



A Missão de Observação Eleitoral da OEA no Brasil destaca o trabalho do Tribunal Superior Eleitoral na realização das eleições municipais em um contexto extraordinário de pandemia

A Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (MOE/OEA) parabeniza o trabalho da autoridade eleitoral e o compromisso da sociedade brasileira na realização de eleições municipais em um complexo contexto de pandemia.

Em 9 de outubro, o Secretário-Geral da OEA (SG/OEA), Luis Almagro, e o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Luis Roberto Barroso, assinaram os acordos relativos aos procedimentos da observação internacional. A Organização cumprimenta a consideração do Ministro Presidente do TSE de, ademais, realizar uma reunião técnica na cidade de Washington DC, demonstrando a abertura e transparência institucional com a Missão de Observação Eleitoral.

Para este processo eleitoral, 147.917.483 cidadãos brasileiros foram habilitados a comparecer aos recintos eleitorais para eleger Prefeitos, Vice-prefeitos e Vereadores de 5.568 municípios do país para o período 2021-2024.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) assumiu o compromisso de estar presente na República Federativa do Brasil, apesar dos desafios impostos pela pandemia, nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Goiânia e Valparaíso, e conhecer as diferentes perspectivas e avanços na preparação e no dia das eleições.

A MOE, composta por 14 observadores e especialistas de 9 nacionalidades, foi liderada pelo Embaixador uruguaio Agustín Espinosa Lloveras, e foi alocada no país no dia 7 de novembro. A Missão realizou uma análise substantiva dos aspectos técnicos relacionados ao processo eleitoral, entre eles: organização e tecnologia eleitoral, financiamento político, justiça, participação política das mulheres, participação de pessoas de povos indígenas e afrodescendentes.

A Missão combinou uma modalidade de trabalho presencial e virtual devido aos efeitos da pandemia, oportunidade na qual conseguiu realizar mais de 60 reuniões com diversos atores envolvidos no processo eleitoral municipal.

Os especialistas e observadores da OEA receberam atores políticos, autoridades eleitorais e governamentais, candidatos e candidatas, assim como representantes e equipes de campanha de organizações políticas das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Da mesma forma, entrevistaram membros da academia, sociedade civil e observadores eleitorais nacionais. Sobre este último, felicitamos a incorporação da observação nacional, conforme recomendado pela OEA nas eleições de 2018.

Dentre as reuniões destacadas, foram realizados encontros com o Tribunal Superior Eleitoral, representado pelo seu Ministro Presidente Luis Roberto Barroso, assim como com os demais membros do Plenário e funcionários de diferentes áreas técnicas do TSE; a visita ao Palácio Itamaraty, onde foi realizada uma reunião com o Ministro de Relações Exteriores, Ernesto Fraga Araújo; e com o Procurador-Geral da República, Augusto Aras.

Nos estados, a MOE realizou reuniões com autoridades eleitorais regionais de São Paulo, Rio de Janeiro e Goiânia. Os especialistas em organização e tecnologia eleitoral da Missão acompanharam o processo de preparação das urnas eletrônicas, tais como as simulações, inseminação das máquinas, auditorias, votação paralela e transmissão de resultados nos Tribunais Regionais Eleitorais e cartórios de São Paulo e Rio de Janeiro.

JORNADA ELEITORAL

Os integrantes da Missão de Observação Eleitoral observaram o processo de votação desde a abertura dos centros até o fechamento das urnas, a impressão dos boletins de urna (BU) e a transmissão dos resultados.

A Missão ressalta o fato de que os cidadãos e cidadãs brasileiras saíram para votar em um contexto de grande complexidade, ocasionado pela pandemia de Covid-19. A autoridade eleitoral colocou à disposição a infraestrutura necessária para a realização das eleições municipais nos distintos pontos do país com exceção de Macapá, no Amapá, e as forças de segurança pública resguardaram os centros de votação, permitindo que a jornada se desenvolvesse de forma calma, com incidentes isolados que foram informados oportunamente pela autoridade eleitoral.

Com respeito ao Amapá, a MOE foi informada que dias antes das eleições, a subestação de abastecimento de energia elétrica deixou sem eletricidade uma alta porcentagem da população dessa zona. Igualmente, o fato ocasionou problemas com o fornecimento de água potável, falhas nas telecomunicações, entre outros.

Diante desta problemática, o Tribunal Regional Eleitoral do Amapá solicitou ao TSE o adiamento da eleição até o restabelecimento regular da eletricidade no município de Macapá. Com base em avaliações das autoridades regionais, o TSE decidiu pela postergação da celebração das eleições em tal localidade, uma vez verificada a inexistência das condições necessárias. Ficou estabelecido o prazo até 27 de dezembro para a realização do pleito. A Missão lamenta o incidente, que impediu os cidadãos de votarem no dia planejado.

Durante o dia da votação, a Missão observou que as autoridades eleitorais disponibilizaram os materiais suficientes, de acordo com o plano sanitário das eleições, com a intenção de evitar a propagação da Covid-19. Tanto eleitores como mesários utilizaram máscaras e equipamentos de proteção pessoal, e acataram a instrução de realizar a desinfecção das mãos com álcool em gel. Do mesmo modo, foi observado que os locais de votação contavam com sinalizadores no chão marcando a distância a ser guardada entre as pessoas, e que mesários desinfetavam as superfícies e outros materiais utilizados. No entanto, houve ocasiões em que o distanciamento social não foi respeitado, além de que algumas seções estavam localizadas em salas de aula sem circulação de ar e, em muitas delas, observou-se que os mesários acabavam por ter contato físico com os documentos de identificação, contrariando o protocolo que indicava que eles não deveriam tocá-los.

Outras das medidas adotadas como estratégia contra pandemia foram a ampliação do horário de votação e a garantia do acesso preferencial nos recintos, o que se traduziu em maior fluxo de idosos e pessoas com deficiência especialmente pela manhã.

Em Valparaíso de Goiás, a Chefia da Missão percorreu seções eleitorais e observou o projeto “Eleições do Futuro” de iniciativa do TSE, que permitiu a diversas empresas propor soluções futuras para o voto digital.

A MOE identificou que frente à impossibilidade de completar a reposição de máquinas para estas eleições, a autoridade eleitoral determinou a realocação de eleitores às urnas disponíveis, o que gerou confusão entre os eleitores no momento da identificação da seção em que deveriam votar, mesma que vem indicada em seus documentos de identificação. Ainda que a realocação tenha ocorrido dentro do mesmo recinto, esta situação dificultou o acesso à informação logística sobre a votação. No entanto, a Missão observou funcionários auxiliares nos centros de votação e cartazes que proporcionavam orientação aos eleitores, o que lhes possibilitou exercer o voto.

A Missão observou dificuldades para aqueles eleitores que se encontravam fora de seu município poderem justificar seu voto. Cabe destacar que o voto no Brasil é obrigatório para pessoas entre 18 e 70 anos. Ditas justificativas poderiam ser realizadas de três maneiras: por meio da ida do eleitor a uma seção eleitoral fora de sua zona, no site do TSE, ou no aplicativo e-título. Este último apresentou instabilidade que impactou a gestão do serviço. Por outro lado, em várias seções observadas, não foi permitido aos cidadãos realizar tal trâmite de forma presencial. Consultada a esse respeito, a autoridade eleitoral informou à Missão que os eleitores têm até 60 dias depois da eleição para apresentar a sua justificativa.

A MOE esteve presente no momento do fim da votação, impressão e publicação dos boletins de urna e transmissão dos resultados. A Chefia da Missão acompanhou a transmissão dos dados na sede do TSE em Brasília.

Às 18h30, os especialistas da OEA foram informados pela autoridade eleitoral sobre uma tentativa de ataque que, por meio de “acessos em massa”, buscava neutralizar o sistema, assim como produzir sobrecarga e instabilidade na página da internet e no aplicativo e-título. O TSE foi transparente ao apresentar à população a informação de que a totalização dos votos era realizada com lentidão, o que gerou atraso na divulgação dos resultados.

No entanto, esta avançou com fluidez. Ao redor de 22h, já estavam divulgados quase 90% dos resultados oficiais, e por volta das 23h, já superava os 96%. Apesar do atraso inesperado, de acordo com outras experiências na região, a divulgação de resultados definitivos foi rápida. O Brasil conta atualmente com o sistema mais veloz de resultados oficiais na região. Os cidadãos puderam consultar os resultados no site do TSE, no aplicativo “Resultados” e nos meios de comunicação, que deram uma ampla cobertura ao processo eleitoral.

A OEA reconhece especialmente a participação comprometida dos mesários que exerceram seu trabalho com sentido patriótico e democrático, e felicita os Prefeitos e Vereadores eleitos, além dos candidatos que chegaram ao segundo turno eleitoral que será realizado em 29 de novembro de 2020.



DESCOBERTAS E RECOMENDAÇÕES

A Missão continuará reunindo informação e apresentará um informe consolidado após o segundo turno das eleições. Da mesma forma, comemora que numerosas recomendações da MOE/OEA alocada durante as Eleições Gerais de 2018 no Brasil foram levadas em conta, e apresenta, a seguir, suas principais conclusões e recomendações preliminares do processo de 2020:

ELEIÇÕES NA PANDEMIA

Em 2 de julho de 2020, o Congresso Nacional do Brasil postergou a celebração das eleições municipais de 2020¹ para os dias 15 e 29 de novembro (primeiro e segundo turnos), com base na Emenda Constitucional No. 107², em função da situação de emergência de saúde provocada pela doença COVID-19. A decisão contou com amplo apoio de diferentes setores da sociedade brasileira pertencentes a diferentes forças políticas.

Da mesma forma, os seguintes prazos eleitorais foram reformulados: a) as datas para a realização das convenções dos partidos³; b) o prazo para registro de candidaturas⁴; c) a data de início da propaganda eleitoral⁵; d) a data de divulgação dos relatórios financeiros parciais dos partidos políticos⁶; e) a data de entrega dos relatórios financeiros definitivos⁷; f) a data limite para julgamento das contas dos candidatos eleitos.⁸

A reforma constitucional autorizou o TSE a realizar ajustes nas leis eleitorais para adequá-las ao novo calendário eleitoral e para garantir a segurança sanitária tanto dos eleitores como dos funcionários e funcionárias da Justiça Eleitoral. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral também fez adequações no calendário dos atos normativos da instituição, previstos na Resolução TSE No. 23.606/2019, entre outras. Algumas das datas modificadas incluem os tempos previstos para a fiscalização dos programas informáticos das urnas eletrônicas, assim como fases do processo de votação, contagem e processamento eletrônico dos resultados totais, a recepção de votos, justificativas, auditoria e fiscalização no dia das eleições, horário de abertura dos locais de votação e a distribuição de eleitores.⁹

¹As Eleições Municipais estavam previstas para os dias 4 e 25 de outubro de 2020 (primeiro e segundo turnos).

²Emenda Constitucional No. 107, Câmara dos Deputados e Senado Federal da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm

³Entre 31 de agosto e 16 de septiembre.

⁴26 de setembro, 2020.

⁵27 de outubro, 2020.

⁶27 de outubro, 2020

⁷15 de dezembro, 2020

⁸12 de fevereiro, 2021.

⁹Em 13 de agosto de 2020, a sessão plenária do TSE aprovou quatro resoluções: a Resolução No. 23.624, que promove ajustes normativos nas regras aplicáveis às Eleições Municipais de 2020 por meio da CE No. 107/2020; Resolução No. 23.625, que modifica a Resolução TSE No. 23.611 sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2020; Resolução No. 23.626, que modifica a Res.-TSE No. 23.601 sobre o cronograma operativo da lista eleitoral para as Eleições 2020; e a Resolução 23.627, que institui o Calendário Eleitoral para as Eleições 2020, de acordo com o CE No. 107/2020.

PLANO DE SEGURANÇA SANITÁRIA

Em julho de 2020, o TSE constituiu a Consultoria Sanitária para a Segurança do Processo Eleitoral de 2020. Essa consultoria foi realizada com o propósito de “estabelecer medidas específicas para reduzir o risco de contágio e aumentar a segurança sanitária durante o processo eleitoral”¹⁰. Muitos dos protocolos, medidas e recomendações implementadas para a eleição municipal coincidem com o Guia apresentado pela OEA para Celebrar Eleições em Tempos de Pandemia¹¹, as quais estão resumidas a seguir:

- A ampliação do horário de votação e o estabelecimento de horário preferencial para idosos.
- Convocação unicamente de cidadãos fora da idade de risco para compor as seções eleitorais.
- Priorizar a capacitação por meios virtuais dos mesários.
- Estabelecimento de medidas de proteção pessoal e distanciamento de mesários e eleitores durante a jornada eleitoral.
- Retirada do uso da identificação biométrica, com o objetivo de reduzir o tempo de espera dos cidadãos e devido ao fato de que a sua limpeza com álcool poderia potencialmente danificar a 65.7% destes equipamentos¹².
- Estabelecimento de um fluxo de votação padrão à nível nacional.
- Adaptação de ferramentas digitais para permitir aos cidadãos tramitar suas justificativas de ausência de suas casas, sem que precisassem se apresentar no local de votação.

A Missão deseja reconhecer que, para enfrentar a pandemia, o TSE realizou uma série de gestões com a iniciativa privada para a obtenção de máscaras, álcool em gel e material de proteção. Os empresários doaram e tramitaram a logística de entrega de tais materiais. Esse tipo de aliança é muito positiva para a democracia e deve ser uma opção a ser considerada por outros países da região.

JUSTIÇA ELEITORAL

Para estas eleições, a Justiça Eleitoral recebeu a maior quantidade de registro de candidaturas da história brasileira: 557.362 pedidos, dos quais 39.050 para os cargos de Prefeitos e Vice-prefeitos e 518.312 para Vereadores. Segundo a normativa vigente, para determinar se as candidaturas cumprem com requisitos de elegibilidade¹³ e não apresentam nenhuma condição de

¹⁰ Plano de Segurança Sanitária, composto pela Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, Hospital Israelita Albert Einstein e Hospital Sírio Libanês. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/dicas-ao-eleitor/assets/arquivos/plano-saude-sanitaria.pdf>

¹¹ Departamento para a Cooperação e Observação Eleitoral da OEA “Guia para Celebrar Eleições em Tempos de Pandemia”. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/press/Guia-para-Organizacao-de-Eleicoes-em-Tempos-de-Pandemia.pdf>

¹² Informação Segitec/Cotel/STI nº 2/2020, disponível no Processo SEI nº 2020.00.000006161-6.

¹³ Artigo 14 §3º da Constituição Brasileira.

inelegibilidade¹⁴, a autoridade eleitoral regional deve apresentar tais registros em até 20 dias antes da eleição.

É importante mencionar que a Justiça Eleitoral brasileira é composta por várias instâncias, o que por um lado proporciona maiores garantias, mas por outro, alonga os processos, o que faz com que os tempos da justiça, ocasionalmente, não coincidam com os prazos eleitorais.

A Missão observou com preocupação que, na sexta-feira antes da eleição, ainda existiam ao redor de 13 mil casos de registro de candidaturas pendentes de uma resolução final nas cortes eleitorais. Embora os candidatos que não tenham seus pedidos ou recursos julgados tenham a garantia de seguir com seus atos de campanha e ter seus nomes registrados nas urnas eletrônicas, sob a nomenclatura de candidaturas Sub Judge¹⁵, a demora em ter uma decisão precisa sobre esses registros gera incerteza no processo eleitoral. De acordo com os tempos previstos na legislação, as campanhas eleitorais começam no dia seguinte ao prazo final de registro perante os juízes eleitorais. Além disso, depois da redução do período das campanhas, fruto de reforma implementada em 2015¹⁶, os diversos níveis da Justiça Eleitoral têm um tempo ainda mais limitado para decidir sobre a grande quantidade de pedidos de registros.

Diversos atores relevantes envolvidos no processo eleitoral manifestaram desacordo com os prazos e julgamentos de candidaturas, porque nos casos em que existam recursos pendentes de decisão no dia da votação, há a possibilidade de que cidadãos votem em opções que poderiam ser posteriormente declaradas inaptas a concorrer. Nas eleições para vereadores, uma decisão de inabilitação de um candidato eleito geraria recontagem e redistribuição de votos, enquanto no caso de prefeitos, a situação se resolveria convocando-se novas eleições.

A Missão conheceu duas propostas que o TSE está trabalhando para melhorar esse aspecto e proporcionar maior certeza ao processo eleitoral. Estas consistem em: a) promover um pré-registro de candidaturas no ano eleitoral, que permita analisar com mais tempo os requisitos de elegibilidade; b) adiantar o período de registro de candidaturas, sem modificar os tempos de campanha eleitoral. A OEA apoia que se promova uma discussão plural sobre este tema, e entende que ambas as alternativas melhorariam o estado atual.

TECNOLOGIA ELEITORAL

Estas eleições marcaram 20 anos da implementação do voto eletrônico para 100% do eleitorado brasileiro. Uma vez mais, o país demonstrou sua enorme capacidade de logística e infraestrutura tecnológica que distribuiu 473.503 urnas eletrônicas a 94.325 locais de votação, permitindo o voto de 147.918.483 eleitores. O sistema proporciona eficiência a um processo eleitoral de dimensão continental, em que 556.033 candidatos se apresentaram para disputar 69.344 cargos¹⁷.

As eleições municipais de 2020 contaram com modelos de urnas eletrônicas de 2009 a 2015. Em cada processo eleitoral, existe a necessidade de reposição de aproximadamente 20% desses equipamentos. A Missão foi informada de que atrasos no processo de licitação para compra de

¹⁴ Lei Complementar nº 64/90.

¹⁵ Artigo 16-A da Lei de Eleições.

¹⁶ A nº 13.165/2015 estabeleceu que os atos de propaganda política devem durar não mais 90, senão 45 dias.

¹⁷ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

novas urnas impediram a aquisição e substituição para esta eleição, no entanto, isso não prejudicou a realização do pleito. O TSE conseguiu redistribuir os aparelhos disponíveis de maneira a garantir o voto eletrônico em todo o país. A MOE também tomou conhecimento que o software utilizado nas urnas foi atualizado. O código foi desenvolvido, publicado, auditado, compilado, assinado digitalmente e depositado no cofre central para seu posterior carregamento nas urnas eletrônicas.

O TSE habilitou cinco aplicativos oficiais para promover transparência, fomentar a participação e facilitar o acesso de cidadãos às informações oficiais sobre a votação:

E-Título, mediante o qual a população tem acesso à versão digital do seu título de eleitor e informação sobre seção e local de votação;

Mesário, destinado aos funcionários dos locais de votação, que brinda informação geral sobre as atividades a realizar antes e depois da eleição e fornece material multimídia de capacitação;

Boletim à Mão, para que os cidadãos interessados capturem o código QR incluído no resultado da votação emitido por cada urna;

Resultados; que permite receber a totalização de resultados gradualmente a partir do fim das eleições;

Pardal, que permite que qualquer cidadão registre e envie denúncias eleitorais.

O calendário eleitoral prevê diversos mecanismos de provas e auditorias do sistema eletrônico de votação. Entre eles, está o Teste Público de Segurança, no qual o TSE convida especialistas de tecnologia externos para testar as barreiras de proteção do sistema. Da mesma forma, a autoridade eleitoral desenhou um método empírico para a comprovação do funcionamento das urnas, a votação paralela, que consiste na extração aleatória e teste de alguns dos equipamentos no dia da votação, em cerimônia pública. Mediante este processo, o público pode verificar o funcionamento e o resultado impresso da votação no boletim de urna.

Ainda que tais procedimentos brindem confiança e transparência ao processo, a MOE recebeu novamente, como em 2018, preocupações de alguns atores que solicitam a existência do voto impresso. A implementação do voto impresso foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal como inconstitucional, que considerou que violava o sigilo do voto e que sua implantação seria demasiado onerosa, porque um redesenho do sistema eleitoral de tal magnitude requereria uma modificação constitucional, segundo informou à Missão o próprio TSE. A Missão reconhece que recomendações do informe final da MOE/OEA 2018 sobre a ampliação das provas que fazem parte do Teste Público de Segurança, assim como a votação paralela, foram implementadas.

No entanto, a Missão recomenda promover maior difusão das atividades realizadas na etapa de auditoria no dia das eleições (votação paralela), como ferramenta valiosa para dar garantias à população. Ao mesmo tempo, recomenda garantir a presença dos partidos políticos, até o momento escassa, nas distintas instâncias de auditoria e fiscalização das urnas. O sistema eleitoral se beneficiaria do incentivo a espaços de diálogo, nos quais as autoridades e representantes partidários trabalhem conjuntamente para aumentar as medidas que possam incrementar a confiança de todos os atores.

COMPOSIÇÃO DAS SEÇÕES ELEITORAIS E CAPACITAÇÃO DOS MESÁRIOS

Para a composição das 400.257 seções eleitorais, os TREs recrutaram mais de um milhão e meio de mesários, dos quais aproximadamente 43% foram voluntários e 67% mulheres.

Dado o contexto de pandemia, o TSE determinou não convocar cidadãos e cidadãs de idade acima de 60 anos para desempenhar esse trabalho. Não obstante, essas pessoas não foram impedidas de participar como voluntárias.

Apesar de que alguns TREs realizaram capacitações presenciais para aqueles que não podiam acessar a internet ou *smartphones*, a maioria dos treinamentos foi realizada em duas modalidades virtuais: o Portal de Educação à Distância do TSE (<https://educacao.tse.jus.br/>), por meio da qual 154.489 mesários foram capacitados, e o aplicativo digital “Mesários”, que, em 13 de novembro, havia capacitado mais de um milhão de membros de mesa, o que representa 69%.

A MOE observou que o conteúdo era didático e permitia avaliar o conhecimento dos usuários. Ambas as modalidades garantiram um certificado de treinamento, o qual proporciona benefícios estabelecidos na lei, como dois dias de folga.

A Missão deseja destacar o trabalho do TSE, que conseguiu criar ferramentas inovadoras para capacitar mais de 79% dos mesários, mesmo em um contexto sanitário inédito.

Da mesma forma, a MOE reconhece o trabalho das pessoas envolvidas na composição das seções eleitorais e celebra especialmente o compromisso cívico daqueles que se ofereceram voluntariamente para cumprir esse importante papel, ainda que em um contexto desafiador causado pela pandemia. No entanto, a Missão tomou conhecimento de que, poucos dias antes do pleito, alguns cartórios tiveram que fazer ligações individuais para reconfirmar a presença dos mesários no dia da eleição. A MOE observou numerosas mesas que foram instaladas com três mesários.

Portanto, a Missão recomenda:

- Recrutar um maior número de mesários de contingência. A porcentagem adicional poderia ser determinada analisando as áreas com maior absenteísmo.

FINANCIAMENTO POLÍTICO-ELEITORAL

Em relação aos processos de prestação de contas, a Justiça Eleitoral conta com um aplicativo informático denominado Sistema de Prestações de Contas Eleitorais (SCPE), por meio do qual os partidos devem informar sobre os recursos recebidos em um prazo máximo de 72 horas após a operação¹⁸. Da mesma forma, estão obrigados a apresentar um relatório financeiro parcial antes da eleição e um relatório final após a votação, no qual devem registrar todas as operações financeiras das campanhas¹⁹. A MOE destaca que a informação veiculada pelos partidos é

¹⁸ Artigo 47, Resolução TSE 23.607.

¹⁹ *Ibidem*.

publicada em uma página web de fácil acesso, o que favorece o voto informado e o controle das contas por parte dos cidadãos, imprensa e organizações da sociedade civil.

Da mesma maneira, a Missão observa positivamente que – tal como recomendado pela MOE/OEA em 2018 – o número de funcionários da Unidade de Fiscalização do TSE foi aumentado. Se adverte, no entanto, que o modelo de prestação de contas e a sua revisão apresenta importantes dificuldades e ineficiência. Esta situação se deve ao fato de que os recursos humanos para a fiscalização das contas ainda são insuficientes considerando o volume de trabalho. Isso explica, em parte, as demoras evidenciadas no julgamento das contas de processos eleitorais anteriores²⁰. A Missão adverte, por último, que até o momento, o desenvolvimento do módulo tecnológico que a Justiça Eleitoral utiliza para a análise automática das contas de campanhas não foi concluído.

Em atenção ao observado, a Missão recomenda:

- Melhorar as ferramentas jurídicas para aperfeiçoar a fiscalização de fundos de campanha e partidários, de forma a levar em consideração maiores controles nos gastos realizados.
- Melhorar o sistema de análise dos relatórios financeiros dos partidos, candidatos e candidatas, de forma a identificar e evitar candidaturas destinadas ao lucro.
- Aumentar os recursos humanos das distintas instâncias da Justiça Eleitoral que intervêm na fiscalização das contas partidárias.
- Investir maiores recursos no desenvolvimento e atualização das ferramentas tecnológicas utilizadas para a análise dos relatórios financeiros dos partidos e candidaturas, e planificar de tal maneira que estes instrumentos estejam disponíveis com a suficiente antecedência às eleições.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES

Embora as mulheres sejam maioria no padrão eleitoral brasileiro²¹, este número não se reflete na quantidade de candidatas nas eleições municipais de 2020, e tampouco nos espaços de poder. O Brasil segue sendo um dos países da região com a mais baixa participação de mulheres na política: apenas 12% de suas cidades são governadas por mulheres e, no marco destas eleições, elas representaram apenas 13% das candidaturas para as prefeituras e 33% para Câmaras de Vereadores²².

Em 2018, o Brasil implementou, por meio de uma decisão do Supremo Tribunal Federal e uma resolução do TSE²³, a obrigação de destinar pelo menos 30% dos recursos públicos de campanha e tempo de propaganda eleitoral gratuita a mulheres. No entanto, elas seguem enfrentando inúmeras dificuldades para lançar-se como candidatas. Apesar da cota, a divisão de financiamento fica a critério dos partidos políticos, os quais utilizam diversas estratégias para desfigurar a

²⁰ A Missão foi informada que, até o momento, a revisão e o julgamento das contas correspondentes a 2018 ainda não foram concluídos.

²¹ Segundo dados da sessão de estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral, as mulheres representam 52,5% do eleitorado. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

²² Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

²³ Decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617 e Resolução TSE nº 23.575/2018.



normativa. São comuns as práticas de concentrar os recursos em poucas mulheres ou apenas em candidatas a vice e vereadoras. Ademais, a Missão tomou nota que, apesar dos partidos cumprirem com os 30%, alguns o fazem por meio de candidatas que não têm a real intenção de competir na disputa.

A Missão observou que o TSE realizou diversos esforços para reverter esta situação. Seguindo a recomendação da MOE/OEA alocada em 2018, o Tribunal Superior Eleitoral instituiu a Comissão de Gestão de Políticas de Gênero (TSE Mulheres), que busca promover a participação de mulheres na política e nos quadros da própria Justiça Eleitoral. A Missão felicita a implementação, que evidencia compromisso importante do Tribunal Superior Eleitoral com o tema.

No marco das eleições de 2020, o TSE Mulheres, em coordenação com os Tribunais Regionais Eleitorais, desenvolveu capacitações a mulheres candidatas, promoveu reuniões com organizações da sociedade civil e diversas campanhas para conscientizar a população sobre a importância do equilíbrio de gênero na disputa. Da mesma forma, a MOE parabeniza as organizações da sociedade civil brasileira que fazem um trabalho fundamental de promoção de lideranças femininas capacitando candidatas e mapeando atos de violência contra mulheres em todo o país.

Com o objetivo de seguir promovendo um ambiente representativo e igualitário na política, a Missão recomenda que as instituições brasileiras trabalhem, de maneira conjunta, na promoção da normativa de distribuição de recursos de campanha e na implementação de um regime claro de sanções para os partidos que não cumpram com a cota ou que desvirtuem a intenção da norma.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE PESSOAS INDÍGENAS E AFRODESCENDENTES

Nas eleições municipais de 2020, as candidaturas indígenas somam um total de 2.111. Ainda que a cifra represente um aumento de 88,5% em relação às eleições de 2016, isso representa apenas 0,4% do total de candidatos registrados no TSE. Cabe mencionar que a quantidade de candidatas mulheres indígenas aumentou 49% em comparação com 2016, no entanto, as mulheres foram 32% do total de candidaturas indígenas²⁴.

É importante levar em consideração que o TSE difundiu um conjunto de boas práticas que busca incluir a perspectiva indígena na organização do processo eleitoral. No entanto, a Missão observou que sua implementação fica a critério dos TREs, o que pode gerar impactos negativos na participação de indígenas no processo a nível nacional.

Em atenção ao observado, tal como fez em 2018, a Missão recomenda que as distintas instituições brasileiras busquem mecanismos para assegurar a inclusão dos povos indígenas nos órgãos de representação popular, como medidas afirmativas e financiamento rotulado. A MOE ressalta a importância de que a autoridade eleitoral realize um plano geral e coordenado com todos os seus órgãos para superar a discriminação e invisibilidade estrutural dos povos indígenas. Da mesma forma, é aconselhável que o TSE e os TREs realizem campanhas informativas e material de promoção do voto em idiomas indígenas, que sigam criando centros de votação próximos às comunidades e que fortaleçam seus setores estatísticos para contar com informação sobre que

²⁴ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

porcentagem de pessoas indígenas participam nas seções eleitorais, assim como o cargo que desempenham.

Quanto às candidaturas de pessoas afrodescendentes, para a presente eleição, se apresentam 278.923 candidatas e candidatos, que representam 49,9% do total de pedidos de registro, superando pela primeira vez as candidaturas de pessoas brancas. Do total, 220.241 se identificam como parda (39,51%) e 58.682 como negra (10,53%).²⁵

A Missão também teve conhecimento que, quanto ao financiamento de candidaturas de pessoas negras, o TSE estabeleceu que os partidos deveriam destinar recursos de campanhas para candidatos negros, em proporção ao número destes postulantes registrados por cada organização²⁶. Sobre o momento de aplicação, a autoridade eleitoral determinou que a decisão estaria vigente a partir das eleições presidenciais de 2022. Após uma consulta realizada ao Supremo Tribunal Federal, no entanto, se definiu, em outubro, que a medida seria aplicada para o processo eleitoral de 2020²⁷.

A MOE celebra a decisão das autoridades judiciais do Brasil e destaca novamente seu compromisso que busca uma democracia mais inclusiva e representativa do eleitorado do país. Nota-se, porém, que – uma vez que a cota racial foi introduzida com escassa antecedência ao pleito – sua aplicação não foi regulamentada e não existem sanções expressas para os partidos que não a cumpram. Cabe mencionar que, de acordo com os dados publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral, 49,9% dos candidatos das eleições desse ano se identificam como afrodescendentes, mas só 40% dos fundos lhes foram distribuídos²⁸.

Portanto, a Missão recomenda que o TSE siga atuando em coordenação com órgãos de governo, partidos políticos e organizações da sociedade civil com o objetivo de aprofundar as regras de financiamento rotulado e suas respectivas sanções por incumprimento, assim como localizar as fraquezas do sistema e intensificar as medidas antidiscriminatórias e de inclusão.

DESINFORMAÇÃO

A Missão foi informada sobre uma crescente circulação de notícias falsas, em particular, aquelas que buscam desprestigiar e debilitar a credibilidade do sistema eleitoral brasileiro, tal como demonstra estudo elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)²⁹. Em resposta a essa e outras problemáticas associadas a este fenômeno, a MOE observou que a Justiça Eleitoral vem implementando, em seus distintos níveis, uma série de medidas de combate à disseminação de notícias e conteúdo falso.

A Missão cumprimenta os esforços realizados pelo TSE que envolveram distintos atores, incluindo meios de comunicação, instituições de governo, organizações políticas, jornalistas e agências de checagem de notícias, plataformas digitais, empresas de telecomunicação e a sociedade civil. As

²⁵ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

²⁶ Consulta TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000.

²⁷ STF, ADPF nº 738.

²⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

²⁹ Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas “Desinformação On-line e Eleições no Brasil: A circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020)” Disponível em: <https://democraciadigital.dapp.fgv.br/desinformacaoeleitoral/>



ações promovidas pela autoridade eleitoral foram fundamentais para minimizar o impacto da circulação de notícias falsas, e puseram ao alcance da sociedade inovadores instrumentos para desencorajar esta prática e promover o voto informado e consciente.

Em agosto de 2020, o TSE habilitou um plano estratégico³⁰ denominado Programa de Enfrentamento à Desinformação, que atuou em diversas frentes e considerou recomendações de organizações internacionais e nacionais³¹. Nesse sentido, o TSE estabeleceu parcerias com agências de checagem de notícias e habilitou um *site* para publicar informações checadas denominado “Fato ou Boato”.³² Para promover a consulta de informações oficiais sobre o processo, a autoridade eleitoral também acordou com as empresas de telecomunicações brasileiras que seu *site* teria, até o final das eleições, acesso gratuito (*zero rating*) para todos os usuários. Ademais, assinou acordos de colaboração com diferentes plataformas digitais, *Facebook*, *Google*, *Instagram*, *TikTok*, *Twitter*, *Whatsapp* e *Youtube*, com o objetivo de difundir e ampliar o alcance de informações oficiais sobre as eleições.

Em dezembro de 2019, o TSE editou resolução³³ que proibiu a contratação de envio massivo de mensagens a eleitores. Esta determinação, somada aos esforços conjuntos entre o TSE e a empresa *Whatsapp*, permitiram que, sem acessar o conteúdo, a empresa realizasse ações para desestimular essa prática identificada em centenas de contas que operavam desta maneira. Na mesma linha, o TSE habilitou três canais de denúncia: por meio do aplicativo Pardal, nos canais do Ministério Público Eleitoral ou diretamente em um formulário online no portal da Justiça Eleitoral. Por outro lado, o TSE, em aliança com o *Whatsapp*, criou um *chatbot* denominado “Tira-Dúvidas Eleitoral no *Whatsapp*”, canal que envia informação aos eleitores que se registrem notícias checadas e informações oficiais sobre horário de votação, estatísticas eleitorais, medidas sanitárias, entre outras.

A Missão parabeniza a abertura, os esforços de diálogo permanente e a atuação do TSE, que implementou medidas de curto, médio e longo prazo, conseguiu ampliar o alcance de notícias verificadas e conscientizar os cidadãos.

VIOLÊNCIA

Diversas vozes manifestaram à Missão sua preocupação pelo contexto de violência em que ocorreu o processo eleitoral. Representantes de partidos políticos e organizações da sociedade civil informaram à Missão que múltiplas candidatas e candidatos receberam ameaças e agressões relacionadas com sua participação. Segundo informação recebida, desde janeiro de 2020, o número de homicídios relacionados ao processo eleitoral oscila entre 30 e 85 pessoas

³⁰ O plano estratégico dividiu a atuação da Justiça Eleitoral em seis eixos temáticos: organização interna da autoridade eleitoral, alfabetização midiática, contenção à desinformação, identificação e checagem de notícias, aperfeiçoamento do marco normativo e dos recursos tecnológicos.

³¹ Alinhado às recomendações emitidas no Informe Final da MOE/OEA alocada nas Eleições Gerais em 2018 e o Guia para Garantir a Liberdade de Expressão frente à Desinformação em Contextos Eleitorais, produzida pela Relatoria Especial de Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em colaboração com o Departamento de Cooperação e Observação Eleitoral da OEA.

³² <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/>

³³ Resolução TSE nº 23.610/2019.

assassinadas, o que reflete a necessidade de criar um registro que proporcione dados mais precisos.

Essa situação existiu, ainda, entre candidatas e candidatos indígenas e afrodescendentes, que, em reuniões, manifestaram à Missão haver sido alvo de ataques em ocasiões discriminatórias e racistas, tanto em pessoa quanto por meio de redes sociais.

A Missão qualifica o uso da violência como inaceitável e o rejeita enfaticamente em qualquer circunstância, especialmente na democracia. Da mesma maneira, a Missão mostra preocupação pelo ambiente de medo e intimidação que limita os eleitores, candidatos e candidatas a se envolverem na política. Por outro lado, a MOE recebeu informação sobre a presença e influência de milícias e observa com preocupação que grupos associados ao crime se envolvam no processo eleitoral em algumas zonas do país.

Diante dessa problemática, a Missão recomenda:

- Investigar os crimes e fazer justiça aos assassinatos e atos de violência que prejudicam o exercício das liberdades democráticas.
- Proporcionar condições para a proteção dos eleitores, candidatos e candidatas que são vítimas de tais ameaças.
- Criar um registro de violência política, tanto verbal como física, que permita documentar, identificar as causas, reportar e atender oportunamente tais episódios.

INSTITUCIONALIDADE ELEITORAL

A maioria dos atores entrevistados pela Missão manifestaram seu respeito e reconhecimento pela institucionalidade, profissionalismo e capacidade técnica do Tribunal Superior Eleitoral e seus Tribunais Regionais Eleitorais. Da mesma forma, distintas esferas (sociedade civil, academia, entre outras) reconheceram a abertura da autoridade eleitoral para levar em consideração a opinião de todos os atores que participam no processo eleitoral.

Por outro lado, os funcionários e funcionárias dos TREs manifestaram que se sentem parte do processo de tomada de decisões da instituição. Destacaram, ademais, que a administração atual melhorou os espaços de comunicação entre os TREs e o TSE, assim como a oportunidade de capacitações para seu desenvolvimento profissional.

A Missão, ademais, apurou que, em alguns casos, a pandemia gerou redução do pessoal disponível para tarefas logísticas nas sedes dos cartórios – dadas suas condições de saúde pré-existentes, ou em razão de sua idade de risco – o que gerou sobrecarga aos recursos humanos disponíveis. Apesar do anterior, a MOE testemunhou o compromisso de todos os funcionários dedicados à organização e logística da eleição.

A Missão de Observação Eleitoral da OEA reconhece as autoridades eleitorais e seus funcionários pelas demonstradas e evidentes transparência e receptividade à observação eleitoral internacional.



AGRADECIMENTOS

A Missão da OEA agradece o convite do Governo brasileiro para observar esse processo eleitoral. Da mesma forma, o apoio do Ministério de Relações Exteriores, a abertura e colaboração das autoridades eleitorais: o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e a hospitalidade e recepção do povo brasileiro e dos diferentes atores com quem se reuniu, que fizeram possível o trabalho dos especialistas e observadores internacionais. A Missão continuará em terreno para o segundo turno com uma equipe de especialistas reduzida, o Chefe da Missão de forma virtual, assim garantindo a presença da OEA até que se conclua o processo eleitoral.

Da mesma maneira, a MOE agradece as contribuições financeiras dos governos do Canadá, Estados Unidos, França, Guatemala, República Dominicana e do fundo regular, que tornaram possível a alocação dessa Missão.