voto        | 3                | Lupa; Fato ou Fake; Aos Fatos  |

Fonte: Elaboração própria.

As peças de *fake news* verificadas pelo maior número de projetos foram também aquelas que circularam principalmente na segunda quinzena da corrida municipal, embora haja também aquelas (em menor número) que cercaram o contexto do primeiro turno. Pelos títulos presentes na tabela, é nítido que peças de *fake news* não oferecem um conteúdo opinativo ao público ao qual são endereçadas, mas dão a conhecer uma ideia de fato a partir do relato de um acontecimento específico. No mês eleitoral de 2020, do conjunto das 72 *fake news*, a maior parte (46, ou 63,8%) tratou de temas relacionados às disputas municipais. Uma fração de 34,7% (25) focou em questões nacionais e apenas um caso se voltou ao contexto estadual. Foram 21 cidades mencionadas em *fake news*, sendo que a maior parte retratou as eleições no município de São Paulo, seguido por Porto Alegre e, em terceiro, pelo Rio de Janeiro. Os demais 18 municípios aparecem com 1 ou 2 *fake news* cada. Houve *fake news* sobre cidades em todas as regiões, à exceção do centro-oeste, e com destaque ao sudeste.

Tendo em vista que, junto ao comportamento do usuário e ao domínio de tecnologias e ferramentas digitais, o conteúdo também impacta a circulação de *fake news*, especialmente quando dialoga com maté-

rias já alvo de polarização política afetiva e partidária, destaca-se aqui a relação entre temas e atores principais dessas notícias fraudulentas sobre as eleições de 2020. Para isso, foi sistematizado, de um lado, o ator principal de cada peça de *fake news*, o que significa o personagem-foco daquele conteúdo, seja um político seja uma instituição pública ou privada. No caso de mais de um ator-foco, foi usado o termo genérico “vários”. Quando não houve menção a qualquer ator, esta categoria não foi aplicada (n/a). De outro lado, esta pesquisa utiliza e atualiza uma classificação temática de peças de *fake news* iniciada em trabalho anterior (DOURADO, 2020). Foram pré-estabelecidas 18 recorrentes de peças de *fake news* em qualquer eleição para análise do caso 2020, que são brevemente explicadas aqui:

1. vulnerabilidade eleitoral e fraude nas urnas: questões acerca da insegurança do voto, do processo de apuração e das urnas eletrônicas;
2. manipulação/golpe eleitoral: ideia de que eleições são controladas e decididas pela cooperação de agentes e organismos externos e internos.
3. regras e instruções eleitorais: sobre colégios, zonas, horários e orientações eleitorais, com foco maior no que fazer nos dias de votação;
4. pesquisas de intenção de voto: mensagens que noticiam sobre sondagens de opinião sobre candidatos;
5. programas e ideias de governo: novidades sobre orientações, medidas e políticas que serão defendidas e adotadas pelo candidato;
6. pautas morais: mensagens relacionadas à agenda de costumes morais e religiosos;
7. desqualificação de candidatos e candidaturas: conjunto de mensagens que deslegitima e ridiculariza competências e reputação de candidatos e candidaturas;
8. desistência, iminência/reconhecimento de derrota: mensagens que afirmam que candidato(a) não está mais ou estar prestes a sair do páreo;

9. apoio e/ou vinculação a governos não-democráticos: mensagens que exploram a ideia de regimes autoritários e liga alguns candidatos a eles;
10. atos, protestos e manifestação de apoio a candidaturas/projetos: mensagens que comunicam atividades e declarações de alguém em apoio a determinado candidato(a) e/ou projeto de país;
11. denúncia de corrupção e de enriquecimento ilícito: mensagens que associam candidatos(as) a esquemas de corrupção e que afirmam acréscimo indevido de patrimônio pessoal;
12. defesa de voto útil: mensagens que exploram a necessidade de voto tático para evitar e para viabilizar vitória de determinados grupos políticos;
13. ordem e segurança pública: mensagens que exploram a autoridade de candidatos(as) contra organizações criminosas ou que associam determinados grupos políticos à criminalidade urbana;
14. crimes eleitorais: mensagens que denunciam candidato(a)s por crimes eleitorais como compra de votos e roubo de urnas;
15. covid: mensagens que exploram eleitoralmente questões centrais da pandemia vinculadas às eleições, como anúncios de confinamento em caso de reeleição;
16. inelegibilidade de candidaturas: mensagens que afirmam que candidato(a)s tiveram chapa cassada e se tornaram inelegíveis;
17. distinção de classe: mensagens que exploram a ideia de que dado(a) candidato(a) faz parte de uma elite social;
18. violência política: mensagens que abordam questões violentas e brutais pelas quais eleitores, militância e candidatas (principalmente) possam ter sido submetidas;

O resultado desta análise baseada nas categorias temáticas descritas e nos atores políticos e institucionais pode ser visualizado a seguir (Tabela 2).

TABELA 2. Temas e atores principais

| Tema                                                    | Ator principal   |    | Qtd |
|---------------------------------------------------------|------------------|----|-----|
| Vulnerabilidade do sistema eleitoral e fraude nas urnas | Carlos Bolsonaro | 17 | 1   |
|                                                         | Indefinido       | 17 | 5   |
|                                                         | Paula Milani     | 17 | 10  |
|                                                         | Rose Ribeiro     | 17 | 15  |
|                                                         | TSE              | 17 | 17  |
|                                                         | Vários           | 17 |     |
| Regras e Instruções Eleitorais                          | Governo federal  | 11 |     |
|                                                         | n/a              | 11 |     |
|                                                         | TSE              | 11 |     |
|                                                         | Vários           | 11 |     |
| Manipulação / Golpe Eleitoral                           | Antonio Palocci  | 9  |     |
|                                                         | Indefinido       | 9  |     |
|                                                         | n/a              | 9  |     |
|                                                         | Smartmatic       | 9  |     |
|                                                         | TSE              | 9  |     |
|                                                         | Ursal            | 9  |     |
|                                                         | Vários           | 9  |     |
|                                                         |                  |    |     |
| Crimes eleitorais                                       | David Almeida    | 5  |     |
|                                                         | Indefinido       | 5  |     |
|                                                         | José Sarto       | 5  |     |
|                                                         | TRE              | 5  |     |
| Desqualificação de candidatos e candidaturas            | Bruno Covas      | 5  |     |
|                                                         | Carlos Bolsonaro | 5  |     |
|                                                         | Guilherme Boulos | 5  |     |
|                                                         | Hildon Chaves    | 5  |     |
|                                                         | Manuela D'Ávila  | 5  |     |
| Pesquisas de intenção de voto                           | Manuela D'Ávila  | 4  |     |
|                                                         | Vários           | 4  |     |

| Tema                           | Ator principal      |   | Qtd |
|--------------------------------|---------------------|---|-----|
| Covid                          | ACM Neto            | 4 |     |
|                                | Alexandre Kalil     | 4 |     |
|                                | Doutor Cassio Prado | 4 |     |
|                                | Orlando Morando     | 4 |     |
| Distinção de classe social     | Guilherme Boulos    | 4 |     |
| Pautas morais                  | Dimas Gadelha       | 3 |     |
|                                | Eduardo Paes        | 3 |     |
|                                | Manuela D'Ávila     | 3 |     |
|                                |                     |   |     |
| Programas/Ideias de Governo    | Guilherme Boulos    | 2 |     |
| Inelegibilidade de candidatura | Bruno Engler        | 2 |     |
|                                | Francilene Paixão   | 2 |     |
| Violência política             | Junior Tavian       | 2 |     |
|                                | Rogério do Valle    | 2 |     |
| Apoio e/ou vinculação a g...   | Manuela D'Ávila     |   |     |
| Apoios, protestos e manifes... | Silvio Santos       | 1 |     |
| Denúncia de corrupção e e...   | Guilherme Boulos    | 1 |     |
| Desistência, iminência/re...   | Guilherme Boulos    | 1 |     |

Soma de Qtd (Planilha 1 [temas]) dividido por Tema e Ator principal. O tamanho mostra soma de Qtd (Planilha 1 [temas]). As marcas são rotuladas por soma de Qtd (Planilha 1 [temas]).

As categorias relacionadas à gestão e à confiança nas eleições – especificamente na ordem vulnerabilidade do sistema eleitoral e fraude nas urnas, regras e instruções eleitorais e manipulação/golpe eleitoral – foram as mais frequentes: 17, 11 e 9, respectivamente. Houve ocorrência de *fake news* em 12 das 14 demais categorias, sendo as exceções defesa de voto útil e ordem e segurança pública. Entre as 12, as mais relevantes foram crimes eleitorais (6,94%) e desqualificação de candidatos e can-

didaturas (6,94%), seguidas por pesquisa de intenção de votos (5,55%), Covid (5,55%) e distinção de classe (5,55%). Por sua vez, os principais atores mencionados nessas peças foram TSE (19,4%), vários (15,2%) e Guilherme Boulos (12,5%). O TSE, particularmente, representa o tipo de ator que mais se espalha por categorias temáticas, mantendo relevância equânime entre as categorias vinculadas à gestão e à confiança eleitoral. Vários, que designa casos em que mais de um ator foi relevante, também aparece em mais de uma categoria temática, mas naturalmente tem mais proeminência na referenciada como pesquisa de intenção de votos, já que essas peças abordam a diversidade de candidatos em disputa.

Por fim, assim como São Paulo foi a cidade mais abordada, o candidato Guilherme Boulos, do Partido Socialismo e Liberdade (SP), foi o ator político mais mencionado, já que avançou ao segundo turno na capital financeira do país sendo o representante da esquerda. Neste caso, o ator político Guilherme Boulos não foi usado em *fake news* que abordaram temas de urnas, apuração, golpes eleitorais e etc., porém mais relacionadas àquelas que buscam pautar contradições do ser de esquerda, como o pertencimento a uma classe social média e ou alta, ser detentor de bens materiais e de, mesmo diante desta realidade, seus planos e projetos de governo visam usurpar imóveis da própria classe média. Houve casos em que *fake news* não mencionam qualquer ator político e institucional, de um lado, e houve casos ainda em que fica subentendido a pessoa em questão, a exemplo de “Candidata a vereadora no Maranhão é presa após se oferecer em troca de votos”, que aborda a questão de crime eleitoral em teor notadamente sexista – a figura política em questão, contudo, não foi identificada nem por parte dos projetos de *fact-checking*. Uma série de outros atores foi mencionada uma ou duas vezes.

## Conclusões

Este trabalho é mais um esforço para entender *fake news* como um fenômeno social complexo indesejado para as democracias e que im-

pacta diretamente eleições, já que são notícias fabricadas ou fraudulentas que chamam atenção de públicos fragmentados *online* e, num processo de transmissão continuado e descentralizado, conquistam visibilidade na esfera pública. Aqui, tem-se como proposta a criação de pontes teóricas, com possíveis desdobramentos empíricos posteriores, entre rotinas de rumores e de *fake news*, tentando entender similaridades e distinções desses objetos comunicativos. Observar processos comunicacionais à luz de aspectos sociológicos ajuda a situar a relevância política das *fake news* não tão somente como resultado de campanhas de desinformação, o que pressupõe ações estratégicas e coordenadas, mas como retrato de um momento político no qual ideias, crenças, motivações e atitudes dissonantes à razoabilidade e extremistas per si são mais expressivas. Entre outras coisas, pretende-se aqui enfatizar que *fake news* não são sucessivas distorções, mas são fatos falsos, cuja falsidade e falsificação são passíveis de comprovação. A verificação pode se dar em nível amador, quando um indivíduo é proativo no sentido de conferir a veracidade do conteúdo recebido em buscadores na internet antes de repassá-lo, por exemplo, e em nível profissional, quando processos de apuração são aplicados por jornalistas e projetos de *fact-checking* independentes ou tradicionais. Não se pretende abarcar erros, sensacionalismo e mau jornalismo tendo em vista esta ideia de *fake news* como notícias essencial e inteiramente fraudulentas. Ressalta-se, ainda, *fake news* não como produtos apartados, mas diretamente associados, no limite, a processos comunicacionais hiper-partidários e extremistas. Isso não significa, também, que *fake news* sejam o tipo de conteúdo *online* mais nocivo do ponto de vista político e democrático, mas que tem o potencial de chamar mais atenção pelo apelo da “novidade”, que inicialmente se endereça a audiências com alto envolvimento político, mas que pode extrapolar essas audiências em função da mesma condição noticiosa.

## Referências

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. Social Media and Fake News in the 2016 Election. *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 2, p. 211–236, 2017.

ALLPORT, F. H.; LEPKIN, M. Wartime rumors of waste and special privilege: why some people believe them. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, v. 40, n. 1, p. 3–36, 1945.

ALLPORT, G. W.; POSTMAN, L. J. The basic psychology of rumor. *Transactions of the New York Academy of Sciences*, v. 8, n. May 1944, p. 61–81, 1945.

ALLPORT, G. W.; POSTMAN, L. An analysis of rumor. *Public Opinion Quarterly*, v. 10, n. 4, p. 501–517, 1946.

BARBERÁ, P.; JOST, T. J.; NAGLER, J.; TUCKER, J.; BONNEAU, R. Tweeting From Left to Right: Is Online Political Communication More Than an Echo Chamber? *Psychological Science*, v. 26, n. 10, p. 1531–1542, 21 out. 2015.

BASTOS DOS SANTOS, J. G., FREITAS, M., ALDÉ, A., SANTOS, K., CUNHA, V. WhatsApp, política mobile e desinformação: a hidra nas eleições presidenciais de 2018. *Comunicação & Sociedade*, v. 41, n. 2, p. 307, 31 ago. 2019.

BURBACH, L., ZIEFLE, M., HALBACH, P., VALDEZ, A. Who Shares Fake News in Online Social Networks? Proceedings of the 27th ACM Conference on User Modeling, Adaptation and Personalization – UMAP '19. *Anais...* New York, New York, USA: ACM Press, 2019. Disponível em: <<http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=3320435.3320456>>

DEL VICARIO, M. et al. The spreading of misinformation online. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, v. 113, n. 3, p. 554–559, 2016.

DOURADO, T. Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil. Tese (Doutorado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia. Bahia, p. 318. 2020.

FRIGGERI, A. et al. Rumor Cascades. Eighth International AAAI Conference on Weblogs and Social Media Adrien. *Anais...* 2014

GOMES, W. S.; MAIA, R. C. M. . Comunicação e Democracia: Problemas e Perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. 372p

GOMES, W.; DOURADO, T. M. Fake news, um fenômeno de comunicação política entre jornalismo, política e democracia. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, v. 16, n. 2, p. 33–45, 2019.

HART, B. The Psychology of Rumour. *Section of Psychiatry*, p. 1–26, 1916.

- LE BON, G. *Psicologia das multidões*. Paris: Presses Universitaires de France, 1980.
- LIPPMANN, W. *Opinião Pública*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- RECUERO, R.; GRUZD, A. Cascatas de “Fake News” Políticas: Um estudo de caso no Twitter. *Revista Galáxia*, v. 41, p. 31–47, 2019.
- SHIBUTANI, T. Improvised news: A sociological study of rumor. Indianapolis. IN: Bobbs-Menill, 1996.
- TÖRNBERG, P. Echo chambers and viral misinformation: Modeling fake news as complex contagion. *PLOS ONE*, v. 13, n. 9, p. e0203958, 20 set. 2018.
- VOSOUGHI, S.; ROY, D.; ARAL, S. The spread of true and false news online. *Science*, v. 1151, n. March, p. 1146–1151, 2018.

---

**Tatiana Dourado** · Doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas (UFBA). Pesquisadora na Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (FGV DAPP) e pesquisadora associada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). E-mails de contato: [tatiana.dourado@fgv.br](mailto:tatiana.dourado@fgv.br) ou [tatiana.dourado@inctd.org](mailto:tatiana.dourado@inctd.org)



# **Retrato do Brasil nas urnas:** a vitória dos políticos profissionais e da direita

---

Helcimara Telles

## **Resumo**

O objetivo deste artigo é analisar os resultados das eleições de dois mil e vinte, e refletir sobre possíveis cenários para o pleito de dois mil e vinte e dois. Para alcançar tal intento, são consideradas variáveis como os aspectos mais relevantes das eleições de dois mil e dezesseis, o desempenho dos outsiders em dois mil e vinte e características dos vitoriosos das últimas eleições, assim como a cláusula de barreira.

## **Abstract**

The purpose of this article is to analyze the results of the elections of two thousand and twenty, and to reflect on possible scenarios for the election of two thousand and twenty-two. To achieve this goal, variables are considered as the most relevant aspects of the two thousand and sixteen elections, the performance of the outsiders in two thousand and twenty and characteristics of the victors of the last elections, as well as the barrier clause.

## **Introdução: as eleições desviantes de 2016**

As eleições municipais de 2016 foram mais pulverizadas que as anteriores, em termos do número de partidos que ofereceram candidatos a vereador, e foram, ainda, muito mais imprevisíveis. A incerteza sobre os resultados pode ser encontrada em razões conjunturais. Não se sabia como os eleitores agiriam diante de uma situação em que a avaliação dos líderes políticos nacionais e estaduais era muito ruim, o que reduzia a capacidade deles de transferirem seu prestígio aos candidatos a prefeito que apoiavam. A percepção do público sobre a economia era muito negativa, o que tende a contribuir para a má avaliação de prefeito e restringe o voto retrospectivo. E, além disso, as atuações das operações da Lava Jato, que promoviam a narrativa anti-política em suas ações e na cobertura dos meios de comunicação, impactaram a confiança nos partidos e nas elites políticas.

Os pequenos partidos aproveitaram-se desta janela de oportunidades e lançaram candidatos inéditos para o pleito majoritário e proporcional. Nestas eleições, *outsiders* filiados a pequenos partidos foram escolhidos pela população de diversas cidades brasileiras, e os políticos valeram-se de discursos anti-política e populistas, num panorama de insatisfação com as instituições representativas e de afastamento dos eleitores dos partidos políticos. Ademais, desde 2014, boa parte dos cidadãos passou a repelir o PT e, conseqüentemente, o antipetismo e o anti-partidarismo reativo se alargaram.

O descontentamento com partidos e seus parlamentares enfraqueceu a preferência partidária e a participação eleitoral, bem como o número de votantes que validaram seu voto nas eleições municipais, em geral. A baixa identificação partidária é consequência da menor relevância do elemento programático nos partidos, embora seja possível existir casos de alta preferência pelos partidos em ocasiões de escassa estruturação programática. Nestes casos, a conexão com os partidos teria uma origem clientelista ou personalista (RUIZ, 2015). Em sistemas partidários

com menor estruturação programática são observados simultaneamente eleitorados mais voláteis. O descrédito nos partidos provoca distanciamento dos eleitores das legendas, o que aumenta a volatilidade e se traduz, muitas vezes, em anti-partidarismo reativo e apoio a *outsiders* e a líderes com narrativas anti-política. Quando os vínculos entre os cidadãos e os ocupantes de cargos públicos são debilitados, os meios passam a ser um importante atalho para a decisão de voto, pois são eles que interpretam a política. Por outro lado, os líderes populistas ao mesmo tempo se utilizam das mídias para a comunicação direta com o público.

Populismo, populistas e *outsiders* são temas bastante controversos e não consensuais na literatura. *Outsiders* são aqui considerados como candidatos com estilos e discursos anti-partidários, que aspiram a cargos representativos e que participam das eleições sem o apoio de um importante partido nacional em que tenham desenvolvido suas carreiras políticas e fora dos tradicionais canais partidários. Os *outsiders* detêm capital convertido, que é definido como a confiança posta no político que procede, paradoxalmente, do fato de ele não demonstrar seu pertencimento ao campo da política.

Contudo, se os *outsiders* já se arriscaram outras vezes para acessar cargos políticos, por qual motivo, recentemente, tiveram sucesso nas eleições municipais? No Brasil, uma das respostas para o êxito dos *outsiders* e do capital convertido se deve à combinação entre a baixa estruturação programática dos partidos (estrutural), a precária institucionalização do sistema partidário (estrutural) e os escândalos políticos midiáticos de corrupção (contextual).

O Brasil não atende a todas as condições necessárias e suficientes, para ser considerado como um país de sistema partidário institucionalizado, sobretudo naquelas categorias que supõem a estabilidade nas preferências partidárias e a concordância da opinião pública de que os partidos são os legítimos intermediadores entre Estado e sociedade. O desalinhamento do sistema partidário, que potencializa o aparecimento de *outsiders*, foi acentuado no Brasil a partir de 2014. Os movimen-

tos ocorridos no período de julgamento do impeachment da presidente Dilma Rousseff, entre 2015 a 2016, instituíram uma síndrome de percepção negativa sobre os atores políticos e as instituições, além de cinismo, indiferença e afastamento da política. Do mesmo modo, o desencanto com os representantes e autoridades políticos foi reforçado pelo *recall* das notícias negativas nos meios de comunicação – economia e corrupção. Nos protestos anti-governo, o “povo” se via como o principal ator, em decorrência dos discursos positivos sobre o impeachment e os protestos favoráveis a ele, bastante disseminados nas mídias sociais e tradicionais, através de textos e imagens que reconstruíam as “vozes” das ruas (TELLES, FRAIHA e LOPES, 2016).

QUADRO 1. Contexto das eleições municipais de 2016

| Variável             | Indicadores                                                                                                                                       |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contexto             | Lavajatismo                                                                                                                                       |
| Agendas de campanhas | Corrupção<br>Antipetismo<br>Antipartidarismo<br>Anti-política<br>Antissistema<br>Golpe                                                            |
| Políticas e Sociais  | Esquerdas disputam coligadas<br>Crescimento de candidaturas religiosas<br>Avaliação negativa do Presidente (Temer)                                |
| Institucionais       | Permissão de Coligações proporcionais<br>Redução tempo de campanha<br>Redução tempo HGPE na TV e Rádio                                            |
| Opinião Pública      | Apoio ao impeachment Dilma Rousseff Percepção da corrupção: principal problema do país                                                            |
| Resultados:          | Vitória dos outsiders, milionários e religiosos em prefeituras<br>Queda acentuada de representantes petistas nas câmaras municipais e prefeituras |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Lavareda, Antonio, Telles, Helcimara (2020).

## Os *outsiders* nas eleições municipais de 2020

Diante desse cenário de 2016, a pergunta ficou foi se os *outsiders* continuarão a ter êxito nas eleições de 2020, tanto em prefeituras quanto em câmaras municipais? As eleições de 2020 demonstraram que não, em função de algumas razões:

- a) a apatia política dominou a opinião pública, pouco mobilizada e ainda mais descrente nos agentes políticos;
- b) a conjuntura pandêmica passou a valorizar a função do Estado, com a aparente falência atual do discurso neoliberal de Estado mínimo, em função da necessidade de políticas públicas de saúde;
- c) as coligações proibidas no plano proporcional levaram à fragmentação da disputa eleitoral e dificultaram a entrada de novos atores no mercado político.

Como consequência de a e c, aumentaram as chances de êxito dos profissionais da política que já possuem recursos políticos e financeiros e que já mobilizavam sua clientela durante o mandato. Ademais, com a dificuldade de mobilização (apatia política) e de aglomeração (normas sanitárias), *outsiders* tiveram menor chance de alcançarem parcelas significativas do eleitorado – exceto os candidatos milionários, que cresceram bastante nesta eleição. Mas, candidatos milionários conseguiram, ainda que minoritariamente, entrar com *outsiders*, pois contaram com recursos financeiros próprios.

Candidatos podem ser milionários devido aos seus méritos, herança, etc. ou podem ser considerados milionários quando se estruturam em organizações ricas e independentes dos partidos – como as igrejas evangélicas, que estão se enraizando cada vez mais na política eleitoral, lançando candidatos em partidos não cristãos, mas se organizando em bancadas da fé e da família, após as eleições. Estes grupos têm chances reais de eleger *outsiders* com alcunhas religiosas, pois não dependem dos

recursos do financiamento público de campanha e, ainda assim, através de recursos para contratação de agências de comunicação que monitoram, publicam e impulsionam mídias sociais, serviços estes cada vez mais caros e especializados.

É bom recordar que também aumentou significativamente o número de candidatos religiosos, fenômeno já detectado nas eleições de 2016. Também por força da mudança das regras eleitorais no que tange à obrigatoriedade de financiamento de candidatos negros e devido à agenda antirracista global, candidatos vinculados a partidos e movimentos sociais.

Desta forma, as campanhas baseadas em temas morais e comportamentais, identitários, saúde e Estado poderão ser recorrentes em 2020, e o tema da corrupção se esvaiu, sobretudo pela sua rotinização e empecilhos encontrados pela Lava Jato, que foi esvaziada moral e organizacionalmente – ao contrário do ocorrido em 2016, quando as eleições ocorreram sob o signo da mudança e do lavajatismo.

Recursos financeiros próprios e/ou advindos de organização não-partidárias e mídias sociais foram importantes nas eleições de 2020. Neste cenário, adicionou-se a abstenção (apatia + pandemia), comparecimento de eleitores mais interessados e ativistas na política, coligações proporcionais proibidas e alta fragmentação eleitoral que, juntos, levaram a uma menor renovação nas câmaras municipais do país e à redução dos partidos efetivos nas respectivas câmaras.

Conclui-se que experiência como profissional da política e cargos de representação (capital delegado), se sobrepuseram ao capital convertido e os *outsiders* foram derrotados, i.e, tiveram menor êxito que nas eleições de 2016, – excetuando-se os “milionários”, os ricos e os com recursos de Igrejas.

**QUADRO 2** Prefeituras que cada partido ganhou ou perdeu em 2020 em relação a 2016

| <b>Partidos</b> | <b>Total de prefeituras 2016</b> | <b>Total de prefeituras 2020</b> | <b>Total ganho/perda de prefeituras</b> |
|-----------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------|
| AVANTE          | 12                               | 83                               | +71                                     |
| CIDADANIA       | 124                              | 141                              | +17                                     |
| DC              | 8                                | 1                                | -7                                      |
| DEM             | 273                              | 476                              | +203                                    |
| MDB             | 1050                             | 803                              | -247                                    |
| NOVO            | 0                                | 1                                | +1                                      |
| PATRIOTA        | 13                               | 50                               | 37                                      |
| PC do B         | 82                               | 46                               | -36                                     |
| PDT             | 335                              | 320                              | -15                                     |
| PHS             | 38                               | 0                                | -38                                     |
| PL              | 300                              | 351                              | +51                                     |
| PMB             | 4                                | 1                                | -3                                      |
| PMN             | 28                               | 13                               | -15                                     |
| PODE            | 30                               | 105                              | +75                                     |
| PP              | 500                              | 698                              | +198                                    |
| PPL             | 5                                | 0                                | -5                                      |
| PROS            | 50                               | 42                               | -8                                      |
| PRP             | 18                               | 0                                | -18                                     |
| PRTB            | 9                                | 6                                | -3                                      |
| PSB             | 411                              | 258                              | -183                                    |
| PSC             | 86                               | 117                              | +31                                     |
| PSD             | 543                              | 663                              | +120                                    |
| PSDB            | 806                              | 533                              | -273                                    |
| PSL             | 30                               | 92                               | +62                                     |
| PSOL            | 2                                | 5                                | +3                                      |
| PT              | 255                              | 153                              | -72                                     |
| PTB             | 265                              | 217                              | -48                                     |
| PTC             | 16                               | 1                                | -15                                     |
| PV              | 102                              | 46                               | -56                                     |
| REDE            | 6                                | 6                                | 6                                       |

| Partidos     | Total de prefeituras 2016 | Total de prefeituras 2020 | Total ganho/perda de prefeituras |
|--------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| REPUBLICANOS | 106                       | 214                       | +108                             |
| SD           | 61                        | 95                        | +34                              |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do TSE.

## A caminho de 2022

Anteriormente, chamei a atenção para alguns aspectos que poderiam sobreviver nas eleições de 2020, em relação às instituições, discursos e pautas prováveis da campanha. Enumerei alguns pontos e volto a eles: Fragmentação eleitoral e redução do número de partidos parlamentares efetivos; Crescimento das candidaturas negras para vereador em função da pauta global antirracista e dificuldades delas para alcançarem cadeiras; Pautas identitárias nas câmaras municipais; Um maior desejo de segurança ou eleições que privilegiariam os políticos “profissionais”; Estado x comportamento; alta abstenção; derrota dos outsiders.

Contudo, abertas as urnas, foi possível ampliar um pouco mais a partir dos dados, que mostram em termos numéricos a perda de prefeituras por parte do PT, PSDB e sobretudo do MDB no primeiro turno e o ganho de prefeituras por parte dos partidos de direita – DEM, PP, PSD, PSL. Mas, ainda que tenha perdido executivos, o PSDB conseguiu manter o maior colégio eleitoral do país – São Paulo – com a reeleição de Covas, e o MDB surpreendeu nas capitais, onde obteve inúmeras vitórias de norte a sul do país, evidenciando com isso que será um ator fundamental para as articulações das presidenciais de 2022. O mesmo não pode ser dito do PT.

O PT e as esquerdas perderam espaços seja nas câmaras municipais seja nas prefeituras. Pela primeira vez, desde a eleição de 1985, quando elegeu sua candidata em Fortaleza –, o PT não obteve vitória nas capitais e saiu ainda menor do que estava em 2016. Isso se deve tanto aos

estragos do lavajatismo, que associou o partido à corrupção, quanto às suas estratégias de lançar caciques sem votos nas principais prefeituras do país. Considerando-se o contexto pandêmico, partidos que já possuíam prefeitos saíram-se melhores do que aqueles com poucos prefeitos, como é o caso do PT.

QUADRO 3. Partidos que mais ganharam prefeituras por tamanho de município, 2016-2020

| Partidos | Prefeituras a mais conquistadas em 2020 | Cidade até 50 mil habitantes | Cidades 50 a 100 mil habitantes | Cidades +100 mil habitantes |
|----------|-----------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| PSL      | +62                                     | +51                          | +5                              | +6                          |
| DEM      | +203                                    | +175                         | +17                             | +11                         |
| PP       | +198                                    | +177                         | +15                             | +6                          |
| PSD      | +120                                    | +88                          | +18                             | +14                         |

A falta de renovação e a sua dependência de Lula também cobraram a fatura. Desde o afastamento de Dilma, a pauta do PT tem sido no sentido de retirar os processos contra Lula, a sua principal liderança. Se de um lado esta estratégia está correta, uma vez que este líder segue sendo o seu principal capital político, por outro lado ao paralisar todos os outros temas e articulações em função disso, perdeu a capacidade de enraizar-se na sociedade, congelou suas lideranças e não teve acolhida em outras regiões onde outrora administrava – como o caso de BH, em que obteve tão somente 1,9% dos votos, embora tenha governado sozinho ou participado de administrações municipais durante 20 anos nesta capital. O partido preocupou-se mais em lançar seus caciques do que em apostar em novos quadros nas eleições – como vem fazendo o PSDB, PSOL e PC do B, por exemplo.

A administração correta ou regular da pandemia favoreceu a reeleição dos prefeitos, como os resultados comprovaram claramente, excluindo-se o Rio de Janeiro e Rio Branco – e esse contexto naturalmente desfavorece o PT e partidos sem prefeituras nas capitais. A segurança,

a experiência e as ações para o domínio da pandemia beneficiaram os prefeitos que estavam disputando a reeleição. Após a ressaca de 2016 e 2018 – no qual predominaram discursos anti-política e antissistema, o eleitor privilegiou a experiência e a capacidade do prefeito em “realizar” sobre as “aventuras” dos outsiders, que saíram plenamente derrotados.

As pautas identitárias também estiveram muito presentes nas campanhas proporcionais de candidatos de centro e esquerda. Lgbtqi+, trans, negros e mulheres cresceram nas câmaras municipais – muito embora o número de mulheres eleitas vereadoras no Brasil seja menor do que a do Afeganistão e o número de eleitos negros e negras seja absolutamente desproporcional à sua quantidade na população. Mas, foi um crescimento, ainda que modesto, e isso pode apontar para próximas eleições com mais diversidade de cor e gênero. Entretanto, isso não se observa no executivo: homens e brancos tiveram vitória em todas as capitais brasileiras, confirmando que colorir o Brasil depende ainda de muita intervenção das instituições nos partidos, que resistem às mudanças e são liderados basicamente por homens, com honrosas exceções. Até o PMB – Partido das Mulheres – lançou candidatos masculinos e é organizado por homens.

QUADRO 4. Candidatos a vereadores e eleitos no Brasil em 2020, por cor – brancos e não brancos

| Categorias                                        | N       | %     |
|---------------------------------------------------|---------|-------|
| Candidatos e candidatas a vereador(a) brancos     | 244.097 | 47,65 |
| Vereadores e vereadoras brancos eleitos           | 30.592  | 53,74 |
| Candidatos e candidatas a vereador(a) não brancos | 268.136 | 52,35 |
| Vereadores e vereadoras não brancos eleitos       | 25.763  | 45,26 |

Fonte: Elaborado pela autora a partir do TSE. Brancos: brancos Não brancos: Amarela, Parda, indígena e preta. Sem informação: 569 = 1,0%

A grande novidade de 2020 reside em Boulos, do PSOL, derrotado com 40% dos votos em SP. Com pouco tempo de TV, utilizou seus pou-

cos recursos investindo nas mídias sociais e contando com o apoio de figuras fora da política institucional – como artistas e lideranças de movimentos populares. Mas, no segundo turno transformou sua eleição na antiga polarização PSDB x PT: todos os personagens da esquerda ao lado de Boulos, inclusive Lula, contra o PSDB, que provou que ainda possui enorme força na cidade. Mas, Boulos ultrapassou em muito o identitarismo de seu partido, apresentou uma pauta para as periferias, os mais pobres e os vulneráveis e conseguiu adentrar nos territórios pe-tistas, o que provavelmente reduz o cacife político de Haddad para ser o nome que coesione as esquerdas em 2022. Quando Boulos e o PSOL ganham espaços, o PT perde. Soma zero, uma vez que disputam os mesmos territórios.

## **Cláusula de barreira**

Outra observação diz respeito a 2022: PC do B, PSOL e outros pequenos partidos indefinidos e de direita não alcançaram 2% de votos nas eleições para vereador. Isso coloca um desafio para estas siglas, uma vez que as cláusulas de barreira serão mais rígidas em 2022 e tais partidos poderão desaparecer, caso não se fundam a outros. Tal cálculo será levado em conta por estas forças, ao se organizarem em torno de candidatos a presidente. Com Ciro do PDT liderando as articulações no Nordeste e as vitórias do PSB, a esquerda, que já está fragmentada, pode vir a se dividir ainda mais em 2022, sem conseguir articular uma “Frente Ampla”, como ocorreu em São Paulo.

Por fim, seria muito importante debater aqui o papel das Fake News no Rio de Janeiro, Recife e Porto Alegre. Mas, não cabe muita discussão: crimes eleitorais foram praticados e expandidos no segundo turno, com pouca intervenção do TSE. Por isso, cabe apenas o repúdio a uma prática que vem crescendo no país, sob os olhos das autoridades eleitorais e partidárias, com pouca investigação a respeito. As fakes News mancharam as eleições e corroem a democracia eleitoral.

Os ultradireitistas foram derrotados e como dito, a direita cresceu. Os resultados favoráveis do DEM no Rio de Janeiro e do PSDB em São Paulo nos fazem indagar: a antiga aliança PSDB – DEM será resgatada nas presidenciais? Qual será o papel do MDB nas próximas eleições, uma vez que seu peso nas capitais o qualifica como importante árbitro das próximas eleições?

## Referências

LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. *Eleições municipais: novas ondas no apolítica*. FGV, Rio de Janeiro, 2020.

LAVAREDA, Antonio, TELLES, Helcimara (Org.). *A lógica das eleições municipais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2016. v. 1. 420p.

MIGUEL, Luiz Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro. *Rev. Sociol. Polit.* Nº. 20, Curitiba, 2003.

PAIVA, Denise; Krause, Silvana; LAMEIRÃO, Adriana Paz. O eleitor antipe-tista: partidarismo e avaliação retrospectiva. *Opin. Publica* [online], vol. 22, n. 3, p. 638-674, 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-2762016000300638&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-2762016000300638&script=sci_abstract&tlng=pt) Acesso em 25 de fevereiro de 2021

RUIZ, Letícia. Oferta partidista y comportamiento electoral en América Latina; Telles, Helcimara; Moreno, Alejandro. *El votante latinoamericano: comportamiento electoral y comunicación política*. Ciudad de Mexico: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2015.

TELES, Helcimara; FRAIHA, Pedro; LOPES, Nayla. 2016. E scândalos midiáticos de corrupção e pragmatismo: campanhas e voto para prefeito em Belo Horizonte. In: LAVAREDA, Antonio, TELLES, Helcimara (Org.). *A lógica das eleições municipais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2016. v. 1. 420p.

TORCAL, Mariano. The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness. *American Behavioral Scientist*. volume: 58 edição: 12, p. 1542-1567, 2014.

---

**Helcimara de Souza Telles** é doutora em Ciência Política pela USP e professora da Universidade Federal de Minas Gerais. Email: mara-telles@uol.com.br



Este livro foi composto por  
Claudia Mendes em Minion c.12/16 e impresso  
pela Gráfica Cruzado em papel pólen 80g/m<sup>2</sup>  
para a Fundação Konrad Adenauer  
em abril de 2021.