

VENDA PROIBIDA  
DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Humberto Dantas

# Guia DO Voto

ELEIÇÕES  
MUNICIPAIS



OFERECIMENTO

**VOTORANTIM** instituto  
**VOTORANTIM**

# Guia DO Voto

**ELEIÇÕES MUNICIPAIS**

## Guia do Voto – Eleições municipais

Copyright © 2020 da Votorantim S.A. e Essencial Idea Editora.

Todos os direitos reservados e protegidos por Lei. É permitida a reprodução do conteúdo desta publicação, no todo ou em parte, mediante autorização.

Grafia atualizada respeitando o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

**Guia do Voto** é uma produção da Votorantim S.A. e do Instituto Votorantim.

Impresso no Brasil – 2020, com papel produzido a partir de celulose derivada de florestas de eucalipto plantadas e certificadas (FSC).

**Autor:** Humberto Dantas

**Ilustrações:** Lucas Buléd e Felipe Oliveira

**Projeto gráfico:** Bespoke

**Apoio jurídico:** Moraes e Pitombo Advogados

### Equipe do Programa Cidadania Votorantim:

Alessandra Eduardo Tucci Chaves

Ana Paula Bonimani

Camila Smaniotto Biazoli

Carlos Alberto Gil de Souza

Deise Almeida dos Santos

Flávia Bacar Siqueira

Gustavo de Brito Alves

Maurício Stella Mussi

Nathalia Orteiro

Rafael Gioielli

Talita Oliveira André

Thomaz Campacci

#### Diretoria Votorantim S.A.:

João Schmidt

Ana Paula de Medeiros Carracedo

Glaisy Peres Domingues

Luiz Aparecido Caruso Neto

Marcio Yukio Yamachira

Mateus Gomes Ferreira

Sergio Malacrida

#### Conselho de Administração Votorantim S.A.:

Eduardo Mazzilli de Vassimon

Cláudio Ermírio de Moraes

José Roberto Ermírio de Moraes

Luis Ermírio de Moraes

Marcelo Pereira Lopes de Medeiros

Oscar de Paula Bernardes Neto

#### Conselho de Administração Hejoassu:

Clovis Ermírio de Moraes Scripilliti

André Ermírio de Moraes Macedo

Fabio Ermírio de Moraes

Helena Scripilliti Ferreira Velloso

José Ermírio de Moraes

José Ermírio de Moraes Neto

José Roberto Ermírio de Moraes Filho

Luis Ermírio de Moraes

Marcelo de Moraes Vicintin

Paulo Ermírio de Moraes Macedo

Regina Helena Scripilliti Velloso

Ricardo Ermírio de Moraes

#### Direção Instituto Votorantim:

Cloves Otavio Nunes de Carvalho

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dantas, Humberto

Guia do voto : eleições municipais / Humberto Dantas ; [ilustrações Bespoke Publicidade]. -- São Paulo : Essencial Idea Editora, 2020.

ISBN 978-65-86394-02-3

1. Ciência política 2. Campanhas eleitorais – Brasil 3. Cidadania 4. Eleições municipais – Brasil 5. Eleitores – Brasil 6. Voto – Brasil  
I. Bespoke Publicidade. II. Título.

20-40280

CDD-324.60981

#### Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Eleições municipais : Ciência política  
324.60981  
Cibebe Maria Dias – Bibliotecária – CRB-8/9427



ESSENCIAL  
IDEA  
EDITORA

**Humberto Dantas**

# **Guia DO Voto**

## **ELEIÇÕES MUNICIPAIS**

Este Guia é um oferecimento da  
Votorantim e de seu Programa Cidadania.

Conheça mais em  
[www.programacidania.org.br](http://www.programacidania.org.br)



São Paulo, 2020

## Apresentação

# O papel de cada um de nós

Em 2018, na esteira das comemorações em torno de seu centenário e diante das eleições nacionais que se aproximavam, a Votorantim ofereceu aos eleitores brasileiros a primeira versão do **Guia do Voto** com o lema “entender o processo eleitoral para votar de forma consciente”.

Desde então, o entusiasmo com o nosso compromisso histórico com a democracia só aumentou: tornou-se uma causa (conheça mais em [www.programacidadania.org.br](http://www.programacidadania.org.br)) e reforçou nossa crença de que é papel da Votorantim, empresa brasileira centenária, contribuir para o fortalecimento da cidadania no Brasil.

É por isso que neste conturbado ano de 2020, em que fomos impactados pela pandemia do novo coronavírus e suas dramáticas consequências na sociedade, que incluem até o inédito adiamento das **Eleições Municipais**, renovamos o nosso compromisso oferecendo a todos a segunda versão do **Guia do Voto**.

Há mais de cem anos, a Votorantim investe em negócios que estão presentes em cerca de 200 municípios brasileiros e, assim, sabemos que existem muitas realidades dentro do nosso País. Mais do que isso: por sermos uma multinacional brasileira, acompanhamos e participamos de diversas culturas e contextos diferentes. E constatamos que há algo em comum: nossa atuação nesses territórios nos ensina diariamente que **cada indivíduo é peça fundamental para a construção de um legado nas cidades**.

Isso está refletido na nossa forma de fazer negócios: o nosso “DNA Social”, construído ao longo de nossa história, define o nosso compromisso em trabalhar de forma atenta às demandas e oportunidades que emergem das pessoas nas cidades em que atuamos.

Somos testemunhas de que é na realidade diária de cada município que a democracia se concretiza; é nas cidades que as pessoas interagem com servidores e usufruem dos serviços públicos; é nas ruas e nos bairros que cada um de nós sente a presença ou a ausência de políticas públicas importantes para melhorar a nossa qualidade de vida; é pelas calçadas e praças que políticos apresentam propostas e dialogam com seus eleitores. **Cabe a cada um de nós, portanto, participar para melhorar a realidade das nossas cidades.**

Este ***Guia do Voto – Eleições Municipais*** tem o objetivo de oferecer os instrumentos para cada eleitor brasileiro desempenhar seu papel cívico nas próximas eleições. Nós, da Votorantim, acreditamos que os cidadãos brasileiros precisam conhecer, interessar-se e participar ativamente da transformação de suas cidades, entendendo que **cidadania** é uma palavra de ação. Essa é a chave para o fortalecimento da democracia e para uma vida mais justa e menos desigual em nossa sociedade.

João Schmidt,  
Diretor-Presidente da Votorantim S.A.



# Sumário

---

08

INTRODUÇÃO

Guia do Voto  
**As eleições municipais**

---

17

CAPÍTULO 1

A dimensão do  
**indivíduo cidadão e eleitor**

---

41

CAPÍTULO 2

A dimensão das  
**relações políticas locais**

48

Eleições Majoritárias

52

Eleições Proporcionais

---

61

CAPÍTULO 3

A dimensão das  
**organizações municipais**

---

85

CONCLUSÃO

## INTRODUÇÃO

### Guia do Voto

### As eleições municipais

Em 2018, a Votorantim abraçou a causa do voto consciente, buscando reforçar o compromisso dos cidadãos brasileiros com a democracia representativa e a força do nosso comparecimento às urnas para a construção da realidade. A inspiração foi reforçada pela necessidade de entendermos a conexão direta entre os nossos direitos e o nosso posicionamento eleitoral. Entre a nossa realidade ampla e a nossa visão de mundo. Entre os resultados coletivos e o nosso comportamento individual.

Um dos principais produtos desse investimento foi o **Guia do Voto**, um material ilustrado com quase 100 páginas que foi impresso e disponibilizado on-line, gratuitamente, para todos os interessados.

Acesse aqui o  
**Guia do Voto 2018**

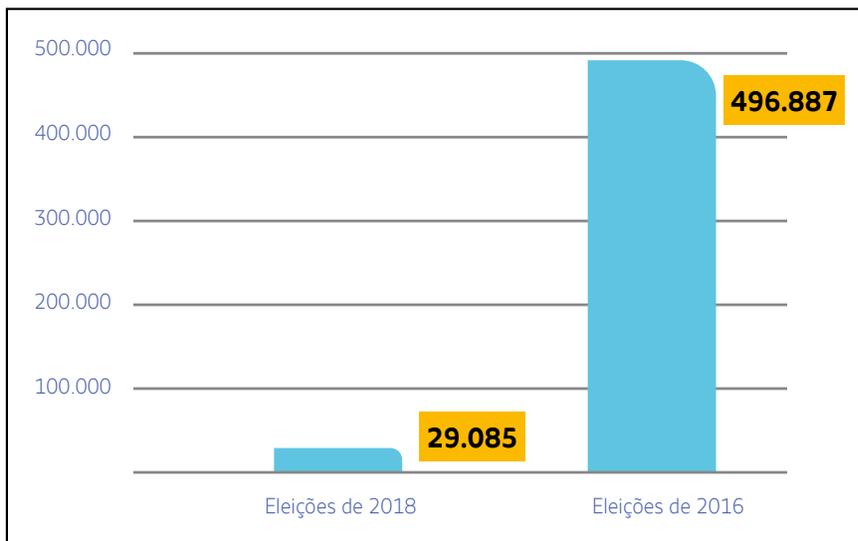
Acesse aqui: [rebrand.ly/b0e1b812](https://rebrand.ly/b0e1b812)



O sucesso da campanha foi tão marcante para os valores da sociedade que, como você pode perceber, **estamos de volta!** E agora com uma nova missão: vamos tratar das eleições municipais e entenderemos de forma clara o peso das cidades na nossa realidade política e social. Assim, prepare-se para mais uma publicação ilustrada, simples e compromissada com a nossa responsabilidade cidadã. Vamos juntos ao longo de três capítulos organizados de uma maneira muito especial.

Antes disso, no entanto, preciso mostrar para você o tamanho dessas eleições. Será possível verificar que, ao contrário do que pensamos, essa é efetivamente a disputa que mais mobiliza brasileiros e brasileiras em torno do voto e aquela que mais abre espaço no universo público para aqueles que temos o costume de chamar de políticos e políticas.

De acordo com os registros do Tribunal Superior Eleitoral, enquanto as eleições estaduais e federais de 2018 mobilizaram menos de 30 mil candidatos, as eleições municipais de 2016 nos trouxeram quase meio milhão de registros de cidadãos e cidadãs que pediram votos nas mais de 5,5 mil cidades brasileiras. Isso mesmo: as eleições municipais envolvem cerca de 16 vezes mais candidaturas. Veja isso no gráfico abaixo, para entender o tamanho de uma eleição desse tipo:



Fonte: TSE

Percebe a diferença? É muita gente, mas precisamos dimensionar melhor esse volume. Nas eleições federais escolhemos **nacionalmente** apenas presidente e vice – em 2018 foram 14 duplas que se apresentaram a nós. As demais candidaturas se espalharam pelos estados. Assim, por exemplo, o eleitorado paulista (São Paulo) e o eleitorado fluminense (Rio de Janeiro) tiveram, cada um, 12 diferentes duplas validadas pela Justiça Eleitoral pedindo votos para a ocupação dos respectivos cargos de governador, e esses foram os estados que mais tiveram o que chamamos de chapas inscritas, ou seja, a dupla composta por titular e vice.

No Rio de Janeiro foram ainda mais de 2,4 mil candidatos a deputado estadual, o recorde brasileiro naquele ano, enquanto em São Paulo foram registrados mais de 1,6 mil concorrentes às vagas de deputado federal, o maior volume estadual para essa disputa. Mas

por que estamos falando disso? Para mostrar que um eleitor ou uma eleitora nunca terá que olhar para 30 mil nomes nos estados, ou para quase meio milhão de políticos nas cidades. Esses candidatos e candidatas espalham-se pelo que chamamos tecnicamente de circunscrições eleitorais, ou seja: os espaços territoriais onde estão sendo disputados os votos. Isso significa dizer que o Brasil é a circunscrição dos candidatos presidenciais. No caso dos governadores(as), vices, senadores(as) e deputados(as), os espaços são os estados. E quando falamos em prefeitos(as), vices e vereadores(as), estamos falando das cidades. Entendeu? Esse meio milhão de candidaturas municipais de 2016 espalhou-se pelas mais de 5,5 mil cidades do Brasil.



Assim, por exemplo, os eleitores cariocas (da capital do Rio de Janeiro) tiveram 1.628 candidaturas registradas no sistema da Justiça Eleitoral para as vagas de sua Câmara Municipal (vereadores e vereadoras). Enquanto isso, em Lucrécia, no Rio Grande do Norte, apenas nove candidaturas foram registradas para a ocupação das nove vagas do Legislativo local. Nas prefeituras, a capital do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, chegou a registrar 16 chapas, das quais 15 foram validadas pela Justiça Eleitoral – ao longo do processo uma delas desistiu. Mas, ainda assim, 14 duplas disputaram os votos locais. Por outro lado, em 2016, 97 cidades brasileiras tiveram apenas o registro de uma única chapa para a Prefeitura. Isso mesmo! E chamamos isso de candidatura única. E pode? Sim, com certeza. E quem ganha? Basta que a chapa registre um único voto e ela estará eleita de acordo com a Justiça Eleitoral, mas isso nós veremos mais adiante. Dessas 97 cidades, 32 ficavam no Rio Grande do Sul – de Anta Gorda a Tio Hugo. Isso mesmo: são nomes de cidades gaúchas.

Todos esses números, mais uma vez, servem para mostrar nossa responsabilidade diante das urnas. Como escolher entre tantas opções? E como escolher quando parece que não há opções? Esses são desafios de nossa lógica representativa democrática, e uma coisa precisa ficar clara: também na política, e principalmente nas eleições, o Brasil é composto por uma imensidão de realidades que sempre mostram a face de nossa heterogeneidade, de nossa diversidade.

A despeito de tal constatação, existem também homogeneidades, ou seja, alguns padrões importantes de serem entendidos. Por exemplo: em dezembro de 2019, éramos quase 148 milhões de eleitores, sendo aproximadamente 70 milhões de homens e algo como 78 milhões de mulheres. Todos nós valemos a mesma coisa diante da urna em uma eleição: ou seja, um voto. Alguns filósofos dizem que esse é o único momento em que somos rigorosamente iguais, sem qualquer distinção. Numa dada eleição, seja na cidade, no estado ou no país, o meu voto e o seu voto valem rigorosamente a mesma coisa. Assim como o do presidente da República, o do sujeito mais rico, o da pessoa mais famosa, o da mais estudada e assim por diante. Cada cidadão e cidadã vale um. Mas o que exatamente isso vale? Vale um! Não foi isso que perguntei. Vou melhorar minha questão: o que isso significa?

Pois bem: que cada eleitor e cada eleitora têm a oportunidade de dizer rigorosamente o que cada um deseja diante das opções que tem nas urnas, sendo possível inclusive pensar que um dia você pode ser uma opção. A lei lhe oferta essa oportunidade. Já pensou em se candidatar?

Assim, vamos dividir nosso livro, como já dissemos, em três grandes partes para além desta introdução. Vamos começar pelo **indivíduo**, passar pelas **relações** e chegaremos às **organizações**. Isso mesmo: vamos falar de política com base em três dimensões, e todas elas estarão associadas à realidade das cidades brasileiras e ao compromisso com as eleições municipais de 2020. Vamos lá? Perceba então o que vamos fazer:

## Indivíduo

Você, eu, cada um de nós que possui sonhos, desejos, visões de mundo e percepções da realidade. Somos milhões de brasileiros que irão às urnas em 2020 para a escolha de candidatos. O que cada um desses indivíduos tem em comum? Como funcionam os nossos direitos políticos? Você sabia que a partir dos 16 anos podemos votar no Brasil, e isso é muito raro no mundo? Vamos entender desde quando isso ocorre. Também devemos entender que a partir dos 18 anos podemos nos candidatar, e a idade é uma barreira associada aos cargos disputados nas urnas. Assim, com 18 anos podemos ser candidatos(as) a vereador(a), e só a este cargo. À medida que envelhecemos outras oportunidades vão se abrindo, até completarmos 35 anos, conquistando o direito de disputar a Presidência da República ou uma vaga no Senado Federal. Vamos entender como funciona esse universo de direitos e desejos individuais associados ao campo da política.

# Relações

Se estamos juntos nesse imenso agrupamento de quase 150 milhões de eleitores e mais de 200 milhões de brasileiros, devemos entender que tipo de relações políticas estabelecemos entre nós. As eleições representam a forma mais consagrada na realidade democrática para entendermos um pouco sobre as nossas relações políticas. Imagine que a política está atrelada ao modo que estabelecemos para a tomada de decisões conjuntas. Leis, regras e práticas fazem parte de um imenso conjunto de acordos que construímos enquanto sociedade. Já imaginou se, enquanto indivíduo, você fosse incapaz de aceitar qualquer coisa diferente do seu pensamento e da sua vontade? Essa atitude absolutamente intolerante por parte de todos os agentes de uma dada realidade nos levaria ao caos. Portanto, optamos por tomar coletivamente decisões centrais para a nossa convivência. Mas espere um pouco: de que forma? É isso que estamos chamando aqui de relações: como nos relacionamos politicamente? O que criamos entre nós para que possamos tomar decisões coletivamente sem, em muitos casos, sequer nos conhecermos?

Vamos explicar aqui muitas das características de nosso sistema político, de nosso sistema partidário e de nosso sistema eleitoral. A conexão desses sistemas explica como nos relacionamos politicamente. Pronto: aqui desvendaremos que nas cidades brasileiras, por exemplo, reproduzimos um sistema de lógica presidencialista, em que o eleitor escolhe num mesmo dia os cidadãos que ocuparão por quatro anos as vagas de prefeito(a), vice e vereadores(as). Nos dois primeiros casos, pelo sistema majoritário formamos chapas unidas, e quando escolhemos alguém para ser o titular do Poder Executivo municipal, a quem chamamos de prefeito(a), levamos junto a figura do(a) vice. Por sua vez, pela lógica proporcional de eleições escolhemos legisladores(as), ou, se preferir, vereadores(as). Todos eles formalmente filiados aos partidos políticos brasileiros, e nosso sistema é conhecido

por ser pluripartidário, ou seja, composto por diversas agremiações – no Brasil são mais de 30. Assim, políticos municipais são escolhidos proporcional e majoritariamente, de acordo com o cargo em disputa, em candidaturas filiadas formalmente aos partidos políticos. Certo? Vamos adiante.

## Organizações

Com base nos direitos políticos dos indivíduos e em seus desejos e formas de enxergarem a realidade, passando pelas relações políticas que estabelecemos em sociedade para a tomada conjunta de decisões, chegamos finalmente às nossas organizações locais. Que tipo de instituição existe nas cidades que garante a nossa plena convivência? Chamemos, nesse caso em especial, de instituições apenas as leis, as regras existentes nas cidades, bem como as organizações capazes de garantir nossos direitos na prática. Por exemplo: na Constituição Federal de 1988, uma lei diz que cabe aos municípios a oferta da Educação Infantil. A partir disso, as prefeituras mantêm creches próprias, ou promovem parcerias com organizações privadas para a oferta desse direito em forma de um serviço público. Percebe? A organização legal gera como resultado uma organização física, um local formal onde o poder público presta um serviço que, na prática, é a concretização de um direito. A isso, por exemplo, damos o nome de política pública, ou seja, a estratégia adotada pelo poder público para transformar em realidade algo que o direito garante no papel.

Complicado? Concordo que pode ser que sim, mas garanto que ao longo de mais esta edição do **Guia do Voto** vamos descobrir coisas muito legais juntos. Vamos descomplicar a política e desvendar um universo de responsabilidades e desafios para nós enquanto cidadãos e enquanto sociedade. Agora estamos prontos: vamos adiante. Partindo do indivíduo, passando pelas relações políticas e chegando à organização de nossas cidades.

Boa leitura.

**Humberto Dantas**



# Capítulo 1

## A dimensão do indivíduo cidadão e eleitor



Quem é você? E eu? Já parou para pensar o que seria de nós se fizéssemos uma rodada de apresentação de todos os 200 milhões de brasileiros? Algo ao estilo: fale de você em um minuto. Sabe o que significam 200 milhões de minutos? Esse tempo equivale a mais de 380 anos. Assim, a população de um país nunca se conhecerá. Podemos partir da ideia de que algumas pessoas são famosas, mas elas tendem a não nos conhecer, apesar de nós as conhecermos.

Diante dessa imensidão vamos tentar pensar na quantidade de características que, misturadas, fazem de cada um de nós sujeitos únicos. Quantas características preciso para separar todo mundo? Vamos pensar: gênero, cor de pele, cabelo, idade, tamanho, peso, gosto musical, preferência religiosa, estado civil, local onde nasceu, cidade onde vive, escolhas profissionais, escolaridade e tantas outras coisas.

Tudo isso junto vai nos levar a pessoas singulares. Só eu sou assim como sou, apesar de conhecer e criar afinidades por pessoas que por vezes têm gostos, características e preferências que me agradam. Só você é assim como é.

Com base nessa constatação, devemos nos perguntar imediatamente: como tantas diferenças podem permitir que sejamos capazes de viver juntos? De traçar fronteiras, chamar um espaço territorial de país, escrever leis gerais, estabelecer uma moeda, uma bandeira, um

hino, diversos símbolos, uma língua etc.? Como tudo isso pode ocorrer? As explicações são muitas, e na filosofia três delas se destacam para os nossos fins e podem nos ajudar, pois são um pouco mais simples que algumas teorias bem complexas.

A primeira teoria diz que vivemos juntos em nome de nossa sobrevivência. Essa teoria mostra que, se não nos limitarmos e não entregarmos parte de nossas liberdades a um soberano, vamos acabar nos matando, pois somos violentos e donos de uma natureza cruel. Quem nos disse isso foi o filósofo Thomas Hobbes (1588 a 1679).

A segunda teoria diz que vivemos juntos em nome da garantia de nosso patrimônio. Essa teoria mostra que, se não nos limitarmos e não entregarmos parte de nossas liberdades a leis que garantam estabilidade na forma de convivermos em termos de posse, vamos acabar nos roubando, pois não somos ruins a ponto de matar a todos, mas desejamos o que não nos pertence. Quem nos disse isso foi o filósofo John Locke (1632 a 1704).

A terceira, diz que vivemos juntos, mas esse formato está equivocado. Não temos uma natureza má, e o que nos corrompe é a forma como vivemos. Assim, nos sentiremos mais livres, e a convivência será melhor quanto mais estivermos envolvidos na construção das regras sob as quais desejamos e escolhemos viver coletivamente. Quem nos disse isso foi o filósofo Jean-Jacques Rousseau (1712 a 1778).

Não vamos discutir aqui quem está mais certo. O ideal seria pensar que vivemos numa realidade capaz de misturar alguns dos elementos contidos nessas percepções. E, se for assim, voltamos ao nosso debate: quem somos nós e como conseguimos viver com tanta gente diferente sob um mesmo conjunto de regras e símbolos.

Simple (e ao mesmo tempo complexo): desenvolvemos uma série de leis e limites para que possamos respeitar e sermos respeitados. Você já parou para ler o artigo 5º de nossa Constituição Federal? Ele sozinho tem 78 itens de garantias individuais e coletivas, como parte de algo maior que nossa lei chama de Direitos e Garantias Fundamentais. Ficou complicado? Vamos verificar uma parte desses direitos:

- Todos são iguais perante a lei
- Todos têm direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade
- Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações (nos termos da lei)
- É livre a manifestação de pensamento
- É inviolável a liberdade de consciência e crença (religiosa, inclusive)
- É livre o exercício da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação
- É livre o exercício de qualquer trabalho que a lei estabelecer
- Todos podem se reunir pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público

E tem muito, mas muito mais coisas. Assim, seria importante que você conhecesse o artigo 5º de nossa Constituição Federal. Mas desde já precisamos deixar claro que se trata de algo que infelizmente, por vezes, deixamos de cumprir. Temos dificuldade de enxergar o outro apenas como diferente da gente. Por vezes rotulamos, xingamos, agredimos, reduzimos, desrespeitamos e não toleramos. Por que tudo isso? O que existe de tão forte dentro de alguém capaz de resultar em agressão contra quem é, simplesmente, diferente!?



O que nos faz agredir quem apenas discorda, pensa de forma distinta, prefere outras coisas, nasceu de outro jeito? Que mundo mais louco: para nos sentirmos bem, precisamos reduzir o diferente? Pois é. Isso é absurdo, mas a psicologia e a sociologia explicam isso bem melhor do que eu. Voltemos para o nosso desafio: leia o capítulo 5º da Constituição Federal e, em vez de pensar que você tem todos aqueles direitos, inclua nas suas reflexões o quanto você é capaz de respeitar o que aparece ali como características diferentes das suas na realidade em que vive. Trata-se de um belo desafio. Não pense só na quantidade de vezes que foi desrespeitado, mas também de- vemos ter a dimensão de quantas já desrespeitamos o que está ali.

Acesse aqui a  
**Constituição Federal  
de 1988**

Acesse aqui: [rebrand.ly/fgg97u4](https://rebrand.ly/fgg97u4)



A partir desse contato com a Constituição Federal de 1988, e com nossos direitos individuais e coletivos, ficamos bem mais confortáveis para buscarmos entender o que nos permite viver em sociedade. A resposta seria algo do tipo: a garantia de que poderei ser, dentro de limites aparentemente amplos, o que sou por natureza, o que a realidade me oferta – e o que meus direitos deveriam me garantir – e o que eu escolher ser. Isso nos permite dizer: sou um indivíduo único e a partir disso sei que serei minimamente respeitado por isso, assim como devo respeitar os demais.



Chegamos até aqui, mas devo mostrar algo que tornará nossa conversa mais complexa. E como fazemos para mudar isso? Vamos lá: se algo nesses direitos todos me desagrade, ou se entendo que está faltando escrever alguma coisa nesse conjunto de direitos, como faço para conquistar isso? Antes de dizer que você precisará de mais gente, preciso deixar claro que para mudar algo você precisa desejar. E é livre para isso.

Na sua condição de indivíduo você tem uma visão de mundo pela qual pode lutar e que pode defender. E quanto mais esse direito for ampliado, maiores as chances de termos dois resultados contraditórios, mas que são muito importantes: primeiro uma dificuldade imensa de agradar a todos aqueles que querem alguma coisa e, segundo, uma chance maior de dar voz a todos, chegando a algo mais perto de uma vontade plural. Contraditório, mas verdadeiro. Quanto

mais gente participa, mais causas existem para serem contempladas e mais difícil de chegar a algo que agrade. Ao mesmo tempo, torna-se maior a chance de o resultado representar ao menos uma parte significativa das pessoas. Entre elas: você.

Mas nem sempre foi assim. A democracia chamada de representativa, que busca representar os desejos daqueles que escolhem seus representantes, nasceu fortemente impactada pela visão de que caberia ao Estado resguardar a propriedade dos indivíduos. Lembra do pensamento de John Locke sobre o qual tratamos acima? Se o grande objetivo era esse, então o indivíduo politicamente ativo dessa lógica é o proprietário. Assim nasce a sentença: “vota e é votado quem tem algo a perder do ponto de vista econômico”, ou seja, quem tem propriedade e, portanto, é rico.

No Brasil independente, a partir de 7 de setembro de 1822, foi assim. O voto era censitário, ou seja, atrelado à comprovação de rendimentos anuais. Eu tenho dinheiro, bens e posses, eu posso votar. Você que não tinha estava fora do jogo. Isso é justo? Para os padrões de hoje, não. Mas essa decisão tirou o poder exclusivamente da nobreza em muitos lugares e o dividiu com a burguesia. Sabemos atualmente que isso não é ideal, mas a história se faz por meio de conquistas, muitas vezes passo a passo. Veja um trecho da Constituição de 25 de março de 1824 sobre os eleitores:

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

- I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.
- II. Os Libertos.
- III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.

Perceba primeiramente a diferença no português utilizado na época. Algumas palavras grafadas de forma bem distinta do que utilizamos atualmente. E note que o artigo tem um conjunto de três exceções para a escolha de deputados, senadores e membros de conselhos provinciais. A primeira, e mais importante para nossa discussão aqui, é aquele que mostra que sem comprovação de renda o cidadão não participava. Se tiver curiosidade, acesse a Constituição de 1824.



Acesse aqui a  
**Constituição Federal  
de 1824**

Acesse aqui: [rebrand.ly/atyn9js](https://rebrand.ly/atyn9js)

Para isso tudo mudar, a noção de Estado precisaria ser alterada. De uma percepção de garantidor de propriedade para uma visão de gerador de bem-estar. Perceba: uma coisa é o poder público dizer que vai assegurar que seus bens sejam seus, a outra é ele dizer isso e trabalhar por nossa saúde, educação, lazer, cultura, transporte etc. Perceba o quanto essa segunda noção é mais ampla. E aqui também representará, muito provavelmente, mais impostos, mais servidores públicos etc. Tudo isso são escolhas, opções, alternativas. Mas vamos voltar para o indivíduo.

A partir de um instante histórico, e muitos dizem que o século XIX na Inglaterra é o momento que melhor ilustra isso, o império da garantia de propriedade vai ceder espaço para a geração de bem-estar. Os trabalhadores conquistaram o direito ao voto, e com isso vieram garantias trabalhistas importantes. A partir desse instante, a lógica econômica cedeu espaço para um sentimento de igualdade em relação às escolhas. A máxima “vota e é votado quem tem algo a perder do ponto de vista econômico” vai dar lugar à sentença: “um homem, um voto, um valor”.

Mas nada é assim tão simples. Muitas sociedades lutaram para chegar a isso, e dois pontos relevantes merecem atenção máxima. Primeiramente, findada a exigência de comprovação de renda para o exercício das escolhas políticas, sociedades do século XIX passaram a discutir se o voto deveria ser estendido a todos a despeito de cri-

térios educacionais. Isso significa que tiraríamos a comprovação de recursos e colocaríamos no lugar o atestado escolar. Em alguns países, isso até poderia fazer sentido se o objetivo fosse elevar o total de eleitores, mas em outros o volume de pessoas de posse era maior que o de escolarizados. O Brasil não fugiu muito a essa segunda regra quase no começo do século XX.

Alguns pensadores chegaram a propor que quanto mais escolarizado fosse o cidadão, maior deveria ser o valor de seu voto. Mas isso não vingou. Criou-se inicialmente, na imensa maioria das democracias que amadureciam, a ideia de um limite mínimo para a participação: o eleitor deveria ser alfabetizado. O tempo vai mostrar que esse indivíduo sem escolaridade também tem uma visão de mundo, desejos, demandas, percepções e, sobretudo, direito de ofertar sua posição. Mas sobre isso trataremos mais adiante.

O segundo ponto relevante aqui está atrelado ao gênero. A frase dizendo que um homem tem direito a dar um voto, e esse voto tem o mesmo valor dos demais, está marcada em termos de gênero. Isso significa que a palavra “homem” não está se referindo à raça humana, mas sim excluindo as mulheres. Essa luta foi intensa em diferentes países do mundo, e posso sugerir como ilustração o filme *As Sufragistas* para reforçar meu argumento. Assisti-lo é uma ótima forma de adensarmos nossa discussão.

Acesse aqui o trailer do filme  
***As Sufragistas* (2015)**

Acesse aqui: [rebrand.ly/i3qn5n2](https://rebrand.ly/i3qn5n2)



O século XX vai marcar de forma significativa a entrada da mulher no universo de eleitores das democracias do mundo. No Brasil o Código Eleitoral de 1932 foi o marco para essa conquista. Veja o que aparece já em seu 2º artigo:

Art. 2º É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na fórmula deste Código.



O português continua sendo utilizado de forma diferente do que temos hoje. Uma curiosidade é a palavra “forma” escrita com acento e a palavra “código” sem acento. Mas o principal ponto aqui é: note a idade mínima do eleitor em uma época cuja expectativa de vida ao nascer do brasileiro era inferior a 50 anos – hoje supera 75 anos de média. Em 1932, o sujeito só votava a partir dos 21 anos. Isso mesmo! Para além desse ponto, é importante conhecer um pouco mais da Lei 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

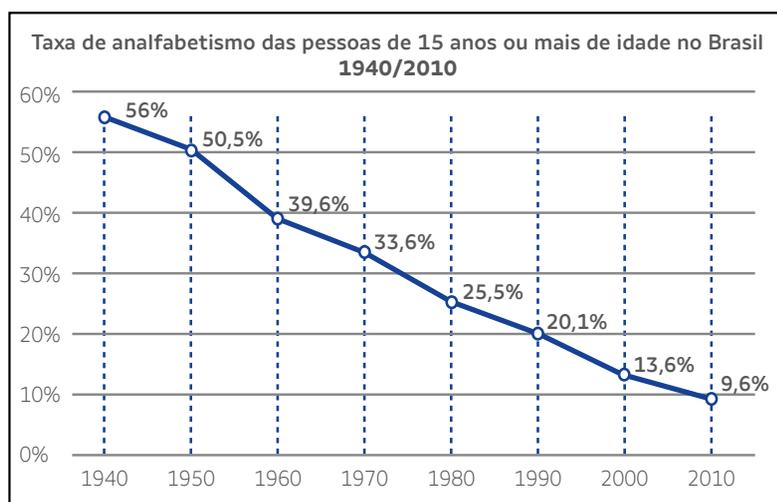


Acesse aqui a  
**Lei 21.076,  
de 24 de fevereiro de 1932**

Acesse aqui: [rebrand.ly/jki40nn](https://rebrand.ly/jki40nn)

A partir desse instante, vamos reconhecer homens e mulheres como capazes de dizerem, coletivamente e por meio do voto, o que desejam para as suas respectivas realidades. Chamamos esse instante de a conquista do Sufrágio Universal, ou seja, a universalização do direito de escolher, o que muitos pensadores utilizarão como sinônimo mais bem acabado da Democracia Representativa Moderna. Mas nada é tão simples assim. Falta muita história aqui. Incluir homens e mulheres sem lhes exigir comprovação de posses e rendimentos é algo que findará abrangendo grandes parcelas da população. Mas perceba no gráfico de Analfabetismo Adulto o percentual de pessoas com mais de 15 anos analfabetas em nosso País em 1940. Era mais da metade da população, algo que foi caindo ao longo das décadas seguintes. Essa conquista é extremamente importante, e muito ainda precisa ser feito.

No entanto, quando afirmamos que atingimos o Sufrágio Universal, com o ingresso de homens e mulheres no campo dos direitos políticos, precisamos considerar que o fim da exigência de renda trouxe a obrigatoriedade de escolaridade mínima. Nossa oferta do direito ao voto foi mesmo universal?



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940/2010

Diversos países se envolveram nesse desafio de ampliar o direito ao voto. Enquanto a taxa de analfabetismo caía, o Brasil reconheceu, em 1985, e reafirmou na Constituição de 1988, que todos têm a

possibilidade de escolher representantes. Note: em 1991 ainda tínhamos um quarto dos adultos analfabetos, ou seja, a nova realidade legal possibilitou que um em cada quatro brasileiros conquistasse naquele instante seus direitos políticos. Mas ainda não terminamos.

Outro desafio dos mais expressivos está associado à oferta do voto às populações nativas, sobretudo em países que passaram por intensos e violentos processos de colonização. O índio brasileiro, por exemplo, teve garantias claras a partir do que se chamou em 1973 de Estatuto do Índio. Veja só este relevante trecho:

Art. 5º Aplicam-se aos índios ou silvícolas as normas dos artigos 145 e 146, da Constituição Federal, relativas à nacionalidade e à cidadania.

Parágrafo único. O exercício dos direitos civis e políticos pelo índio depende da verificação das condições especiais estabelecidas nesta Lei e na legislação pertinente.



Aqui percebemos a garantia de nacionalidade e cidadania, este segundo termo por vezes associado, de forma restritiva, ao direito ao voto. A questão desafiadora está atrelada ao sentido do que se entendia por “condições especiais”, mas o fato é que 15 anos depois a Constituição Federal de 1988 nos levaria para uma realidade mais ampla. Conhece o Estatuto do Índio?

Acesse aqui o  
**Estatuto do Índio**

Acesse aqui: [rebrand.ly/h5pantk](https://rebrand.ly/h5pantk)



Perceba uma coisa: se você é homem, minimamente rico e alfabetizado, está contemplado como eleitor no Brasil desde que o país se tornou independente; se não tem posses, apenas no fim do século XIX; se é mulher, somente a partir de 1932; e se é um índio, precisou ser avaliado e começou a participar nos anos 70 do século XX. Essa trajetória de inclusão é um ótimo exemplo para vermos como nem sempre tudo é igual para todos. Mas o que temos hoje?

As condições atuais são muito diferentes. A Constituição de 1988, que já apresentamos anteriormente, tem um capítulo reservado especialmente para os nossos direitos políticos. O artigo 14º é o mais relevante para mostrarmos os limites amplos de nossa possibilidade de participação. Ele começa tratando de pontos que vão além da escolha de representantes, apresentando as consultas populares – plebiscitos e referendos, como aqueles ocorridos em 1993 e 2005 no Brasil – e a possibilidade da lei de iniciativa popular, como a Ficha Limpa, por exemplo. E indica que eleitores – entendidos aqui como cidadãos que obrigatoriamente devem possuir o título eleitoral – são os homens e as mulheres, com mais de 18 anos, alfabetizados. Mas os analfabetos, os maiores de setenta anos e os jovens com 16 ou 17 anos podem, opcionalmente, participar do processo eleitoral como eleitores. Veja o que diz a lei:

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

As proibições aqui são mínimas: apenas os menores de 16 anos, os estrangeiros que não tiverem conquistado a nacionalidade brasileira e os homens que estiverem prestando o serviço militar obrigatório – além de presos julgados que perdem seus direitos políticos. Só isso! E esse direito aos 16 anos é algo raro no mundo. Veja abaixo o que diz um trecho retirado de um livro que escrevi em 2019:

Os brasileiros de 16 e 17 anos têm um direito raro no mundo. Eles podem tirar o título eleitoral e participar. Cerca de 10 países são assim no mundo, além do Brasil, um dos pioneiros: Argentina, Áustria, Cuba, Equador, Nicarágua, Malta, Jersey, Guernsey e Ilha de Man. Na Bósnia Herzegovina apenas quando o jovem de 16 anos trabalha, e na Escócia, País de Gales e Estônia, em eleições específicas mais relacionadas à lógica local.

Viu como somos raros no planeta? Sobretudo quando o assunto é a participação do jovem? A lei atual que delimita nosso direito de participação faz com que cheguemos a um imenso volume de eleitores. Veja a distribuição, por exemplo, dessa massa de indivíduos pelas regiões do País:

<b>Eleitorado brasileiro por região - Fevereiro de 2020</b>		
<b>Abrangência</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>10.726.626</b>	<b>7,24</b>
<b>EXTERIOR</b>	<b>495.120</b>	<b>0,33</b>
<b>NORDESTE</b>	<b>39.511.872</b>	<b>26,66</b>
<b>NORTE</b>	<b>11.424.001</b>	<b>7,71</b>
<b>SUDESTE</b>	<b>64.519.842</b>	<b>43,54</b>
<b>SUL</b>	<b>21.514.193</b>	<b>14,52</b>
	<b>148.191.654</b>	

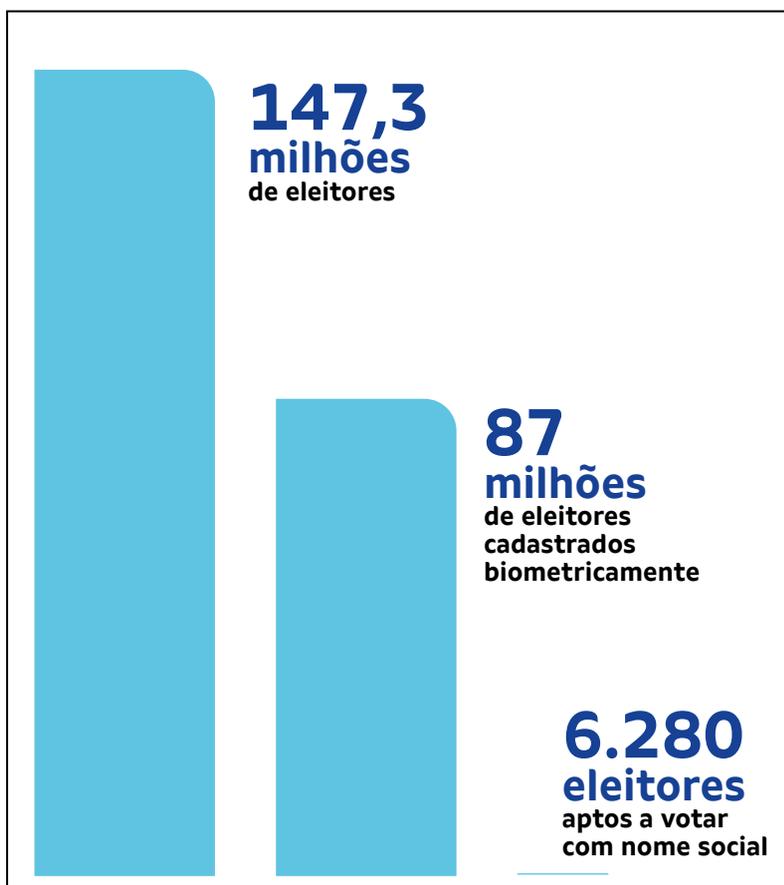
Fonte: TSE

É isso mesmo que você está lendo no total de eleitores: mais de 148 milhões de pessoas estavam aptas a votar no Brasil em fevereiro de 2020 – isso equivale a mais de 70% da população residente no Brasil. Se voltarmos para as eleições de 2016, as últimas que ocorreram nos municípios, encontraremos eleitorados gigantes como os 8,8 milhões de paulistanos e os 4,9 milhões de cariocas. Guarulhos, por exemplo, era o 13º maior eleitorado municipal do Brasil e o maior fora das capitais. Por outro lado, Palmas, capital do Tocantins, tinha menos de 200 mil eleitores, atingindo 172 mil pessoas em 2016 – eleitorado menor que o registrado em Magé-RJ, Novo Hamburgo-RS, Petrolina-PE, Santarém-PA e Várzea Grande-MT, por exemplo. Os números ainda são grandes, mas naquele ano duas cidades possuíam menos de mil eleitores cada uma. Estamos falando de Serra da Saudade, Minas Gerais, com 959, e Araguainha, no Mato Grosso, com 954.

No menor eleitorado do Brasil, o prefeito foi eleito em 2016 com 523 votos, enquanto em São Paulo o vencedor atingiu mais de 3 milhões. O vereador mais bem votado de Araguainha teve 91 votos, enquanto na capital paulista o resultado superou 300 mil. São heterogeneidades de nossa realidade, e você está envolvido em tudo isso. Eu também. Somos equivalentes a um, mas devemos lembrar que somos únicos, e é por meio da política que tentaremos levar adiante nossa visão de mundo, nosso desejo por representantes mais próximos de nossas visões, valores, sonhos, direitos e demandas. Funciona assim, e quanto mais longe, menos provável que alguém adivinhe o que estamos querendo. Quer ver como esse eleitorado é diversificado e pode se interessar por eleger pessoas muito diferentes de você e de seus

desejos? Vamos olhar para algumas informações de 2018, seguindo o que a Justiça Eleitoral organiza de forma fácil em seu portal.

Naquele ano os eleitores eram 147,3 milhões, sendo que 87 milhões haviam sido cadastrados no sistema biométrico da urna eletrônica, que passa a identificar o eleitor pelas suas impressões digitais. Desse imenso total de pessoas, 6.280 estavam aptas a votar com o nome social. Olhe isso: menos de 7 mil brasileiros foram à Justiça Eleitoral para trocar seu nome em razão de questões atreladas ao universo LGBTQIA+. Será mesmo que existe tão pouca gente inserida nessa realidade? Ou precisamos divulgar com maior clareza a conquista desse direito tão importante? Perceba: isso pode não ser relevante para você, por exemplo, mas voltemos ao respeito ao indivíduo, suas características naturais e suas escolhas. Artigo 5º da Constituição Federal, lembra?



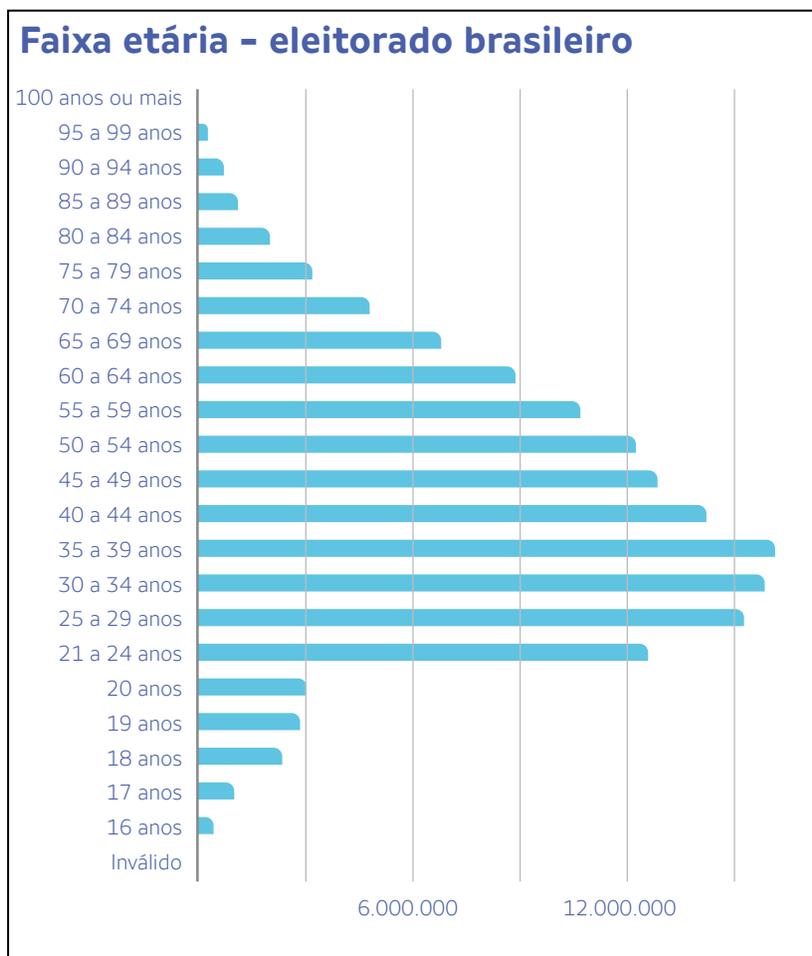
Fonte: Justiça Eleitoral



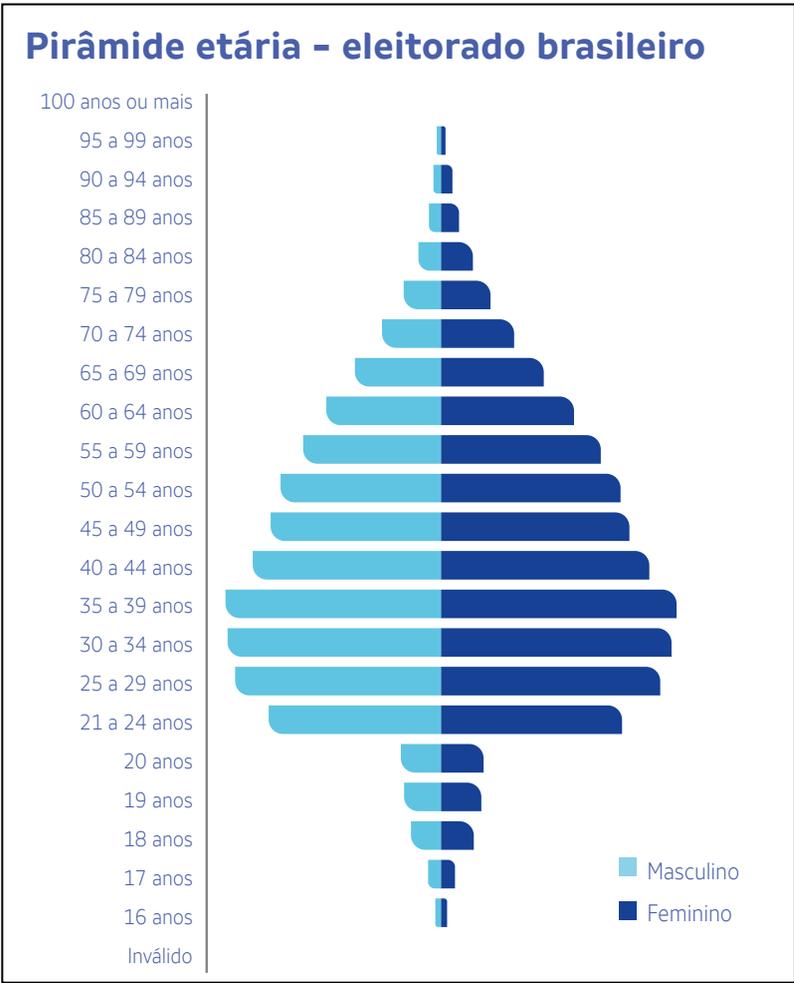
Vamos seguir com mais alguns aspectos interessantes: quase um milhão de cidadãos brasileiros declararam à Justiça Eleitoral que tinham alguma deficiência e precisavam de condições de acessibilidade às urnas para as eleições de 2018. Dentre eles, mais de 332 mil alegaram deficiência de locomoção, 120 mil alguma deficiência visual e 64 mil uma deficiência auditiva. Já notou que a urna eletrônica tem teclado em Braille e um lugar para a inserção de um fone de ouvido? Pois é: quando não temos determinada característica, muita coisa nos passa despercebida. Em 2008, por exemplo, um grupo de estudantes universitários do curso de Terapia Ocupacional de uma faculdade de São Paulo visitou um conjunto de seções eleitorais destinadas a eleitores com deficiência física, ou dificuldade de locomoção, para avaliar 15 aspectos de acessibilidade. A média positiva

do que foi encontrado era muito ruim: 5,5 pontos em 15 possíveis. O universo “do outro” é sempre mais difícil de a gente enxergar, não é mesmo? Naquela altura, até mesmo para a Justiça Eleitoral, a despeito dos direitos das pessoas.

Agora vamos falar de idade: veja o que chamamos de pirâmide etária do eleitorado brasileiro de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral em 2018. Veja que o equilíbrio de gênero é muito grande, mas a mulher é maioria no eleitorado brasileiro. Note a potência das pessoas entre 25 e 54 anos. Elas, somadas, representam muito. E perceba como é pequeno o volume de jovens entre 16 e 17 anos. Não seria a hora de mudarmos isso votando e participando? Estimulando e conscientizando?



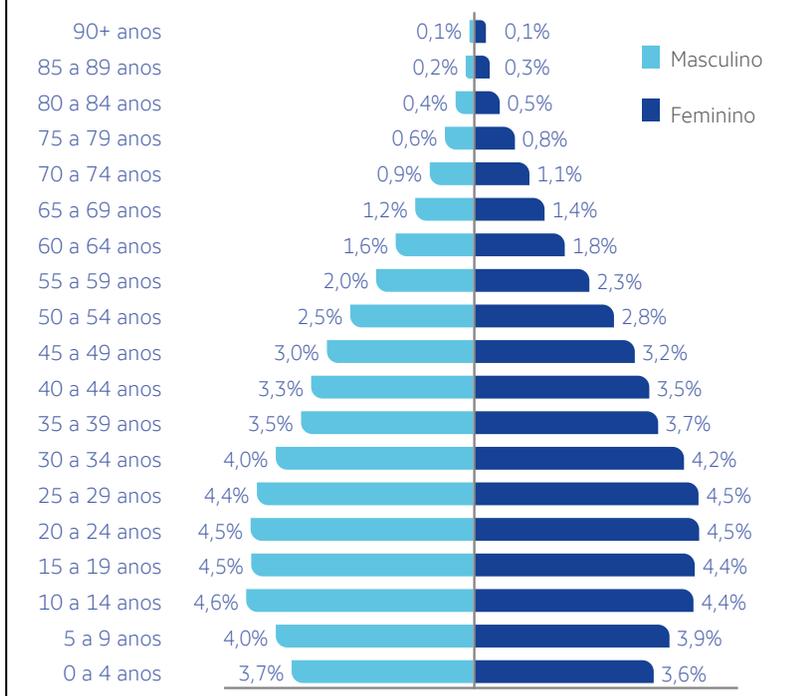
Fonte: TSE



Fonte: TSE

Compare a figura acima com a Pirâmide Etária de toda a população brasileira e veja o peso dos jovens na sociedade de nosso País. Se quem tem voto pesa mais, e essa é parte da lógica da democracia representativa, onde deveriam estar os jovens no processo eleitoral? Na frente da urna! Se a política representa diversos interesses, até mesmo aqueles de quem sequer ainda vota ou nunca vai votar, devemos lembrar que o peso do eleitor sobre o político é sempre muito grande.

## Pirâmide etária do Brasil em 2010



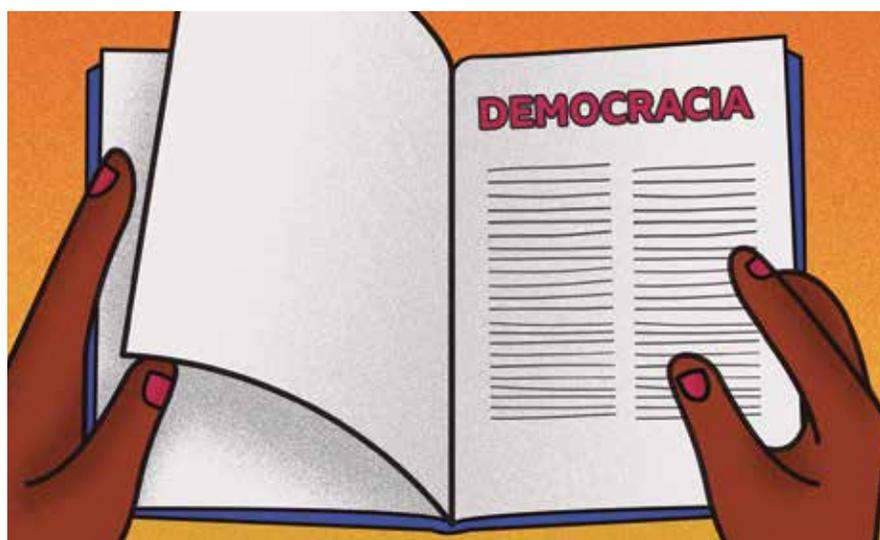
Fonte: IBGE (dados do Censo 2010)

Por fim, utilizando os dados da Justiça Eleitoral, não vamos tratar aqui da escolaridade do eleitorado, tampouco do estado civil, por uma razão importante: a Justiça Eleitoral não atualiza esses dados. Deixe-me ser claro utilizando meu exemplo.

Em 1991, ou talvez em 1992, eu tirei meu título eleitoral aos 16 anos para votar nas eleições para a Prefeitura e Câmara Municipal de São Paulo. Na ficha que preenchi à época eu disse que tinha o ensino médio incompleto e era solteiro. Quando fui cadastrar a biometria no começo de 2018 voltei a ter contato com a Justiça Eleitoral. Eu já tinha terminado meu doutorado (2007) e me casado (2005). E a Justiça Eleitoral só soube disso naquele instante, atualizando meu cadastro.

Assim, vamos deixar isso de lado, mas um dado me chama a atenção: 5% dos eleitores brasileiros se declaravam analfabetos nos cadastros oficiais, mas as estatísticas do País dizem que quase 10% dos cidadãos com mais de 15 anos estão sob essa condição. O voto desse público é opcional, e isso me faz imaginar, sem muito rigor científico, que apenas metade dos analfabetos opta por ter o título eleitoral. Consigo entender as razões que os afastam das urnas, mas também quero lembrar que um adulto analfabeto, na imensa maioria das vezes, é um indivíduo com o qual o Estado brasileiro já esteve ausente em termos de direitos universais – como a educação, por exemplo. Assim, em tese e pensando na lógica democrática, esse agente deveria ter razões de sobra para votar e fazer valer sua voz de vítima de um poder público ausente, em grande medida, à sua realidade. Pensemos nisso. Pensemos que uma pessoa analfabeta não lerá isso tudo e pode ficar menos potente nesse debate. Pensemos que ela está sub-representada no seu direito de escolher alguém.

Mas quando falo “alguém”, a quem estou me referindo? A questão aqui é fundamental: numa democracia representativa não nos cabe apenas escolher representantes, a quem damos o nome de políticos. Nós também temos o direito de pedir votos para nós mesmos. Ou seja: posso escolher, mas também posso desejar ser escolhido. As regras aqui são mais rigorosas, e os debates nos levam de novo para o século XIX. Pensadores da época afirmaram: o direito ao voto é algo que deve ser bastante estendido, mas ser escolhido é uma tarefa muito mais delicada, pesando sobre ela diversas restrições.



Isso foi tão impactante que existe até hoje. Um jovem de 16 anos no Brasil, por exemplo, pode votar, mas não pode ser candidato a nada. O mesmo acontece com os analfabetos. O debate em torno dessas questões é sempre relevante, mas não existem grandes apelos para mudanças expressivas aqui. Assim, nos cabe ver o que nos diz a Constituição Federal sobre os critérios de elegibilidade – esta é a palavra que nos diz quem pode se candidatar. O artigo ainda é o 14º de nossa lei maior, veja só:

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Note a existência de oito exigências – do nono ponto em diante a questão está associada a aspectos de julgamentos. O interessado ou a interessada em se apresentar ao eleitorado como opção deve: ser brasileiro(a) (pode ser naturalizado(a), ou seja, ter nascido em outro país e adquirido nacionalidade brasileira); estar em dia com os direitos

políticos, ser eleitor(a) no local da eleição que disputa – se quero ser vereador em São Paulo, a cidade onde moro, tenho que ser eleitor paulistano; filiado(a) a um partido político (há pelo menos seis meses naquela legenda pela qual eu disputarei a eleição); respeitar idades mínimas para cada cargo que me interessar; ser alfabetizado(a); seguir critérios associados a mandatos eletivos em curso ou ocupação de espaço no poder público; não ser parente de algum político em exercício de mandato conforme a lei delimita; e, se for militar, seguir algumas restrições. Perceba: não se trata de algo que depende apenas do indivíduo. É necessário pensar que a filiação partidária, por exemplo, não garante que o cidadão será candidato. É necessário conquistar espaço no grupo, participar da vida dessa coletividade e ser indicado.

Assim, se aqui estamos falando do indivíduo, devemos sempre lembrar que a política é sempre calculada no plural. Ainda assim, fechamos aqui esse capítulo destacando os nossos direitos políticos. Somos eleitores e podemos ser eleitos. Isso é garantido constitucionalmente, tem regras claras e nos resta cumpri-las, ou lutarmos para mudá-las.

Assim, quero dizer do prazer de ter-lhe guiado até aqui, mostrando sua condição individual de cidadão em relação aos seus direitos políticos. A partir do próximo capítulo o compromisso será com a lógica das relações. Se somos únicos, mas vivemos em um volume imenso de singularidades, sob quais regras elegemos os nossos prefeitos, prefeitas, vices, vereadores e vereadoras? Esse é o nosso compromisso eleitoral deste ano. Vamos em frente, pois quanto mais entendemos, maiores são as chances de percebermos nossos papéis, responsabilidades e oportunidades de construção de um mundo mais condizente com o que desejamos.

Antes de acabar, destaco: a isso daremos o nome de sentimento de pertencimento e responsabilidade. Estas duas palavras são essenciais na democracia. Se entendo claramente as razões pelas quais eu participo, sou capaz de dimensionar com maior precisão o quanto sou responsável pela nossa realidade, pertencendo à sua construção, manutenção, transformação e evolução. Isso ficou claro nas campanhas associadas à pandemia da Covid-19 ao longo de 2020. O quanto o fato de ficarmos resguardados contribuiu na garantia de vida dos outros e na minha (na sua). Aqui não é tão diferente: o meu voto impacta na vida da coletividade, bem como busca dizer o que desejo para mim.



# Capítulo 2

## A dimensão das relações políticas locais



Quero começar este capítulo com uma provocação importante, descrevendo um pouco da realidade que vivo. Trata-se de um microespaço e, ao longo da descrição, vou torná-lo maior.

Vivo com minha esposa num apartamento em São Paulo. Em casa somos nós dois e nossos dois gatos que adotamos em projetos de proteção a animais de rua. Ela é chefe de cozinha profissional, com dois cursos de pós-graduação. Faz alguns anos, trabalha como consultora de uma organização do Sistema S que presta serviços para pequenas e grandes empresas. No caso dela, o público-alvo é formado por donos de restaurantes e de organizações de turismo.

Eu sou cientista social, com mestrado e doutorado em ciência política. Dou aulas e trabalho em uma série de projetos de educação, comunicação e consultoria ligados à minha área de saber.

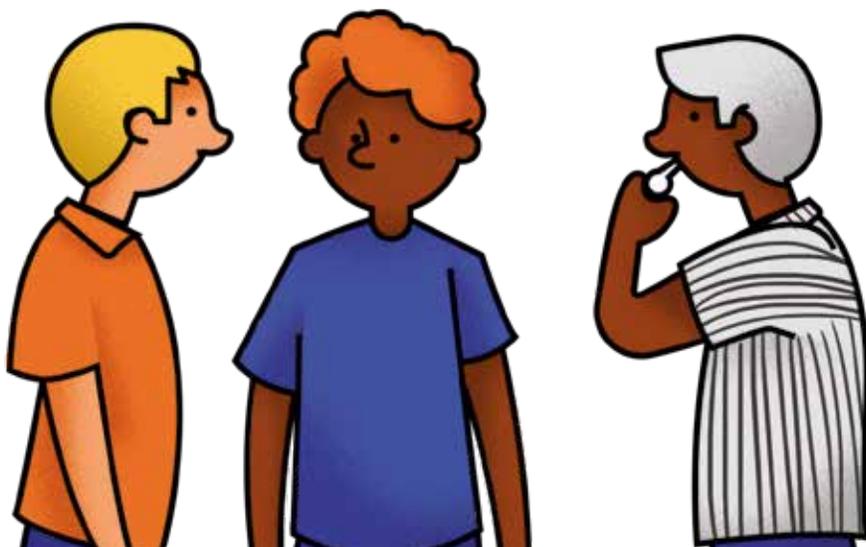
Colado à nossa porta, separado por um pequeno hall, mora um casal com um pouco mais de idade que nós. Em cidades imensas as relações pessoais são

comuns, e apenas me lembro de ouvir dizer que ele trabalha com construção civil e ela é professora em escolas de educação fundamental. O casal tem um filho adolescente e um cachorro.

Nossas vidas são diferentes, mas convivemos e dividimos espaços comuns. O edifício em que moramos tem 26 apartamentos e, se eu fosse descrever todos os moradores, chegaríamos a mais alguns graus de diversidade, interesses e visões de mundo. Para que tudo isso coexista dentro de um mínimo de harmonia, temos reuniões, regras, representantes eleitos e tomamos decisões. Por vezes, há conflito, pois, por mais que todos queiram o “bem comum”, esse conceito carrega consigo uma subjetividade imensa, permitindo a existência de diversas formas de pensá-lo.

Agora deixemos minha vida privada de lado. Vamos extrapolar esse foco no pequeno prédio em que vivo para a cidade onde nasci e até hoje estou: São Paulo, capital do estado de mesmo nome. Como 12,2 milhões de sujeitos conseguem viver num mesmo território chamado de município? Precisamos de muita organização e regras claras para esse convívio. E isso também servirá para Serra da Saudade, em Minas Gerais, com seus 781 habitantes. A despeito de imensas diferenças que caracterizam todas as cidades do Brasil, uma coisa é fato e precisa ser dita aqui: todas elas terão uma pessoa eleita para ocupar a Prefeitura no cargo de prefeito(a), uma para ocupar o cargo de vice e uma Câmara Municipal onde estarão os vereadores. Ao funcionamento dessas organizações vamos reservar o próximo capítulo, mas aqui quero descrever o que chamamos de **relações políticas**.

Isso significa que vamos explorar a forma como escolhemos os nossos representantes naquilo que chamamos de democracia representativa. Como definimos de fato quem ocupará, sem guerra, golpe, confusão ou força, os cargos políticos de nossas cidades? Isso só será possível de definir se existirem normas e se a sociedade aceitar minimamente que o jogo se joga dessa maneira. Assim, primeiramente, devemos considerar a existência de um padrão legal que determinará as disputas nas urnas e que precisamos de organizações de justiça que organizam e julgam exaustos em todo esse processo.

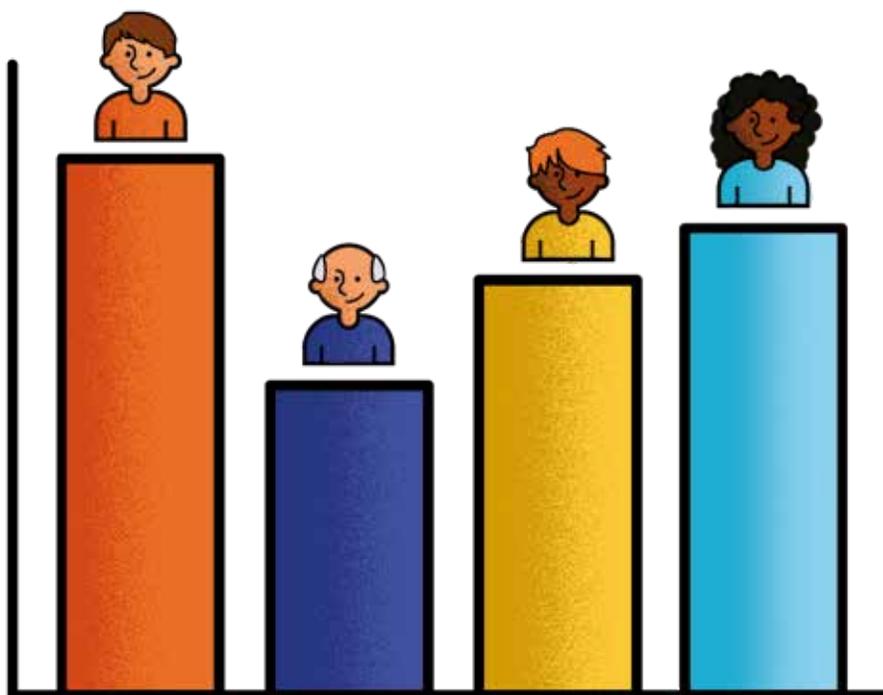


Portanto, passo 1: regras válidas e aceitas e organismos de justiça para organizar esse universo. Note aqui que estamos diante de uma lógica igualzinha a qualquer competição esportiva: adversários, regras claras e árbitros. Assim: que vençam os melhores de acordo com os desejos de quem? Dos eleitores. E nas cidades os eleitores somos nós, como vimos no capítulo anterior.

Descrever o processo eleitoral significa ir muito além do dia das eleições e até mesmo do período das campanhas. Vamos fazer aqui uma viagem pelo que costumamos chamar de “Ano Calendário Eleitoral” ou “Ano Eleitoral”. Veremos quanta coisa precisa acontecer para que cheguemos até o dia da escolha. A começar pela divulgação do próprio calendário eleitoral, uma série de datas fixadas pela Justiça Eleitoral, com base nas leis que mostram o que ocorrerá ao longo do período. Assim, pense que, seguindo a Constituição, se tivéssemos eleições em 4 de outubro de 2020, é fundamental pensar que a partir de 4 de outubro de 2019 nenhuma lei que tenha impacto sobre o sistema eleitoral poderá ser mudada pelo Congresso Nacional – o Legislativo federal. Isso porque uma eleição é algo tão delicado que precisa de estabilidade jurídica para os competidores estabelecerem suas estratégias. A partir de menos de um ano para a eleição, só a Justiça pode mudar regras, e nunca sob esse pretexto. Quando isso ocorre, ela afirma estar reinterpretando as leis vigentes a partir de uma provocação formal. Não pense que isso não é polêmico e já não causou muita confusão em nosso País, mas vamos em frente. Por

fim, é importante ressaltar aqui: a Constituição exige que no primeiro domingo de outubro dos anos pares ocorram eleições, mas por vezes mudanças podem ocorrer. Sob a lógica da pandemia determinada pela disseminação mundial da Covid-19, discutimos no Brasil intensamente a mudança da data do pleito por questões de ordem sanitária. Esse é um debate tão sensível e profundo que precisa ser feito no Congresso Nacional sob o formato de alteração constitucional. Veja a intensidade e a delicadeza disso! E o que ficou decidido? Que o primeiro turno das eleições de 2020 será realizado em 15 de novembro e, caso seja necessário, nas cidades onde a lei prevê, o segundo turno ocorrerá em 29 de novembro. Sigamos com o calendário eleitoral.

Em janeiro do ano eleitoral, as pesquisas divulgadas, principalmente, pelos meios de comunicação, que buscam entender quem está na frente para uma dada disputa, precisam ser registradas na Justiça Eleitoral. Isso porque muitos eleitores, políticos e partidos se guiam por esses levantamentos, e torná-los públicos pode ter um impacto que exige ainda mais rigor nos modos de fazer tais estudos.



Quando chegamos no começo de março, faltando sete meses para as eleições, mais um fato importante ocorre em nossas cidades. Os vereadores e vereadoras estão autorizados a mudar de partido sem qualquer prejuízo para os seus mandatos. Isso mesmo: os mandatos de vereador e deputado (federal ou estadual) não pertencem ao sujeito que o ocupa, e sim ao partido pelo qual foi eleito – até 2018 existiam, inclusive, coligações (alianças entre partidos) nesse tipo de eleição. Assim, eles só podiam mudar de legenda se: fossem para um partido que estava nascendo, fossem expulsos da legenda pela qual foram eleitos, provassem que estavam sendo perseguidos no grupo em que estavam ou se fizessem algum tipo de acordo. A exceção é exatamente o que chamamos de “janela de troca partidária”: entre sete e seis meses antes da eleição para o seu cargo, os parlamentares podem trocar de partido. E muitos fazem isso. Veja na Câmara de sua cidade quantas trocas ocorreram. O debate aqui é imenso, mas o fato é que a regra existe e muitos a utilizam.

Faltando seis meses para as eleições, a janela dos vereadores se fecha. E alguns pontos importantes precisam servir de complemento: prefeitos(as) e vices podem mudar de partido sempre, pois são eleitos por um tipo de eleição que a regra entende que oferta essa liberdade; mas todo sujeito que vai disputar uma eleição precisa ter seis meses de filiação partidária à mesma legenda pela qual vai concorrer, ou seja, a janela dos vereadores(as) se fecha, mas o prazo serve para todos os interessados em se candidatar se filiarem, incluindo prefeitos(as) e vices. Essa percepção é fundamental. Lembra do que falamos no primeiro capítulo? A filiação partidária superior a seis meses à mesma legenda é um critério de elegibilidade no Brasil.



Assim, pense que se o primeiro turno das eleições regulares ocorre, de acordo com a Constituição Federal, sempre no primeiro domingo de outubro, no começo de abril todos aqueles que pretendem participar dele precisam estar com a filiação partidária garantida.

A partir disso, vamos seguir construindo o ambiente eleitoral. Servidores públicos em cargos considerados estratégicos em termos políticos precisam se desincompatibilizar. Isso significa que precisam deixar os cargos que ocupam para poderem disputar a eleição – preste atenção a esse movimento, pois ele dá boas pistas de quem serão os candidatos em outubro.

Os prazos variam de três a seis meses antes da eleição na imensa maioria dos casos, mas fique atento para um exemplo comum: um cidadão eleito vereador foi convidado pelo(a) prefeito(a) para ocupar o cargo de secretário da Educação no começo do atual mandato, em 2017, por exemplo. Faltando seis meses para a eleição ele terá que deixar o posto se quiser ser candidato a algo. Suponhamos que o desejo dele é ser vereador novamente. Como ele conquistou esse cargo nas eleições de 2016, ele tem o direito de voltar para a Câmara Municipal e assumir sua cadeira. Vereadores, prefeitos e vices podem ficar nos seus cargos conquistados nas urnas se quiserem, e puderem, disputar a reeleição. Vamos enfatizar aqui o “puderem”, pois depois de eleito e reeleito de forma consecutiva o prefeito, por exemplo, não pode disputar uma terceira eleição para esse mesmo cargo. Já os vereadores podem se reeleger seguidamente. Em 2016, por exemplo, numa cidade do Pará, um vereador conquistou o direito ao seu oitavo mandato seguido. Isso mesmo, desde 1988 ele conquistou uma cadeira na Câmara Municipal e foi reeleito em 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016. Ele quis continuar, o eleitor votou e ele está lá.

Vamos caminhar com o Calendário Eleitoral? Por falar nele: conheça-o e veja um exemplo da quantidade de coisas que a Justiça Eleitoral precisa pensar.

Acesse aqui o  
**Calendário Eleitoral 2016**

Acesse aqui: [rebrand.ly/dlkevcl](http://rebrand.ly/dlkevcl)



Também é importante você conhecer o Calendário Eleitoral de 2020, afinal de contas, como já apontamos, uma mudança constitucional fez com que mudássemos a data do pleito por conta da pandemia. Note que muitas datas foram alteradas, por conta da Covid-19.



Acesse aqui a  
**Emenda Constitucional nº 107,  
que prevê o adiamento das  
eleições**

Acesse aqui: [rebrand.ly/115c5](https://rebrand.ly/115c5)

A despeito dessa quantidade imensa de detalhes, um último ponto precisa ser destacado. No fim de junho, profissionais de rádio e TV que desejam ser candidatos precisam obrigatoriamente deixar suas funções. A lei entende que, se eles continuarem aparecendo regularmente, levarão imensa vantagem sobre os demais. Portanto, se em um determinado ano eleitoral você sentir falta de alguma figura famosa a partir de julho, por exemplo, pode ser que esse profissional tenha decidido se candidatar a algo.

Agora vamos deixar um pouco as questões individuais e vamos aos partidos políticos. Uma coisa é o meu desejo de ser candidato, a outra é conquistar isso dentro do partido ao qual eu estou filiado pelo menos desde o começo de abril do ano eleitoral. E isso será garantido em uma reunião pública chamada de “Convenção” para a definição de alianças e candidaturas. Pela regra vigente, as convenções ocorrem entre 20 de julho e 05 de agosto – mais uma vez tivemos mudança com a emenda constitucional, e tais prazos passaram para o período de 31 de agosto a 16 de setembro. Desses eventos saem as definições dos partidos sobre as candidaturas – as listas com os nomes que de fato disputarão as eleições por aquele grupo que deverão ser entregues à Justiça Eleitoral até 48 dias antes da eleição. Tudo tem que estar registrado em ata, como numa reunião bastante formal. Alguns partidos fazem desse dia uma festa grandiosa, enquanto outros são mais discretos.

Feito tudo isso, a campanha eleitoral começa faltando 45 dias para as eleições. Claro que antes disso já sabemos quem são os candidatos e, por vezes, nossas cidades já estão pegando fogo em torno

dos debates. Mas é aqui que efetivamente a grande disputa começa. Depois disso, nos casos das cidades que possuem emissoras de rádio e/ou TV próprias – redistribuidoras de programação –, devemos lembrar que teremos ainda 30 dias de Horário Eleitoral Gratuito. Se na sua cidade a TV mostra a campanha de outro município é porque não existe sede de distribuidora dos canais abertos onde você mora. Assim, a TV pouco lhe será útil para acompanhar uma parte do que os candidatos nos apresentam.

Agora que entendemos alguns aspectos importantes do calendário eleitoral, é absolutamente relevante entender como definimos os eleitos. Perceba que tudo aqui está previsto em lei e essa é a forma como nos relacionamos para que nossos desejos se convertam em nomes que nos representarão. Vamos dividir aqui a lógica de nossas eleições municipais em dois grandes blocos: as eleições proporcionais e as eleições majoritárias. O que chamamos de primeiro turno, por lei, ocorrerá sempre no primeiro domingo de outubro e, em caso de necessidade, o segundo turno será realizado sempre no último domingo de outubro. Isso está na Constituição Federal de 1988.

## Eleições Majoritárias

Pela lógica majoritária elegemos prefeitos(as) e vices. A eleição aqui pode ter turno único ou dois turnos, e isso depende do tamanho do eleitorado de cada cidade. Municípios com mais de 200 mil eleitores cadastrados têm suas eleições para o Poder Executivo local em até dois turnos. Em 2016, isso podia ocorrer em até 92 cidades. Isso mesmo: de um total de 5.570 cidades, apenas 1,65% delas podiam ter segundo turno. Essa nova rodada acontecerá sempre que no primeiro turno o primeiro colocado não tiver obtido mais da metade dos votos válidos. Aqui temos uma delicadeza importante: votos válidos são votos destinados aos candidatos formalizados e autorizados a participar da disputa. Assim, os votos brancos e nulos são descartados. E não importa aqui a quantidade deles. Exageradamente suponhamos que toda uma cidade anule seu voto, menos o próprio candidato a prefeito que votou nele. Ele estará eleito!

Se nas 92 cidades que podiam ter segundo turno em 2016 o primeiro colocado não atingiu mais da metade dos votos válidos no primeiro turno, um segundo turno ocorreu, obrigatoriamente, no último domingo de outubro entre os dois primeiros colocados na primeira rodada. Foi assim no Rio de Janeiro, que teve a segunda volta, ao contrário de São Paulo, que decidiu a eleição no primeiro turno.

Nas demais cidades, onde não pode ocorrer segundo turno por lei, tudo se resolve em primeiro turno, não importando a diferença entre os concorrentes. Veja que curioso: em Cariús, Ceará, a eleição de 2016 para Prefeitura terminou empatada. Ainda assim, um dos candidatos se sagrou vencedor. Isso porque a lei é tão detalhada que, gostemos ou não da solução, ela parece capaz de resolver tudo. Vence quem for mais velho, e nesse caso a diferença era de cinco anos. O vencedor tinha 46 e o perdedor 41. Justo ou não, é o que temos, e esses casos costumam ser raros.

Nas eleições majoritárias os partidos podem disputar sozinhos ou se aliar a outras legendas. Chamamos essas uniões de coligações e tais junções precisam ser regularizadas na Justiça Eleitoral a partir das “convenções partidárias”. Lembra delas? Pois bem, a partir dessa junção um partido pode lançar o que chamamos de “chapa pura” ou “chapa puro-sangue”, ou misturar partidos. Quando legendas se aliam, o candidato a prefeito(a) e aquele a vice – e eles sempre formarão uma dupla – podem ser de um único partido. Aqui está a chapa pura. Ou podem ser de partidos diferentes que estão coligados. Um exemplo concreto: João Dória Jr. e Bruno Covas foram apoiados por outros partidos em 2016 nas eleições que venceram em São Paulo, para a Prefeitura, em 2016. Mas ambos eram do PSDB – chapa pura. Em segundo lugar ficou o então prefeito Fernando Haddad, do PT, que tinha como vice Gabriel Chalita, do PDT. Note: se a chapa é formada por duas pessoas, sempre que votarmos para nosso nome predileto para prefeito(a) levaremos indissociavelmente o vice.

Nas eleições majoritárias costumamos dizer que o “vencedor leva tudo”, ou seja: quem vence de acordo com as regras governará a cidade por quatro anos, podendo disputar a reeleição e ocupar esse cargo, se o eleitor desejar, por no máximo oito anos consecutivos. É importante salientar que a chapa vitoriosa numa eleição não precisa, obrigatoriamente, ser repetida no instante em que o(a) prefeito(a) buscar a reeleição. Fernando Haddad se elegeu em São Paulo em 2012 com Nádia Campeão (PC do B) como vice e tentou a reeleição com outro nome em sua chapa em 2016.

Agora que elegemos os prefeitos das mais de 5,5 mil cidades brasileiras e seus vices, precisamos escolher os vereadores. Aqui alguns pontos são essenciais de ficarem muito evidentes: vereadores são legisladores, trabalham nas Câmaras Municipais, e devemos entender que existe legalmente autonomia entre os poderes. Isso significa que vereador não é funcionário de prefeito. Muito pelo contrário: os poderes Executivo e Legislativo se equilibram e têm autonomia. Aos vereadores vai caber a responsabilidade de aprovar matérias legislativas que vêm, por exemplo, da Prefeitura. São projetos, políticas públicas, leis orçamentárias e toda uma sorte de conteúdos que impactam diretamente a cidade e as nossas vidas. Debater, seguir o ritual legislativo, aprovar ou rejeitar, com rapidez e urgência ou até postergar decisões são atribuições dos vereadores. Além disso, é fundamental dizer que, mesmo que um prefeito recuse uma decisão da Câmara, a palavra final tende a ser sempre do parlamento. O poder é grande nesses casos. Muito grande.

Tão grande que os vereadores também são fiscais do Poder Executivo. Legalmente cabe ao parlamento olhar como o Poder Executivo trabalha para a consolidação das políticas públicas, como aplica o orçamento, como contrata empresas, faz compras etc. A responsabilidade aqui é tão expressiva que vereadores podem chegar ao ponto de impedir os prefeitos de atuarem por meio de processos que os tiram do poder. Isso mesmo: a ideia de impeachment também existe nos municípios. De acordo com os pesquisadores Joyce Luz e Bruno Pessoa, em texto escrito em 2018 para o blog Legis-Ativo, do jornal *O Estado de S.Paulo*:

“No caso dos prefeitos, essa legislação encontra-se no Decreto-lei nº 201/1967 e em leis municipais específicas de cada município brasileiro. De forma resumida, os principais atos que se constituem como crimes de responsabilidade por parte dos prefeitos brasileiros são:

- Desviar, apropriar-se ou aplicar indevidamente rendas ou verbas públicas;
- Ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;
- Deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município à Câmara de Vereadores;
- Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;
- Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial”.

Percebeu? Vereadores e Câmaras Municipais têm atribuições específicas e muito poder. Para termos uma ideia, ainda de acordo com os cientistas políticos acima citados: “examinando 329 municípios paulistas de um total de 645, entre 1992 e 2012, encontramos 113 processos de cassação abertos contra os prefeitos e, desses casos, 55 em que, ao final, a Câmara de Vereadores cassou o mandato do Executivo, reconhecendo a existência de crime de responsabilidade”.

Mas voltemos à lógica eleitoral. Como os vereadores são eleitos? Aqui o sistema eleitoral se torna um pouco mais complicado. O principal desafio é mudar a forma de pensarmos o que seja uma eleição. No modelo anterior, temos a seguinte impressão: quem tem mais voto vence, ganha, conquista. E isso nos oferece uma noção individual ao extremo. Aos vencedores tudo, aos perdedores nada. Mas precisa ser sempre assim? Pense no Poder Legislativo como aquele capaz de equilibrar essa noção. Enquanto o Executivo é tomado por quem venceu, o parlamento será uma expressão proporcional dos desejos da sociedade. A unidade de proporcionalidade aqui é o partido político, ou seja: se todos os candidatos de um partido somaram 20%

dos votos, esse partido terá 20% das vagas do Legislativo. Isso é assim na Câmara Municipal com os vereadores, bem como nas assembleias legislativas com os deputados estaduais e na Câmara dos Deputados com os deputados federais. Se tivermos apreço, apego e noção do que é um partido político, isso será fácil de se entender. Então vamos lá.

## Eleições Proporcionais

Pela lógica proporcional elegemos os quase 60 mil vereadores brasileiros espalhados nas mais diferentes cidades do País – mais de 80% de nossas cidades têm entre 9 e 11 vereadores, pois têm populações pequenas. De acordo com a Constituição Federal, existe um limite máximo de legisladores por cidade, e abaixo trago o que cada uma pode ter como teto de acordo com a lei:

**9 vereadores** nos municípios de até **15 mil habitantes;**

**11 vereadores** nos municípios de mais de **15 mil até 30 mil habitantes;**

**13 vereadores** nos municípios com mais de **30 mil até 50 mil habitantes;**

**15 vereadores** nos municípios com mais de **50 mil até 80 mil habitantes;**

**17 vereadores** nos municípios com mais de **80 mil até 120 mil habitantes;**

**19 vereadores** nos municípios com mais de **120 mil até 160 mil habitantes;**

**21 vereadores** nos municípios com mais de **160 mil até 300 mil habitantes;**

**23 vereadores** nos municípios com mais de **300 mil até 450 mil habitantes;**

**25 vereadores** nos municípios com mais de **450 mil até 600 mil habitantes;**

**27 vereadores** nos municípios com mais de **600 mil até 750 mil habitantes;**

**29 vereadores** nos municípios com mais de **750 mil até 900 mil habitantes;**

**31 vereadores** nos municípios com mais de **900 mil até 1,05 milhão de habitantes;**

**33 vereadores** nos municípios com mais de **1,05 milhão até 1,2 milhão de habitantes;**

**35 vereadores** nos municípios com mais de **1,2 milhão até 1,35 milhão de habitantes;**

**37 vereadores** nos municípios com mais de **1,35 milhão até 1,5 milhão de habitantes;**

**39 vereadores** nos municípios com mais de **1,5 milhão até 1,8 milhão de habitantes;**

**41 vereadores** nos municípios com mais de **1,8 milhão até 2,4 milhões de habitantes;**

**43 vereadores** nos municípios com mais de **2,4 milhões até 3,0 milhões de habitantes;**

**45 vereadores** nos municípios com mais de **3,0 milhões até 4,0 milhões de habitantes;**

**47 vereadores** nos municípios com mais de **4,0 milhões até 5,0 milhões de habitantes;**

**49 vereadores** nos municípios com mais de **5,0 milhões até 6,0 milhões de habitantes;**

**51 vereadores** nos municípios com mais de **6,0 milhões até 7,0 milhões de habitantes;**

**53 vereadores** nos municípios com mais de **7,0 milhões até 8,0 milhões de habitantes;**

**55 vereadores** nos municípios com mais de **8,0 milhões de habitantes.**

Quantos vereadores tem a sua cidade? Você sabe? E se não tem o máximo possível, saberia dizer por que não o atingiu? Entre 2004 e 2009 assistimos a um debate intenso sobre esses totais, com influência da Justiça Eleitoral e do Congresso Nacional. Diversos locais do Brasil alteraram seus totais de vereadores e pensar sobre isso é relevante. Mas sigamos com a pergunta: independentemente do total de representantes, quem são os eleitos? Vamos lá!

Uma série de contas precisa ser feita para chegarmos aos vencedores nessas eleições. Os computadores da Justiça Eleitoral fazem isso, mas é importante entender a lógica do que chamamos no Brasil de sistema proporcional de lista aberta com transferência de voto. Isso! O nome é grande para definir do que estamos falando.

A primeira conta que fazemos é o descarte dos votos brancos e dos votos nulos. Eles também não servem para absolutamente nada aqui: não importa o volume que tenham numa dada cidade, serão todos descartados, e os eleitos serão conhecidos.

A partir desse descarte teremos os votos válidos. E, no caso das eleições proporcionais, eles podem ser dados aos partidos – os chamados votos de legenda – ou a candidatos e candidatas, batizados de votos nominais.

Temos até aqui o total de vereadores por cidade e agora o total de votos válidos numa determinada eleição. Agora divida esse número. Isso mesmo: pegue o total de votos válidos para vereador de sua cidade e divida pelo número de vagas na Câmara Municipal. Vamos supor que uma cidade tenha 11 mil votos válidos e 11 cadeiras em sua Câmara Municipal. Cada cadeira vai representar mil eleitores que deram um voto válido. Simples assim. E a esse número daremos o nome de Coeficiente Eleitoral, ou seja: o número de votos que um partido precisa ter para ocupar uma vaga de vereador. Note: aqui estamos falando do partido, e não da pessoa. Esse sistema é um sistema coletivo, plural! Lembra?

Se sei quanto vale uma cadeira, preciso saber quantas cadeiras cada partido terá nessa eleição. Então suponhamos que um grupo teve dois mil votos em seus candidatos e na legenda. Se eu dividir esse volume pelo Coeficiente Eleitoral, terei como resultado: dois ( $2.000 / 1.000 = 2$ ). E esse é o total de vagas que esse partido vai conquistar na Câmara Municipal. Quando temos o total de votos válidos de cada partido e o Coeficiente Eleitoral, podemos calcular esse total de vagas para cada partido dividindo o resultado de cada um deles pelo número de votos necessários para a ocupação de uma vaga. No nosso exemplo aqui deu dois, e os outros partidos dessa disputa terão outros resultados. É assim que descobrimos quem ocupa espaço nessas eleições. Ao resultado dessa divisão damos o nome de Coeficiente Partidário, ou seja, quanto cada partido terá de vagas.

Toda vez que um partido tem Coeficiente Partidário maior que um, ele elege pelo menos uma pessoa para a Câmara. Mas perceba que essas divisões raramente serão exatas como o nosso exemplo. Fica fácil dividir  $2.000 / 1.000$ . Mas e pensar em algo como  $1.343 / 1.000$ . Aqui fica mais complexo e teremos as casas depois da vírgula.

Esses decimais darão vagas que, somadas, terão que ser distribuídas pelo que chamamos de Métodos das Maiores Médias. Sinceramente, não sei se vale a pena investirmos sobre isso, mas algumas coisas precisam ficar evidentes.

A primeira é: quem são os eleitos, nominalmente, quando um partido conquista uma cadeira? A resposta é bem simples: o mais votado naquele grupo. Se forem duas cadeiras, os dois mais votados e assim por diante. Para muitos isso oferece a sensação de que dentro de um partido, para ser eleito, tenho que chegar na frente dos meus colegas e acabo vendo-os como adversários. Isso é complexo e pode ocorrer, mas se o grupo não lutar por votos, sequer romperá a barreira da conquista do Coeficiente Eleitoral. Além disso, para ser nominalmente eleito, o candidato tem que superar 10% do coeficiente eleitoral em votos próprios. Assim, no nosso exemplo de 11 mil votos e coeficiente eleitoral igual a mil, o vereador terá que obter ao menos 100 votos nominais. Isso serve para que ele não dependa tanto dos votos da legenda e dos demais candidatos do seu partido, ou seja, exige dele uma performance individual mínima.



Bem complicado esse modelo de eleição, não é mesmo? A primeira confusão, volto a insistir, é que popularmente tendemos a achar que justo é quem se dá bem sozinho. E aqui nesse modelo, o grupo, entendido como o partido, precisa se ajudar e conquistar espaço unido. É importante destacar aqui: o conjunto é relevante. O coletivo importa. Estamos acostumados a isso? Ademais, é importante dizer que, a partir das eleições municipais de 2020, acabaram as coligações em eleições proporcionais no Brasil. Se uma candidatura à Prefeitura e ao cargo de vice pode unir diferentes partidos formalmente (coligação), o mesmo não mais poderá ocorrer na disputa das vagas proporcionais – para a Câmara de Vereadores (no caso das cidades). Ou seja: agora os partidos precisam apresentar chapas

puras de vereadores e vereadoras, e o voto no candidato do partido A não mais ajudará o candidato do partido B. Isso acabou, ou seja: imaginamos que o eleitor terá mais oportunidade de entender que seu voto contribui com uma candidatura, mas também unicamente com o partido no qual ela está envolvida. Reflexões desse tipo são complexas, e com o passar do tempo vamos ficando mais íntimos dessas análises e percepções.

Um último ponto aqui merece muita atenção. Nas eleições proporcionais o Brasil se preocupa legalmente desde os anos 90 com a questão da inserção da mulher na política. Assinamos em 1995 um documento na China nos comprometendo com a Organização das Nações Unidas em relação a esse desafio. A partir de então, em 1999, criamos uma lei que garantisse que no conjunto de candidaturas nas eleições proporcionais ao menos 30% das vagas fossem reservadas para o gênero naquela lista. No começo isso foi muito



difícil e chegou a ser flagrantemente ignorado, mas a partir de 2012 a Justiça Eleitoral ameaçou os partidos que a descumprissem. Foi assim que vimos crescer de forma significativa o total de candidatas mulheres para as vagas de vereadoras e deputadas, até pelo menos o limite da lei. Mas, mesmo atingindo cerca de 30% das candidaturas, as mulheres ainda são menos de 15% das vereadoras. Por que isso ocorre? Temos escândalos associados a candidaturas falsas de mulheres em vários locais do Brasil, e os estudos mostram que elas arrecadam menos dinheiro para suas campanhas e têm menos apoio de seus partidos. O desafio aqui é imenso e em 2012, por exemplo, em apenas 23 cidades do Brasil, a maioria eleita para a Câmara foi feminina. Pensemos nisso, e pensemos na complexidade de alguns fenômenos em nosso País atrelados ao desafio do gênero.

Entendeu como elegemos nossos prefeitos(as), vices e vereadores(as)? Pois bem, se essa é a forma como construímos leis para nos relacionarmos politicamente em nossas cidades, agora teremos que pensar nas organizações. Perceba: saímos do indivíduo, passamos pelas relações políticas e agora chegaremos às organizações. A pergunta aqui é muito simples: como funcionam as organizações públicas em nossos municípios? O que está a cargo dos políticos que elegemos? Quais suas responsabilidades? De onde vem o dinheiro? Vamos lá para a última parte do nosso **Guia do Voto**.





# Capítulo 3

## A dimensão das organizações municipais



As organizações funcionam com base em dois grandes princípios: o que devem fazer e quem paga a conta. Simples assim: atribuições legais e recursos para a operação. Se entendermos isso em relação às nossas cidades, daremos um passo significativo em direção à compreensão que este **Guia do Voto** tem o intuito de atingir.

Pense primeiro na sua casa. Quem é você na sua família? Mora sozinho? Mora com seus pais, ou com apenas um deles? Tem irmãos e irmãs? Mora com a pessoa que escolheu para amar? Tem filhos? Cada modelo aqui vai nos levar a uma resposta diferente no que diz respeito às suas atribuições. Você pode ser filho, marido, filha, esposa, dependente financeiro, mantenedor do lar, parceiro, colega, sócio, único agente etc. Em cada configuração uma função, e o combinado aqui não sai caro, como diz o ditado. A segunda parte nos provoca para pensar quem coloca dinheiro nesse universo? Quem paga as contas? E como esse recurso é arrecadado. Entendeu? Agora voltemos para as cidades: quem faz o quê e quem paga a conta? Simples assim.

Vamos lá. A receita das cidades, ou seja, o dinheiro que elas arrecadam a cada ano vem do que chamamos de fontes próprias e repasses. O primeiro grupo tem origem nos impostos, taxas e contribuições gerados no município, ou seja, o que popularmente chamamos de “impostos municipais”. Os mais importantes, garantidos



constitucionalmente e conhecidos são três: o IPTU, cuja sigla significa Imposto Predial Territorial Urbano, cobrado anualmente de quem é proprietário de imóveis em espaço urbano; o ISS, que quer dizer Imposto Sobre Serviços, e é cobrado a cada operação de um serviço de qualquer natureza, o que significa que vem embutido no preço de algo que você consome; e o ITBI, representando o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, ou seja, um valor recolhido à Prefeitura toda vez que ocorre uma operação cujo dono de um imóvel muda. Para termos uma ideia do que isso significa, em 2019 a Associação Comercial de São Paulo indicou que no Brasil todas as cidades, somadas, arrecadaram R\$ 67 bilhões em ISS, R\$ 47 bilhões em IPTU e R\$ 12 bilhões em ITBI. A questão aqui, importante dizer, é bastante desigual entre os municípios brasileiros.

Aqui é muito importante reforçar que a Constituição Federal garante que as cidades instituem impostos, taxas que estejam relacionadas ao exercício de serviços públicos específicos prestados aos cidadãos, bem como contribuições que decorram de obras públicas realizadas pela Prefeitura.

O segundo grupo recebe o nome de repasses ou transferências, o que significa que os estados e a União – o poder público federal – enviam recursos para as cidades. Em 2019, por exemplo, o Portal da Transparência da Presidência da República informou que essas remessas ficaram na casa dos R\$ 400 bilhões na sua modalidade obrigatória. Isso significa que para além de dinheiro que chamamos

de “carimbado”, que vai compulsoriamente dos cofres federais para os municipais, ainda existe repasses chamados de voluntários, simbolizados por recursos que as prefeituras conseguem com deputados federais, estaduais ou senadores por meio do que chamamos de emendas parlamentares. Ou ainda por meio da apresentação de projetos aos estados e à União que são transformados em convênios assinados pelos governantes.

Toda essa lógica é extremamente complexa. Veja que em 2014, por exemplo, o **Portal Meu Município** ([www.meumunicipio.org.br](http://www.meumunicipio.org.br)) indicava que menos de 20 cidades no Brasil arrecadavam mais dinheiro com seus impostos do que recebiam dos estados e da União. Menos de 20 cidades num universo de mais de 5,5 mil. Assim, na realidade municipal, perceber quem paga a conta passa necessariamente por uma compreensão das arrecadações próprias, sobretudo de ISS, IPTU e ITBI, mas também das transferências obrigatórias e voluntárias das demais esferas de poder, ou governos. Para se ter uma ideia do que significa todo o “bolo tributário” do Brasil, ou seja, a arrecadação de impostos, tributos e contribuições em 2019 chegou a R\$ 2,5 trilhões. Isso mesmo, veja como escrevemos esse número:



Fonte: Estimativas do Impostômetro da Associação Comercial de São Paulo

Agora que entendemos de onde vem o dinheiro, devemos ter em mente o tamanho do orçamento de nossa cidade. Já pensou nisso? Visite o **Portal Meu Município** e consulte o valor de sua cidade. Primeiramente, coloque o nome dela e, logo que a página abrir, escolha olhar para as receitas, ou seja, o que ela arrecadou. Eu escolhi, por exemplo, a cidade de Una, na Bahia, cujo prefeito faz parte de uma rede de lideranças públicas para a qual leciono. Em 2018, descobri que a arrecadação municipal superou discretamente R\$ 55 milhões, com quase R\$ 51 milhões vindos de repasses federais e estaduais e R\$ 7,5 milhões de receitas próprias, sendo R\$ 5 milhões de ISS. Aqui somamos quase R\$ 59 milhões, mas a existência de deduções legais leva o total aos citados R\$ 55 milhões – não pense que contabilidade pública seja algo fácil! Mas viu? Trata-se de algo possível de se pesquisar, e com um pouco de dedicação torna-se razoável entender.

É importante aqui dizer que esse dinheiro arrecadado não é gasto de qualquer maneira. Culturalmente as pessoas correm atrás de políticos lhes pedindo favores, como se prefeitos, vices e vereadores pudessem simplesmente colocar a mão no bolso e ajudar. Nada disso: inúmeras leis colocam limites para o uso desses recursos. A Constituição Federal é a principal delas, apontando que municípios devem investir 15% de suas receitas em saúde e 25% em educação, por exemplo. Mas temos outras várias regras que são essenciais. Por exemplo: a Lei de Responsabilidade Fiscal, criada em 2000, é rigorosa e limitadora. É ela que diz que municípios não podem gastar mais de 60% de suas receitas correntes líquidas com pessoal – salário de servidores públicos, por exemplo. Nesse quesito de servidores, as cidades não podem gastar mais de 6% com o Poder Legislativo e superar 54% com o Executivo. A lista de exigências é imensa e torna a gestão dos recursos públicos algo extremamente complexo.





Acesse aqui a  
**Lei de Responsabilidade  
Fiscal**

Acesse aqui: [rebrand.ly/aqel4i1](https://rebrand.ly/aqel4i1)

Agora voltemos para o **Portal Meu Município** ([www.meumunicipio.org.br](http://www.meumunicipio.org.br)) e olhemos para as despesas municipais. Vou continuar com Una, na Bahia. Os gastos com pessoal em 2018 ficaram em pouco mais de 57%, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi cumprida nesse quesito. Com educação o portal aponta um gasto de R\$ 21,7 milhões, por exemplo. E assim torna-se possível entender mais as contas de nossas cidades.

Agora que notamos como funciona a questão do dinheiro, vamos observar como planejamos tudo isso. Mais uma vez não basta dizer que cumpriu a lei e seus limites. Existem instrumentos de administração que precisam ser lidos, conhecidos, entendidos e levados à risca. Vou voltar para a eleição e fazer todo o trajeto do planejamento do uso dos recursos municipais.



Acesse aqui a  
**Divulgação das  
Candidaturas e  
Contas Eleitorais**

Acesse aqui: [rebrand.ly/13n5fvu](https://rebrand.ly/13n5fvu)

Se abrir a página de 2018, no alto da sua tela à direita será possível chegar em 2016. A partir disso, encontre sua cidade e o nome do prefeito ou prefeita. Escolhi aleatoriamente aqui a cidade de Belo Jardim, em Pernambuco, e cheguei a Hélio dos Terrenos, eleito pelo PTB. Ao clicar sobre seu nome, visualizo uma série de informações, e dentre elas chego ao seu Plano de Governo. Esse documento tem a obrigação de ser apresentado antes das eleições, mas quantos cidadãos votam com base no que leem? E o que se lê é de fato possível de ser implementado? E vamos além: acompanhamos anualmente a implementação de todas essas promessas literalmente registradas na Justiça? A mudança de comportamento na política começa em nós cidadãos.



O plano que pegamos como exemplo está dividido em 12 capítulos, com promessas de realizações em cada um deles. Por exemplo: o primeiro trata de educação e o compromisso inicial é com a criação do Centro de Referência para professores. Simples assim.

Com base nesse primeiro documento político, é essencial que fiquemos atentos a três instrumentos essenciais de gestão pública. O primeiro deles é o Plano Plurianual, chamado popularmente de PPA. Precisa ser apresentado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo no primeiro ano de governo e dará as diretrizes do que o prefeito deseja para os próximos quatro anos. Em seguida devem vir a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), esses dois instrumentos anuais. Todos passam pela aprovação da Câmara Municipal. E, de acordo com o site **Politize** ([www.politize.com.br](http://www.politize.com.br)), podem ser definidos do seguinte modo:

O orçamento público tem tudo a ver com o nosso dia a dia. Grande parte das receitas arrecadadas pelo governo sai do nosso bolso, direta ou indiretamente. Repassamos uma parcela do que ganhamos para o governo em forma de impostos indiretos, isto é, impostos que estão embutidos no preço das mercadorias e das tarifas de serviços públicos. Há também os impostos diretos, como o Imposto de Renda, que é pago por milhões de pessoas quando recebem o salário ou quando prestam serviços para uma empresa ou para outras pessoas.

O orçamento público transforma-se em lei após passar por um processo de ampla negociação, em que os governos federal, estadual e municipal deixam claro como pretendem gastar a curto e médio prazo os recursos arrecadados com impostos, contribuições sociais e outras fontes de receita. A elaboração do orçamento público é obrigatória a todos os níveis de governo.

A elaboração do orçamento segue uma periodicidade prevista em lei e na Constituição Federal de 1988. Assim, ele acontece de forma cíclica, de maneira que todas as ferramentas se encaixem, ou seja, formando uma orientação lógica para orientar o orçamento público. Isso é chamado de ciclo orçamentário (...)

O ciclo orçamentário é um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados. Esse ciclo tem início com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e se encerra com o julgamento da última prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são as três leis que regem o ciclo orçamentário – são estreitamente ligadas entre si, compatíveis e harmônicas. Elas formam um sistema integrado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal, que deve ser adotado pelos municípios, pelos estados e pela União.

A elaboração dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA cabe exclusivamente ao Executivo. Em nenhuma esfera o Poder Legislativo pode propor tais leis. No âmbito municipal, por exemplo, apenas o prefeito pode apresentar à Câmara Municipal os projetos de PPA, LDO e LOA. Os vereadores não apresentam tais projetos, mas podem modificá-los por meio de emendas quando estes são enviados ao Legislativo para discussão e votação. (...)

O Plano Plurianual é o planejamento orçamentário de médio prazo do governo. O PPA estabelece qualitativamente e quantitativamente quais serão os investimentos da administração pública em cada área em que atua (Saúde, Educação, Transporte, Indústria, Assistência Social, entre outros). O plano define as estratégias, diretrizes e metas da administração para um período de quatro anos. O PPA é revisado, monitorado e aperfeiçoado anualmente para ser readequado à situação esperada no próximo ano. (...)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e os serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. A LDO estabelece as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para atingir as metas previstas no PPA na execução das ações. É elaborada pelo Poder Executivo e discutida, votada e aprovada pelo Legislativo. (...)

A Lei Orçamentária autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos. A LOA materializa as diretrizes do direcionamento de gastos e despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano. A quantidade e a qualidade dos gastos e investimentos indicam qual o nível de prioridade em investir naquela área para que o plano estratégico alcance os resultados esperados.



Acesse aqui o  
**site *Politize* e  
entenda mais sobre  
orçamento público**

Acesse aqui: [rebrand.ly/4rk7kvh](https://rebrand.ly/4rk7kvh)

Para além desses instrumentos que dão o norte político (Plano de Governo) e a direção administrativa (PPA, LDO e LOA) das cidades, é importante que a Prefeitura preste anualmente contas de todos esses gastos para a sociedade e ao Poder Legislativo, que tem a obrigação constitucional de acompanhar esse trabalho ao longo do ano. É por isso que costumamos dizer que o parlamento municipal fiscaliza o prefeito ou a prefeita. Aqui está a mais importante ação fiscalizadora: o olhar sobre a implementação do orçamento, o acompanhamento de como o dinheiro está sendo aplicado. Detalhe: todo ano essa prestação de contas precisa ficar disponível por 60 dias, podendo ser questionada pela sociedade de acordo com a lei. Isso mesmo: trata-se de algo obrigatório, até mesmo porque as prefeituras devem enviar até o fim de abril suas contas para o poder público federal.

Essa questão de prestar contas é tão relevante que a Constituição Federal indica que o estado pode intervir no município se “não forem prestadas contas devidas, na forma da lei”. Para além das ações do Poder Legislativo municipal na fiscalização e exigência de prestação de contas, bem como da aprovação desses documentos, é muito importante destacar que os Tribunais de Contas dos Estados e da União são órgãos relevantes de controle, e como todas as cidades dependem de recursos nacionais e estaduais, cabe a tais organismos a fiscalização da aplicação desse dinheiro público na realidade municipal.

É assim que funciona. Não é algo simples, e resta que os cidadãos também sejam minimamente instruídos sobre como analisar essas contas. Para tanto, é importante saber que o governo federal, por exemplo, disponibiliza cursos gratuitos do que chama de Cidadania Fiscal, nos orientando sobre aspectos centrais acerca das contas públicas. Já imaginou fazer uma série deles gratuitamente? Separamos abaixo alguns temas bem importantes atrelados à atenção que precisamos dar ao dinheiro público. Vamos lá?

**Controles na  
Administração  
Pública**

**Controle  
Social**

**Cidadania  
Fiscal: uma  
Receita para  
o Brasil**

**Controles  
Institucional  
e Social  
dos Gastos  
Públicos**



Acesse aqui a  
**Escola Virtual.Gov**

Acesse aqui: [rebrand.ly/v9l8hds](https://rebrand.ly/v9l8hds)

Neste capítulo tratamos de perceber que existem regras para arrecadar, para dizer como se vai gastar, para efetivamente gastar e para prestar contas de como e em que se gastou. Pois é, quem vê tudo isso chega a se perguntar como podemos imaginar que exista corrupção se há tanto controle e regramento. Não vamos entrar aqui nesse mérito, mas pode ter a mais absoluta certeza de que se nós entendermos mais sobre política e gestão pública, a chance de todo esse dinheiro arrecadado, que em grande parte é resultado de nossos esforços e de nosso trabalho, ser bem utilizado aumentará muito. Aqui provamos a importância do planejamento do recurso público. É por isso que nas prefeituras costumamos ter a Secretaria de Planejamento e Finanças, por exemplo, bem como nas casas legislativas existem as comissões de orçamento e finanças. Percebe? Nada é por acaso. Assim como não é casual que entre a eleição e o recurso destinado para uma obra pública, por exemplo, exista absoluta relação, e isso tudo detém então relação com a qualidade do seu voto.



Dito isso, nos falta algo muito importante para finalizarmos esta parte de nosso livro. Vamos pensar aqui: elegemos uma chapa composta por titular e vice para a Prefeitura e algo entre 9 e 55 vereadores para a ocupação das cadeiras legislativas. Isso ocorre em todas as nossas cidades e, mesmo que você insista em votar em branco, nulo ou se abster, será governado por grupos políticos nos poderes Executivo e Legislativo – não há como escapar, e o ideal é escolher e cobrar. Mas onde está escrito o que eles são obrigados a de fato fazer em termos do que chamamos de políticas públicas? Para responder de forma simples, vamos apelar novamente para o portal Politize e tentar entender o que são “políticas públicas”:

Conforme definição corrente, políticas públicas são conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos (nacionais, estaduais ou municipais) com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. Ou seja, correspondem a direitos assegurados na Constituição.

Note que são ações que dialogam com direitos. Vamos tornar isso simples: na Constituição Federal de 1988 está escrito, no artigo 196, que saúde é direito de todos e dever do Estado. A partir disso, o poder público precisa transformar essa garantia legal em ação, em programas, serviços e decisões. A isso daremos o nome de políticas públicas, e nesse caso em especial de “políticas de saúde” ou de “políticas públicas de saúde”. Isso serve para todos os segmentos de direitos sociais, por exemplo. Teremos assim as políticas de educação, de cultura, de transporte etc. A partir de diretrizes legais, o poder público terá que pensar em formas de garantir, na prática e na realidade, o que está escrito na lei. Sabemos, nesses casos, que por vezes parece existir uma distância imensa entre o que nos é garantido no papel, ou na tela do computador, e o que efetivamente vivenciamos cotidianamente. Desafios desse tipo não faltam, mas de novo: isso não indica que não ocorrem avanços, que não temos conquistas e que não devemos ficar atentos para como os governos e o Estado trabalham em benefício do que foi conquistado.

Diante desse cenário vem a grande questão: então quais são as políticas públicas de responsabilidade do poder público municipal? Pronto! Aqui chegamos ao coração deste capítulo. Temos o dinheiro, os planos, as leis, e precisamos saber onde ele será gasto. Então vamos lá, para mais alguns trechos da Constituição Federal de 1988.

A palavra município aparece quase 170 vezes em nossa lei maior, desconsiderando aqui o que foi chamado de “atos e disposições transitórias”, um conjunto de medidas para a implementação da Constituição que vem descrito depois dos seus 250 artigos. Aqui é possível notar a complexidade e a responsabilidade de nossos políticos e gestores locais. Passar por parte desse conteúdo ajuda bastante na compreensão de nossas responsabilidades diante das urnas. E o primeiro desafio já aparece logo no primeiro parágrafo: a República se constitui pela união indissolúvel de estados, municípios e do Distrito Federal, sendo necessário notar aqui que nossas cidades fazem parte de um conjunto do que chamamos de “entes federativos”, ou seja, partes da Federação. Isso sugere que sobre elas recairão obrigações relacionadas ao que já chamamos de “políticas públicas”, o que veremos adiante. O artigo 18 reforça esse sentimento, ao mostrar que nossa organização político-administrativa dá autonomia aos municípios, respeitando os parâmetros da lei nacional.



Acesse aqui o  
**Artigo 18 da Constituição  
Federal de 1988**

Acesse aqui: [rebrand.ly/pgzgg73](https://rebrand.ly/pgzgg73)

Seguindo na lógica constitucional, os municípios brasileiros podem ter símbolos próprios, e não é incomum que cada um deles tenha ao menos uma bandeira, que costuma sintetizar partes relevantes da história local, assim como um hino. Veja abaixo o exemplo da letra da canção da cidade sul-mato-grossense de Corumbá:

## Marcha a Corumbá

Autor: Luiz Feitosa Rodrigues

Corumbá destes meus sonhos,  
e dos meus primeiros dias  
ainda sinto o calor  
como raio de saudade  
dentro do meu coração.

Os teus dias tão risonhos  
Tem pra mim tanta alegria  
até a lua com fulgor  
Parece não ter vontade  
de deixar este torrão.

Corumbá, eu quero ter (BIS)  
Sob o teu céu tão brilhante  
Feliz viver.

Vejo encantos primorosos  
nas tuas verdes colinas  
em tuas águas serenas  
no teu céu onde o cruzeiro  
cintilante sempre está.

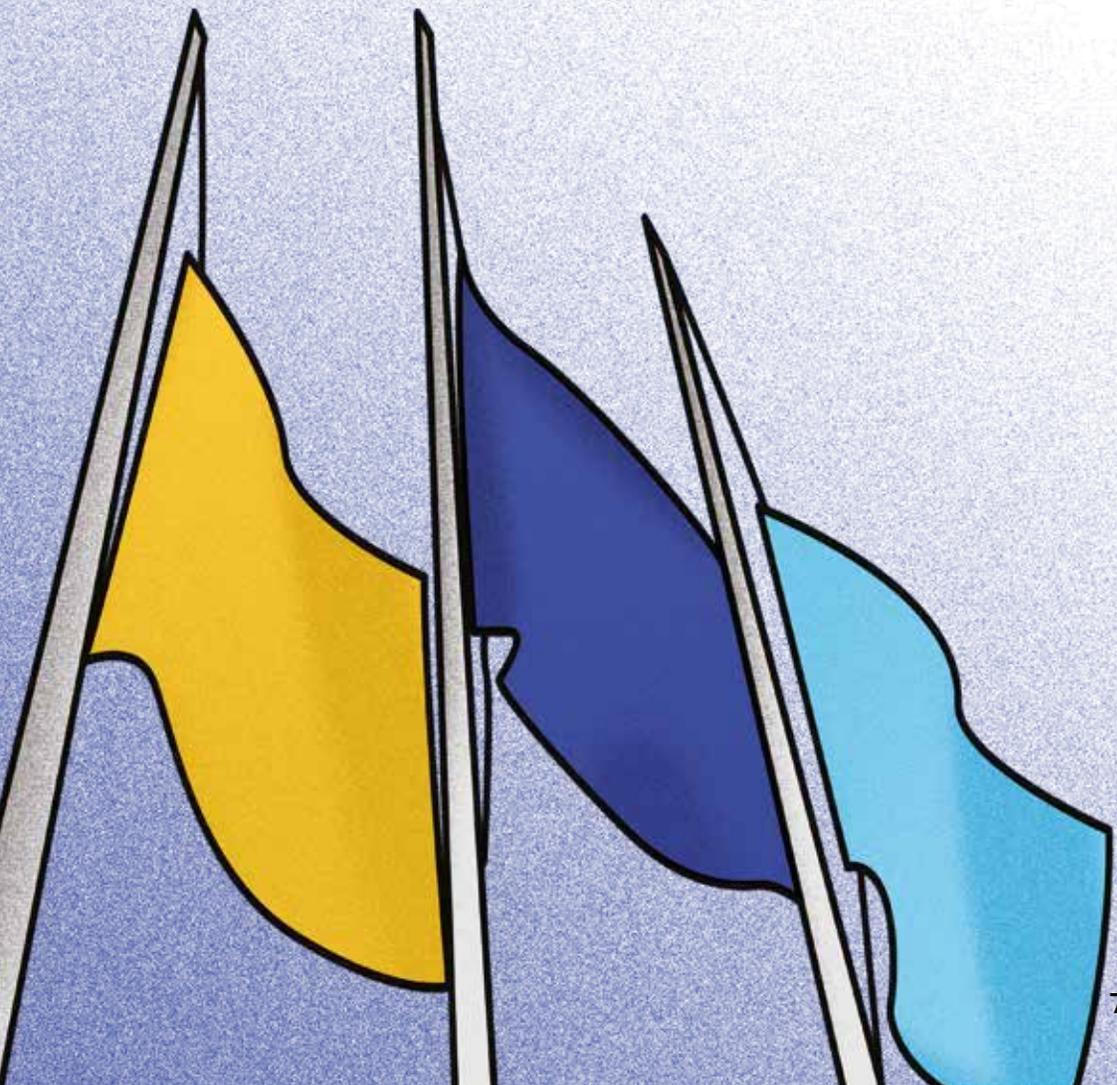
Em teus prados tão mimosos  
marchetados de boninas  
em tuas noites amenas  
em teu luar tão fagueiro  
tens encantos Corumbá!

Corumbá, eu quero ter (BIS)  
Sob o teu céu tão brilhante  
Feliz viver.

E quando teus horizontes  
A frouxa luz do poente  
se matizam de mil cores  
de saudade fica presa  
nossa alma juvenil.

Rendilhada de altos montes  
tendo aos pés águas silentes  
bela terra dos amores  
Corumbá és a princesa  
Do ocidente do Brasil!

Corumbá, eu quero ter (BIS)  
Sob o teu céu tão brilhante  
Feliz viver.



A título de curiosidade, também apresentamos abaixo a bandeira de Fortaleza, capital do Ceará:



Tudo isso para lhe perguntar: conhece o hino de sua cidade? E a bandeira? Sabe algo sobre seus respectivos significados? Eu confesso que falho nesse aspecto sobre São Paulo, onde nasci e até hoje vivo. Mas nunca é tarde para preencher esse tipo de ausência. A internet nos ajuda tanto, que fica fácil demais. Mas sigamos com a Constituição e o papel dos municípios.

Aqui chegamos a algo essencial para entendermos as responsabilidades de nossos gestores e políticos locais sobre a realidade de nossos direitos na forma de políticas públicas. Aos municípios, em parceria com os estados e com a União, cabe **conservar o patrimônio público** – as praças, as ruas, monumentos, prédios públicos e tudo o mais. Cuidar da **saúde**, da **assistência pública** e proteger a **pessoa com deficiência**. Zelar pelos documentos, obras e peças de **valor histórico, artístico e cultural**, bem como por **paisagens naturais** extraordinárias e **sítios arqueológicos**. Proporcionar acesso à **cultura, educação e ciência**. Proteger o **meio ambiente e combater a poluição**, preservando **florestas, fauna e flora**. Incentivar a **produção agropecuária** e organizar o **abastecimento alimentar**. Promover programas de construção de **moradias**, melhoria das condições de **habitação** e de **saneamento básico**. Ademais, **combater**

as causas da **pobreza** e da **marginalização**, promovendo a **integração social** dos desfavorecidos. Estabelecer e implantar ações de educação para a **segurança do trânsito**. E, por fim, registrar e acompanhar pesquisas e concessões de exploração de **recursos hídricos e minerais**. Isso tudo em cooperação entre a cidade, o estado e o poder público federal.

É muita coisa. Veja o que ocorre se deixarmos apenas as partes em destaque no texto:

Em parceria com os governos estaduais e federal, ao município caberão ações nas seguintes áreas de políticas públicas: conservação do patrimônio público; saúde; assistência pública; cuidado com a pessoa com deficiência; zelo pelo patrimônio histórico, artístico e cultural; cuidado com as paisagens naturais e sítios arqueológicos; cultura; educação; ciência; meio ambiente; combate à poluição; preservação de florestas, fauna e flora; incentivo à produção agropecuária; organização do abastecimento alimentar; moradia; melhoria da habitação; saneamento básico; combate à pobreza e marginalização; integração social dos desfavorecidos; educação para a segurança do trânsito; e observação de exploração e pesquisa em recursos hídricos e minerais.

Como tudo isso é ou pode ser feito em parceria com os demais poderes, por vezes municípios com melhores condições econômicas fazem muito, enquanto outros dependem muito de programas de políticas públicas federais e estaduais. Nossa atenção para o quanto se arrecada e como se gasta e planeja é essencial para ver o quanto de capacidade nossa cidade possui para o cumprimento de tais ações. Um último ponto aqui é muito relevante: por vezes, o poder público federal, por exemplo, afirma que tem um grande programa de uma dada política pública, mas as prefeituras têm grandes responsabilidades sobre tal realidade. Um bom exemplo é o Bolsa Família. O dinheiro e a estratégia nacional vêm da União, mas o cadastro das famílias, por exemplo, cabe ao poder público municipal.

Em relação a toda essa organização, perceba que até aqui falamos do que a cidade pode ou deve fazer e que existe uma participação direta das demais esferas de poder – estados e União – nessa realidade. Mas também devemos considerar que os municípios podem agir na horizontal. O que queremos dizer com isso? Que as cidades podem se unir para o enfrentamento de alguns desafios. Uma forma bastante comum de isso ocorrer são as associações de municípios ou os consórcios intermunicipais. Por meio desses arranjos, há o enfrentamento de realidades com inteligência e economia de recursos. Essa realidade por vezes é voluntária, ou seja, uma cidade adere a uma organização de cidades, mas existem outros pontos relevantes aqui. Estados podem instituir o que chamamos de regiões metropolitanas, conjunto legalmente formatado de cidades que precisam se planejar conjuntamente para o enfrentamento de alguns desafios. O transporte público, por exemplo, as enchentes etc. São Paulo tem a EMTU – Empresa Metropolitana de Transporte Urbano cujos ônibus interligam, sob responsabilidade do governo estadual, as 39 cidades do que se chama de Região Metropolitana de São Paulo, ou Grande São Paulo. Entendeu? Pois é: complexo, mas necessário de a gente perceber quem faz o quê em matéria de responsabilidades em políticas públicas.

Apesar de todas essas interações, é muito importante destacar que a Constituição tem um capítulo, o quarto, destinado exclusivamente às atribuições municipais e suas organizações. É ali que está descrito o tamanho das Câmaras Municipais em termos de quantidade de vereadores. Também há o quanto se pode gastar com o Legislativo e com o subsídio (popularmente chamado de salário) dos vereadores, o tamanho do mandato do prefeito, de seu vice e dos legisladores, a data da posse dos eleitos e a liberdade de fala dos parlamentares – já notou que parlamento vem de “parlar”, que significa “falar” em italiano? Também temos nesse capítulo algo que diz respeito ao papel legislador e fiscalizador das Câmaras Municipais, à possibilidade de julgamento dos prefeitos e à perda de mandatos etc.

Além de todos esses pontos, é aqui que encontramos algo essencial em termos constitucionais: todo município obrigatoriamente se organiza a partir de uma Lei Orgânica, que chamamos popularmente de “Constituição da cidade”. É ali que está escrito como as coisas funcionam política e administrativamente no nível local. Também é essencial entender que toda Câmara Municipal tem o seu Regimento Interno, que explica todo o processo legislativo, ou seja, a forma

como o parlamento trabalha para legislar e fiscalizar. Assim, temos que dizer aqui: conhecer sua cidade passa por um olhar cuidadoso para essas duas leis essenciais de nossa realidade, a Lei Orgânica da sua cidade e o Regimento Interno da respectiva Câmara Municipal.

A Lei Orgânica tem que tratar de temas fundamentais ligados ao que é obrigação dos municípios, para além de toda aquela atuação em cooperação com estados e com a União. Veja só que temos aqui em matéria de atuação obrigatória de cada cidade, segundo o artigo 30 de nossa Constituição Federal. Vamos reproduzir a íntegra do texto:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A regra é muito clara. A cidade legisla sem afrontar as leis estaduais e federais, as complementando, bem como arrecada tributos próprios, como já dissemos. E a partir disso: presta serviços de interesse público, com destaque para o transporte coletivo; promove a educação, com destaque para os níveis infantil e fundamental; promove a saúde; organiza o território e o uso do solo, e aqui é essencial que você procure conhecer o Plano Diretor de seu município, e protege o patrimônio histórico e cultural. Veja que muito aqui já havia sido dito, e a cooperação com estados e União está destacada, mas ainda assim é necessário afirmar: sem saúde básica, educação infantil e fundamental, transporte coletivo dentro da cidade, organização do território e preservação do patrimônio, não existem Prefeitura, Câmara e poder público local. Isso é essencial. Basta que olhe em volta para verificar se o que chamamos de “postinho de saúde” não é uma Unidade Básica de Saúde da Prefeitura. Se o que chamamos de “creche” não tende a ser uma Escola Municipal de Educação Infantil. Se o ônibus que roda nos limites internos da cidade não tem o símbolo do poder público local, ou seja, da Prefeitura. E assim por diante. É para isso que precisamos olhar sempre e é para tocar essas políticas que elegemos prefeitos(as), vices e vereadores(as).



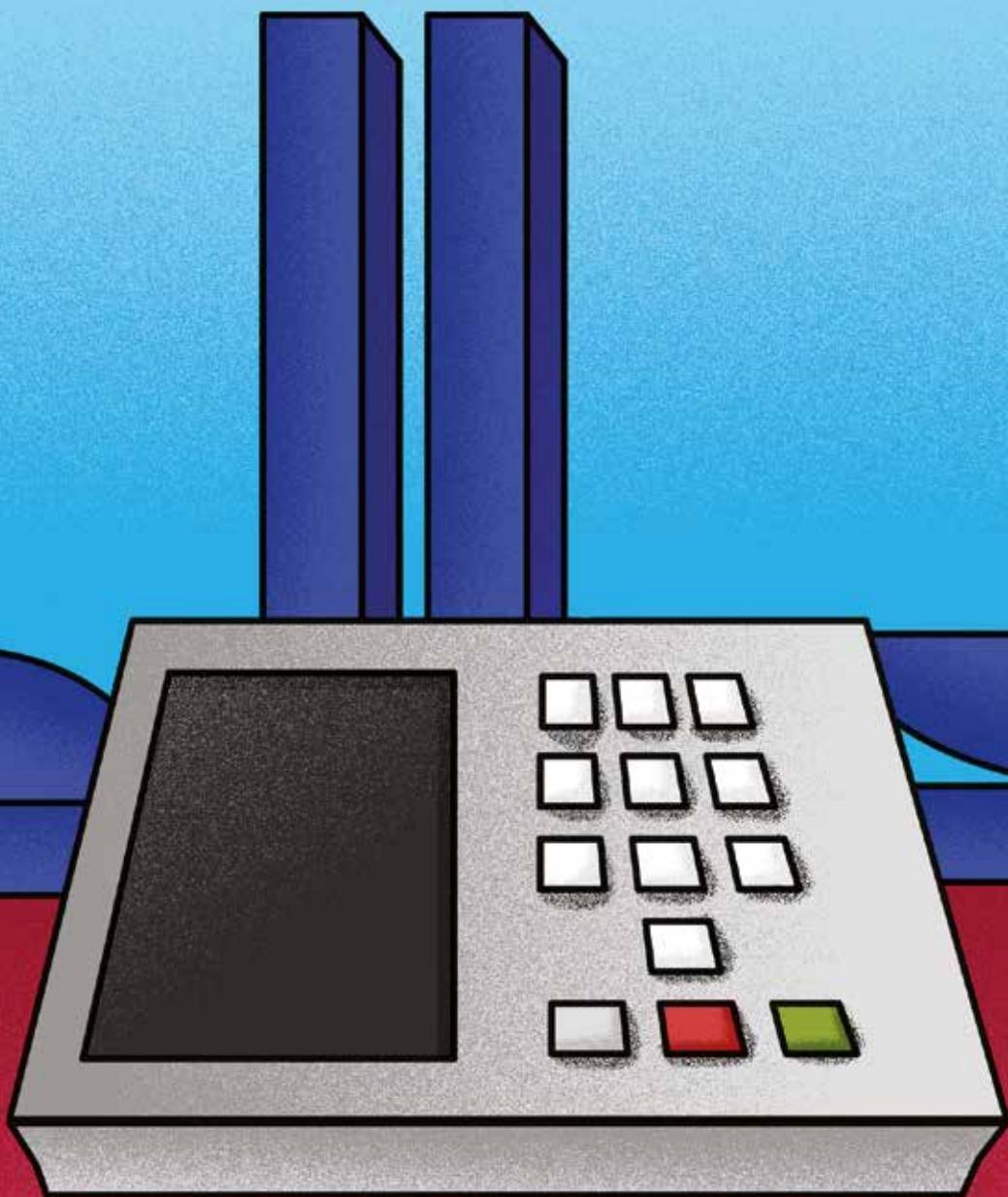


Um último ponto aqui nos chama a atenção e precisa ser observado. Faz anos que boa parte dos brasileiros, sobretudo nas grandes cidades ou conglomerados metropolitanos mais robustos, reclama da violência e da ausência de segurança. O tema é tão forte que discursos eleitorais tocam nesses pontos e conquistam muitos votos. A pergunta então é: segurança pública é um problema de prefeitos, seus vices e dos vereadores? A resposta é complexa: sim e não. Sim porque a manutenção, a organização, a limpeza, a iluminação, ou seja, a boa ordem pública, ajudam demais no adequado ambiente que pode reduzir a criminalidade. Isso é uma teoria de décadas que merece respeito à luz da realidade. Além disso, a Constituição mostra que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações”, ou seja, agentes ar-

mados podem contribuir para a segurança de prédios, parques, escolas municipais etc. Aqui o debate sobre a atuação desses servidores públicos é sempre polêmico e merece atenção. Sua cidade precisa de uma guarda? Tem uma guarda? Se a resposta é afirmativa, a atuação é adequada? Mais um ponto para reflexão.

Chegamos ao fim de mais um capítulo de nosso **Guia do Voto**, com a responsabilidade de olhar para as organizações de nossa cidade. Note que muitas dessas políticas públicas têm responsáveis e endereços conhecidos em nossas realidades locais. Por exemplo: a saúde tem, muito provavelmente em todas as localidades do Brasil, uma Secretaria Municipal de Saúde, ou ao menos uma diretoria responsável pelo assunto na estrutura administrativa do poder público. O mesmo ocorre com a educação e assim sucessivamente. Os cargos de secretário(a) municipal tem forte natureza política, pois depende da nomeação do prefeito(a), mas devemos exigir um mínimo de competência técnica desses agentes. Como fazer isso? Está vendo a utilidade do nosso **Guia do Voto**? Conhecendo limites, regras, funções, responsabilidades e tudo o mais. É assim que a democracia avança: com atuação consciente de todos os cidadãos envolvidos no mais básico dos nossos poderes: o de cidadão. Com vistas a observar o mais essencial dos nossos bens sociais: o patrimônio público.





# Conclusão

Que bom que você chegou até aqui. Espero que tenha gostado deste material e adquirido informações novas e fundamentais para o desenvolvimento de nossa democracia e de nossa cidadania. Estes dois conceitos são muito importantes e, sem entrar em detalhes, é importante afirmar que a educação, a formação, a informação, a vivência e a instrução são essenciais para o pleno desenvolvimento de ambos. Isso significa que para vivermos melhor enquanto sociedade precisamos conhecer, e esse conhecimento não pode ficar restrito a apenas um pequeno grupo de pessoas. Assim, se você sentiu que este livro te serviu, foi importante, pedimos apenas uma gentileza: passe ele adiante. Se estiver na versão eletrônica – disponível em [www.programacidadania.org.br](http://www.programacidadania.org.br) – envie-o.



Acesse aqui o  
**Guia do Voto 2020**

Acesse aqui: [rebrand.ly/cw0fq7](https://rebrand.ly/cw0fq7)

A partir disso, é importante destacar mais dois pontos fundamentais. A estrutura desta obra passou por três etapas, para além da introdução, da apresentação e desta conclusão. Tratamos de olhar para o indivíduo, ou seja, para você, para mim, para 200 milhões de pessoas em nosso Brasil como sujeitos únicos, como indivíduos. Em seguida fomos levados às relações e terminamos nas organizações. Perceba que fechamos um ciclo que começa em cada um de nós e no nosso compromisso com o coletivo, respeitadas as nossas vontades e visões. Trafegamos pelas regras, conhecemos os parâmetros que criamos para nós todos e finalizamos nas organizações que criamos para que dialoguem com nossos direitos. Tudo isso guiado por um compromisso comum: a vida nas cidades brasileiras e a realização das eleições de prefeitos(as), vices e vereadores(as), o maior volume de políticos que temos no País.

Sente-se pronto para votar melhor, independentemente de suas preferências e visões de mundo? Consegue perceber nosso compromisso com os eleitos e com nossa realidade? Perfeito. Vamos em frente.

Dito tudo isso, deixo aqui um check-list, uma listagem do que é fundamental de ser lembrado em cada capítulo:

## Capítulo 1

- Você é um eleitor, isso está associado aos seus direitos políticos e por meio do seu voto pode determinar o que deseja para a nossa realidade coletiva com base na sua visão de mundo, provavelmente semelhante a tantas outras visões e diferente de outras mais;

- Os direitos políticos foram sendo ampliados à sociedade ao longo da história e isso é absolutamente relevante para o que entendemos hoje sobre democracia representativa, tema central deste livro;

- Hoje o Brasil caminha para um total de 150 milhões de eleitores, o que é muito significativo;

- Respeitar e ser respeitado é parâmetro fundamental da democracia e da convivência cidadã. Isso não depende apenas do outro, mas primeiramente de cada um de nós;

- Vivemos em uma sociedade extremamente heterogênea, e isso deve ser visto como virtude e oportunidade de amadurecermos;

- Para além do direito de escolher nossos representantes, também temos o direito de sermos escolhidos. Isso mesmo: podemos nos filiar a um partido e disputar eleições, respeitando as regras e as determinações de nossa legenda predileta.

## Capítulo 2

- Para podermos conviver com tantos milhões de pessoas num país, num estado ou numa cidade, precisamos de regras claras, aceitas, respeitadas e válidas. Eleições têm regras claras e a elas damos o nome de Sistema Eleitoral;

- Nas cidades, vereadores(as) são eleitos por meio do sistema proporcional de lista aberta e prefeitos(as) e vices pelo sistema majoritário de turno único ou de dois turnos;

- Cada cidade tem um prefeito(a) e um(a) vice, mas o total de vereadores(as) nas Câmaras Municipais varia de acordo com o total de habitantes.

## Capítulo 3

- Cidades precisam de dinheiro para o pagamento de servidores públicos e para o funcionamento dos serviços que dialogam com nossos direitos no formato de políticas públicas;

- Esse dinheiro vem de repasses dos estados e da União, mas também de receitas próprias, principalmente do IPTU, ISS e ITBI. No Brasil a dependência das cidades em relação aos recursos federais e estaduais é imensa, e isso gera um longo e complexo debate;

- A forma de utilizar esses recursos depende de leis rigorosas. As principais são: o PPA, a LDO e LOA; no entanto, devemos lembrar que prefeitos(as) foram eleitos com base num Plano de Governo e tudo isso precisa estar minimamente alinhado. Desde as promessas até os documentos oficiais do ciclo orçamentário de cada cidade;

- A palavra município (ou municipal) aparece quase 200 vezes em nossa Constituição Federal e é essencial lembrarmos que as prefeituras e Câmaras Municipais têm obrigações essenciais em relação a uma série de políticas públicas discutidas, tais como: saúde, educação, cultura, transporte, organização territorial etc.

A Lei Orgânica Municipal é o que poderíamos chamar de a “Constituição Municipal” e precisa ser conhecida dos cidadãos.

Com base neste resumo, lembre-se de um ponto essencial: a palavra FIM que aparece na urna eletrônica quando você encerra o processo de escolha de seus representantes é apenas um lembrete para você desocupar a cabine eleitoral. A contratação dos políticos é o início de uma relação de pelo menos quatro anos.

Assim, conhecer e exercer seus direitos políticos, escolher e ser escolhido, ter a dimensão do sistema eleitoral e dos cargos que selecionamos para nos representarem, avaliar planos de governo e peças orçamentárias e conhecer as obrigações dos governos municipais são pontos essenciais. A eleição é apenas uma etapa de um longo processo político democrático que significa muito em nossa realidade.

Sucesso! E obrigado, cidadão e cidadã!



"A democracia é um sistema trabalhoso. Ela exige que lembremos os governantes, a cada dia, que eles têm de trabalhar para o povo e não para si. Este livro é um verdadeiro curso de cidadania. Além de descrever com precisão os vários passos do processo eleitoral, Humberto Dantas, com sólida formação acadêmica e larga experiência prática, explica a razão de ser de cada regra do sistema democrático. Merece aplauso a iniciativa da Votorantim ao proporcionar aos eleitores brasileiros uma visão clara, concisa e precisa do funcionamento da democracia e a importância do voto esclarecido para o progresso das cidades, do estado e da nação."

**– José Pastore**

*Sociólogo e economista, é autor de Memórias de um Diário Confidencial, biografia de Antônio Ermírio de Moraes*

**Guia  
DO  
Voto**



**programa  
cidadania**

**VOTORANTIM**

**instituto  
VOTORANTIM**



**ESSENTIAL  
IDEA  
EDITORA**