

Nota Técnica nº 02/2025

Distribuição de Tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE): o desafio da fiscalização com foco na promoção da equidade de gênero e raça nas eleições proporcionais¹

Autores: Najla Franco Frattari, Luciana Oliveira, Pedro Luiz Soares, Lara Ramos Maciel

Goiânia, julho de 2025.

¹As informações que baseiam esta Nota Técnica foram previamente publicadas no relatório elaborado pelo “De olho nas urnas” em 2024, intitulado *HGPE em foco: análise da representatividade e do conteúdo das propagandas eleitorais*. Disponível em: <https://deolhonasurnas.ufg.br/propaganda-eleitoral-2024/>. A elaboração das recomendações técnicas, portanto, baseia-se nos achados do referido relatório e em análises complementares.

1 INTRODUÇÃO

O Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) constitui uma das principais ferramentas de visibilidade pública e acesso ao eleitorado durante as campanhas. Transmitido por meio de concessões públicas de rádio e televisão, o HGPE é essencial para garantir que candidaturas tenham a oportunidade de apresentar suas propostas em larga escala. Apesar das transformações no comportamento dos eleitores e nas estratégias de campanha – impulsionadas pelo avanço da tecnologia e da internet –, a literatura ainda reconhece a televisão como um meio valioso para a promoção eleitoral (Albuquerque, 1996; Cervi, 2011; Gibson; Römmele, 2001; Mancini; Swanson, 1996). Seu uso é regulado por um conjunto de normas que visam a assegurar uma distribuição equitativa de tempo de exibição, levando em conta critérios de representatividade de gênero e raça. Trata-se, portanto, de um instrumento valioso para a promoção da igualdade nas disputas eleitorais.

A normatização do HGPE está sustentada por dispositivos legais e institucionais, como a Constituição Federal, a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997), decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), além de resoluções específicas emitidas pelo próprio TSE. Em particular, a Constituição de 1988, no artigo 17, instituiu o chamado “direito de antena”, que assegura aos partidos o uso gratuito dos meios de comunicação para divulgar suas mensagens em datas e horários previamente definidos. Esse dispositivo foi posteriormente alterado pela Emenda Constitucional n. 97/2017, que introduziu mudanças estruturais ao vedar coligações proporcionais e instituir uma cláusula de barreira com critérios graduais para o acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita.

A Lei das Eleições, por sua vez, detalha as diferentes formas de propaganda permitidas no período eleitoral e estabelece as regras específicas para o HGPE. A legislação distingue entre dois formatos de exibição: a propaganda em rede — transmitida em bloco em horários fixos — e as inserções distribuídas ao longo da programação normal das emissoras. Nos últimos anos, avanços importantes foram conquistados no campo jurídico-normativo.

No exercício de sua competência regulatória, o TSE editou a Resolução n. 23.610/2019, que estabeleceu diretrizes para a propaganda eleitoral e consolidou parâmetros para o uso do HGPE, incluindo a obrigatoriedade de destinar, no mínimo, 30% do tempo às candidaturas de mulheres. Essa normatização fortaleceu a previsão legal já existente sobre cotas de gênero, agora estendida também à visibilidade midiática, reconhecendo o papel da televisão e do rádio na consolidação das campanhas e na formação da opinião pública.

A partir de provocação da sociedade civil e da atuação política da deputada Benedita da Silva, o TSE foi instado a se posicionar sobre a aplicação de critérios raciais na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita e dos recursos do Fundo Eleitoral. Em agosto de 2020, ao responder à Consulta 0600306-47, a Corte reconheceu a obrigatoriedade da aplicação proporcional também para candidaturas negras, decisão posteriormente confirmada pelo STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 738/2020. Essa deliberação representou um marco para a institucionalização de políticas antirracistas no âmbito eleitoral.

Dessa forma, a Resolução n. 23.610/2019 foi atualizada, por meio da Resolução n. 23.671/2021, para incorporar os marcadores raciais às regras já existentes de gênero. A partir dessa alteração, passou a ser exigido que os partidos políticos observem, tanto no uso do tempo de propaganda gratuita quanto na destinação de recursos, a proporção de candidaturas negras registradas, ao lado da já obrigatória observância à proporção de candidaturas femininas.

Apesar do avanço normativo, estudos recentes, como o conduzido por Fabris *et al.* (2023), revelam que ainda persistem lacunas significativas entre a previsão legal e sua implementação efetiva. Entre os principais desafios, está a ausência de mecanismos eficazes de fiscalização e transparência que permitam aferir, de forma pública e em tempo real, se as cotas de tempo e de recursos estão sendo efetivamente cumpridas. Assim, a lógica de autorregulação dos partidos segue reproduzindo as desigualdades que as normas pretendem combater.

Nesse contexto, a presente Nota Técnica tem como objetivo sistematizar os principais achados relativos à distribuição do HGPE nas eleições proporcionais de 2024, com foco na representação de mulheres e pessoas negras. A partir desses achados, propõem-se recomendações normativas, administrativas e institucionais voltadas à ampliação da fiscalização, à transparência dos dados e ao fortalecimento dos instrumentos de controle social, com vistas à efetiva implementação das políticas afirmativas no processo eleitoral. Ao promover um debate qualificado sobre os limites e potencialidades do HGPE, busca-se contribuir para o aperfeiçoamento democrático e para o avanço da igualdade de gênero e raça nas disputas eleitorais no Brasil.

2 IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE DE GÊNERO E RAÇA NA PROPAGANDA ELEITORAL

As dificuldades enfrentadas por mulheres e pessoas negras para alcançar posições de poder evidenciam que o sistema político, da forma como está estruturado, favorece determinados grupos enquanto exclui outros. Historicamente, o cenário político foi dominado por homens brancos e proprietários, especialmente nas democracias ocidentais. Isso ocorre devido à persistência de estruturas institucionais que reproduzem desigualdades baseadas em gênero, raça e classe social. Como aponta Flávia Biroli (2018), a divisão sexual do trabalho — que impõe às mulheres a maior parte das tarefas domésticas e de cuidado — cria situações de vulnerabilidade que restringem sua atuação política.

Esse contexto reforça a importância da interseccionalidade como ferramenta de análise para compreender a representação política. A interseccionalidade, conceito desenvolvido por feministas negras como Kimberlé Crenshaw (1989), permite entender como diferentes formas de opressão — relacionadas a gênero, raça, classe e sexualidade — se cruzam e se reforçam mutuamente. Mulheres negras, por exemplo, vivenciam simultaneamente o racismo e o sexismo, o que gera uma forma específica de exclusão dos espaços de poder.

Essa abordagem também é fundamental para a construção de políticas públicas mais equitativas e inclusivas. Ao reconhecer as múltiplas camadas de opressão, torna-se possível elaborar políticas que levem em conta as especificidades de gênero e raça, incentivando uma participação política mais plural e representativa. Garantir a presença de mulheres e pessoas negras em posições de liderança não é apenas uma questão de reparação histórica, mas também uma forma de enriquecer o debate público, tornando-o mais conectado às reais demandas da sociedade.

A baixa representação desses grupos não se deve à falta de interesse ou competência, mas sim a barreiras estruturais que limitam seu acesso e permanência na política. Mulheres enfrentam obstáculos como o desequilíbrio no financiamento de campanhas, a escassez de redes de apoio e padrões culturais que ainda associam a política ao universo masculino (Azevedo; Rabat, 2012; Inglehart; Norris, 2003; Miguel; Biroli, 2011; Pateman, 1989; Perlin, 2019; Perlin; Ferreira, 2023; Phillips, 2001; Pinto, 1998; Sacchet; Speck, 2012; Young, 1990). Além disso, a forma como os meios de comunicação representam — ou invisibilizam — mulheres e pessoas negras contribui para a manutenção dessas desigualdades. Construir narrativas mais diversas e que representem essas identidades de forma positiva é essencial para avançar rumo à inclusão.

Nesse cenário, o HGPE torna-se uma ferramenta estratégica para auxiliar na redução de desigualdades. Como um dos principais meios de comunicação política nas campanhas eleitorais brasileiras, o HGPE oferece uma oportunidade única para que mulheres, historicamente sub-representadas, não apenas divulguem suas propostas, mas também enfrentem estigmas e desafios institucionais que limitam suas chances de sucesso. A presença feminina nesse espaço pode fortalecer candidaturas, impactar os resultados eleitorais e contribuir para a construção de uma democracia mais representativa e inclusiva.

Nesse sentido, o debate sobre a distribuição do tempo no HGPE assume papel importante, não apenas como mecanismo de publicidade institucional das candidaturas, mas como recurso estratégico de acesso ao eleitorado e de disputa simbólica por legitimidade e representação. A análise da propaganda eleitoral ajuda a identificar dinâmicas internas dos partidos políticos, que, mesmo diante da obrigatoriedade legal, tendem a privilegiar candidaturas com maior inserção nas estruturas de poder e com maior capacidade de barganha. A simples previsão normativa da proporcionalidade na distribuição do tempo de exibição não garante, por si só, a democratização do acesso aos meios de comunicação. É necessário verificar como essa distribuição ocorre na prática e quais desigualdades permanecem no uso efetivo do HGPE por candidaturas historicamente sub-representadas.

A verificação da distribuição do tempo do HGPE, portanto, é estratégica para entender como se reproduzem — ou se enfrentam — as desigualdades estruturais nas campanhas. Além disso, há uma dimensão simbólica na ocupação dos meios de comunicação que precisa ser considerada. A visibilidade de candidaturas diversas contribui para a construção de novos imaginários políticos, quebrando estereótipos e ampliando as referências de representação pública. A ausência ou a marginalização de candidatas mulheres e negras no HGPE reforça narrativas excludentes e restringe a pluralidade de vozes no debate democrático. É nesse sentido que a interseccionalidade se torna uma ferramenta indispensável de análise, ao permitir que se compreendam as camadas sobrepostas de opressão enfrentadas por essas candidaturas.

Por fim, ao identificar esses padrões de exclusão, a análise crítica do HGPE com foco em gênero e raça contribui para fortalecer os mecanismos de fiscalização e controle social. Ela fornece evidências empíricas que podem ser utilizadas por órgãos de justiça, entidades da sociedade civil e instâncias partidárias comprometidas com a democratização do processo eleitoral. Trata-se, portanto, de um esforço não apenas acadêmico ou institucional, mas de fortalecimento da própria democracia brasileira.

Dessa forma, promover a visibilidade de mulheres e pessoas negras no HGPE não é apenas uma exigência normativa: é uma das condições essenciais para que o processo eleitoral seja, de fato, plural, representativo e comprometido com a justiça social.

3 AMOSTRA E MÉTODOS DE ANÁLISE

Apesar dos avanços normativos estabelecidos nas resoluções do TSE — como a obrigatoriedade da entrega dos mapas de mídia e das mídias gravadas pelas legendas às emissoras, além da disponibilização de informações sobre o tempo de exposição de mulheres e pessoas negras no HGPE —, o uso dessas fontes oficiais apresenta limitações importantes para uma avaliação empírica precisa do cumprimento das cotas de gênero e raça. Conforme discutido na Nota Técnica n. 05/2022, elaborada pelo Observatório Nacional da Mulher na Política da Câmara dos Deputados², os mapas de mídia e os protocolos de entrega das mídias sofrem com dificuldades operacionais e lacunas de fiscalização, sobretudo no que se refere ao tempo de veiculação real de cada candidatura. As gravações entregues às emissoras são, em grande parte, inacessíveis ao público durante o período da campanha, ficando sob responsabilidade exclusiva das emissoras e da Justiça Eleitoral, com prazos variáveis de arquivamento e sem centralização em uma base pública única. Além disso, a ausência de um sistema de monitoramento em tempo real e a inexistência de sanções diretas aos partidos em caso de descumprimento das cotas dificultam a responsabilização efetiva.

Diante dessas limitações, esta pesquisa adota uma abordagem metodológica alternativa, baseada na coleta direta, gravação sistemática e catalogação individualizada de todas as inserções de propaganda eleitoral televisiva voltadas ao cargo de vereador em 2024, a partir de uma amostra de nove capitais brasileiras, distribuídas nas cinco regiões do país. Isso equivale a aproximadamente um terço das capitais do Brasil e 16,15% dos eleitores aptos, o que confere à base representatividade geográfica e diversidade eleitoral. Diferentemente da estratégia documental centrada nos planos de mídia, o presente estudo registra o que efetivamente foi veiculado — com identificação da data, horário, duração, legenda e identidade do(a) candidato(a) —, permitindo mensuração precisa do tempo de exposição de cada candidatura e análise desagregada por gênero, raça e partido.

A partir dessa amostra observada, foram empregados métodos analíticos tanto descritivos quanto inferenciais para examinar a participação de candidatas no HGPE. As

2

Disponível

em:

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/nota-tecnica-05-o-horario-gratuito-de-propaganda-eleitoral-hgpe-nas-campanhas-de-mulheres-e-pessoas-negras-e-os-mecanismos-para-sua-fiscalizacao-e-controle-publico/view>.

estratégias metodológicas adotadas possibilitam mensurar desigualdades de gênero na distribuição desse recurso midiático, tanto sob a perspectiva normativa — ao avaliar o cumprimento das cotas legais — quanto por meio de modelos estatísticos que investigam a associação entre a visibilidade das candidatas e outras variáveis explicativas. A seguir, são detalhados a amostra e os procedimentos analíticos empregados.

3.1 Amostra

A amostra abrange nove capitais nas cinco regiões brasileiras, considerando como critério de inclusão as capitais com os maiores colégios eleitorais e número de candidatos à vereança. No sudeste, estão as capitais São Paulo (9.322.444 eleitores e 1.016 candidatos), Rio de Janeiro (5.009.373 eleitores e 1.028 candidatos) e Belo Horizonte (1.992.984 eleitores e 874 candidatos). No nordeste, as capitais incluídas são Fortaleza (1.769.681 eleitores e 771 candidatos), Salvador (1.969.757 eleitores e 852 candidatos) e Recife (1.219.973 eleitores e 518 candidatos). No sul, Curitiba (1.423.722 eleitores e 752 candidatos) foi o foco da análise e, no centro-oeste, Goiânia (1.030.274 eleitores e 690 candidatos). No norte, Manaus foi analisada (1.446.122 eleitores e 833 candidatos).

A coleta dos dados foi realizada por empresa especializada, responsável por gravar e catalogar todas as propagandas eleitorais de vereadores veiculadas nas capitais selecionadas durante o período de campanha, de 30 de agosto a 3 de outubro de 2024. Os dados consistem em registros audiovisuais das propagandas eleitorais, contendo a data de veiculação, horário de exibição e duração dos vídeos (em segundos). A amostra catalogada foi integrada com a base de dados do TSE, por meio do código do candidato, na qual se encontram informações partidárias e sociais. Ou seja, foi possível identificar gênero, cor, partido, idade, ocupação e escolaridade dos candidatos, bem como os dados de Financiamento Especial de Fundo de Campanha (FEFC) e Fundo Partidário (FP) dos candidatos do ano de 2024.

A amostra é composta por 4.398 candidatos distintos, sendo 1.558 mulheres (35%) e 2.840 homens (65%), acompanhados ao longo de quatro semanas. Esse processo resultou em um catálogo com 35.989 observações. Ainda em relação à base de dados, é importante destacar que não foram todos os partidos que registraram candidaturas em todas as nove capitais analisadas, e nem todos os candidatos foram capturados nas inserções de propaganda eleitoral, o que resultou em uma amostra de candidatos nessas capitais ligeiramente menor do

que o número oficial registrado pelo TSE. Por fim, foram consideradas para análise apenas as inserções ao longo da programação televisiva³.

O tempo das inserções, medido em segundos inteiros, tem uma ampla variação nos valores observados, com tendência a apresentar uma distribuição assimétrica. Com isso, espera-se que poucos candidatos recebam uma porção significativa do tempo de propaganda, com a maioria tendo tempos mais curtos. Esse comportamento pode resultar em uma distribuição com cauda longa à direita, em que valores extremos, ou *outliers*, influenciam substancialmente a média.

Em campanhas eleitorais, especialmente para vereadores, partidos maiores, com mais representantes na Câmara dos Deputados, obtêm mais tempo de propaganda. Isso explica por que alguns candidatos acumulam uma parcela razoável do tempo total de inserção, enquanto muitos outros têm tempos curtos ou poucos recursos para propaganda. Segundo o TSE, é de competência dos partidos decidir como distribuir o tempo entre seus candidatos, respeitando a distribuição proporcional para candidaturas de mulheres e para pessoas negras, conforme o número total de candidatos desses grupos registrados pela legenda na Unidade Eleitoral (UE), que, em caso de abrangência municipal, é o município em que a candidata ou candidato concorre⁴.

3.2 Métodos de análise

Para verificar o cumprimento das cotas de tempo no HGPE, foi feita a comparação da proporção do tempo de inserção destinado às mulheres com a proporção delas dentro de cada legenda em cada município⁵, bem como a proporção destinada a pessoas negras e não negras. A proporção de tempo de inserção para um grupo g (mulheres e homens ou negros e não negros) pode ser expressa como:

$$P_g = \frac{T_{g,i,j}}{T_{i,j}}$$

³ Foi observado número insignificante de capturas de “propaganda em rede” – tempo destinado para veiculação de inserções seguidas no horário específico estabelecido pelo TSE –, correspondendo a pouco mais de 0,05% do total de observações.

⁴ A Resolução 23.610/2019, que dispõe sobre a propaganda eleitoral, estabelece que pelo menos 30% do tempo do HGPE deve ser reservado para as mulheres, considerando, contudo, a proporção de candidatas registradas em cada legenda. Mediante a Resolução 23.671/2021, foram incorporados critérios raciais, exigindo que essa distribuição também reflita a proporção de candidatas negras dentro do partido. Além disso, a norma impõe que o tempo seja distribuído proporcionalmente entre homens negros e não negros, também de acordo com o total de candidatos negros registrados pela legenda.

⁵ O critério é binário, ou seja, o partido cumpre a cota se a proporção do tempo do HGPE destinado ao grupo de interesse é igual ou maior que a proporção de candidatos desse mesmo grupo; e descumpe em caso contrário.

Em que P_g é a proporção de tempo alocado ao grupo g de interesse; $T_{g,i,j}$ é o tempo total de inserção por grupo g de interesse, no partido i e na capital j ; $T_{i,j}$ é o tempo total de inserção do partido i na capital j .

Para investigar os determinantes do tempo de exposição no HGPE entre candidatos(as) a vereadores(as), estimou-se um modelo de regressão linear com efeitos fixos por partido e município. A variável dependente é o tempo total de HGPE (em segundos) recebido por cada candidatura. O modelo tem como foco identificar desigualdades associadas ao gênero, à cor/raça e à trajetória política dos(as) candidatos(as), controlando por características individuais e estruturais relevantes.

A especificação do modelo é dada por:

$$hgpe_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \cdot mulher_{ij} + \beta_2 \cdot político_{ij} + \beta_3 \cdot branca_{ij} + \beta_4 \cdot idade_{ij} + \beta_5 \cdot idade_{ij}^2 + \beta_6 \cdot escolaridade_{ij} + \beta_7 \cdot financiamento_{ij} + \beta_8 \cdot (mulher \times político)_{ij} + \alpha_p + \delta_m + \varepsilon_{ij}$$

em que i indexa os(as) candidatos(as), e j o partido (p) e o município (m). A variável *mulher* é uma *dummy* que assume valor 1 para candidatas do sexo feminino; *político* indica se o(a) candidato(a) possui trajetória política prévia (reeleição ou ocupação de cargo anterior); *branca* identifica candidatos(as) que se autodeclararam brancos(as); e *financiamento* representa o total de recursos financeiros arrecadados por cada candidatura. A *escolaridade* é incluída por meio de *dummies* para ensino fundamental, médio e superior completos. Também foi incluída a interação entre *mulher* e *político*, com o objetivo de testar se há diferença de retorno político entre homens e mulheres com trajetória eleitoral. Para controlar por fatores institucionais e estruturais que afetam a alocação de tempo, o modelo inclui efeitos fixos para partido (α_p) e para município (δ_m). Os erros-padrão são clusterizados por partido.

De forma a complementar, foram estimados modelos de regressão linear com variável dependente binária (indicando se a candidata foi eleita) para examinar a relação entre o tempo de exposição no HGPE e o desempenho eleitoral. No primeiro modelo, a principal variável explicativa é o tempo total de inserções televisivas (em segundos). No segundo modelo, o tempo é desagregado por faixas horárias — manhã (5h–11h), tarde (11h–18h) e noite (18h–00h) —, permitindo avaliar se há variações no impacto conforme o horário de veiculação. Ambos os modelos controlam por idade (incluindo termo quadrático) e incorporam efeitos fixos para partido, município, escolaridade, estado civil e cor/raça do(a) candidato(a). A heterogeneidade ideológica é analisada por meio de estimações separadas segundo o posicionamento ideológico das legendas.

Por fim, foram estimados modelos com dados agregados no nível partido-município para investigar os efeitos distributivos da alocação de tempo de mídia entre as candidatas. A principal variável explicativa representa a fração do tempo total de HGPE alocada a mulheres por partido e município. Os modelos relacionam essa variável à proporção de mulheres eleitas e à taxa de sucesso eleitoral feminina⁶. Também foi incluído um indicador alternativo que sinaliza o descumprimento da cota mínima de tempo destinado a mulheres. Todas as especificações incluem efeitos fixos para partido e município, com análises estratificadas por orientação ideológica⁷.

4 PRINCIPAIS ACHADOS

Esta seção apresenta os principais resultados empíricos da pesquisa, organizados em duas frentes complementares. A primeira diz respeito à análise normativa, voltada à verificação do cumprimento da cota legal de tempo mínimo destinado a candidaturas de mulheres e pessoas negras no HGPE, conforme determinado pela legislação eleitoral vigente. A segunda frente contempla os resultados dos modelos estatísticos que investigam os determinantes do tempo de exposição no HGPE, com ênfase na identificação de padrões de desigualdade associados a variáveis como gênero, cor/raça, histórico político e financiamento de campanha, bem como a sua relação com desfechos eleitorais.

4.1 O HGPE e a representação das mulheres e pessoas negras nas eleições proporcionais de 2024

Embora a legislação exija que o tempo de propaganda no HGPE reservado às candidatas seja proporcional à sua participação nas chapas partidárias, os dados analisados em

⁶ A taxa de sucesso eleitoral é um indicador que expressa a razão entre o número de mulheres eleitas e o total de suas candidaturas válidas. Trata-se de uma medida amplamente utilizada na literatura sobre igualdade política de gênero, por permitir avaliar a eficácia relativa das candidaturas femininas no processo eleitoral.

⁷ Partidos de Direita: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Agir (AGIR), Partido Social Cristão (PSC), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Democracia Cristã (DC), Podemos (PODE), Republicanos (Republicanos), Partido Liberal (PL), Partido Social Democrático (PSD), Patriota (Patriota), Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Partido Novo (Novo). Partidos de Centro: Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Cidadania (Cidadania), Solidariedade (Solidariedade). Partidos de Esquerda: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Avante (Avante), Partido Verde (PV), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido da Causa Operária (PCO), Unidade Popular (UP), Rede Sustentabilidade (Rede). Para o agrupamento, foi utilizada a classificação ideológica de partidos elaborada pelo Prof. Carlos Machado (UnB), com a colaboração da Profa. Clara Araújo (UERJ) e Teresa Sacchet (UFBA), como referência. Essa classificação foi desenvolvida para subsidiar as notas técnicas do último pleito eleitoral na pesquisa “Gênero e Raça nas Eleições de 2022”, coordenada pela Profa. Flávia Biroli (IPOL-UnB), em parceria com o Observatório Nacional da Mulher na Política (ONMP) da Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados. A categorização se baseia nos padrões de votação dos partidos no Congresso e nos posicionamentos recentes das lideranças partidárias, ver Cypriano *et al.* (2022).

nove capitais brasileiras apontam para um padrão sistemático de não conformidade. Diversas legendas não asseguraram às mulheres o tempo de veiculação correspondente à sua presença nas candidaturas, ainda que o percentual feminino nas chapas já atingisse o mínimo legal de 30%. Esses resultados sugerem que o atendimento à cota de gênero no registro de candidaturas não garante, por si só, uma distribuição equitativa do tempo de exposição na mídia eleitoral.

Na análise desagregada por capital, Fortaleza se destaca com o maior número absoluto de partidos em descumprimento (dez), seguida por Manaus e Rio de Janeiro, ambas com nove partidos. As proporções relativas de descumprimento também variaram consideravelmente entre as cidades. Em Fortaleza, 58,8% dos partidos analisados não respeitaram a proporcionalidade de gênero no HGPE. Em Curitiba e Manaus, o índice foi de 50% e, no Rio de Janeiro, de 47,3%. Por outro lado, Belo Horizonte e Salvador apresentaram os menores índices de violação, com 21% e 26,3%, respectivamente, sugerindo maior conformidade com a norma. Importa destacar que nenhuma das capitais analisadas apresentou cumprimento integral por todos os partidos — em todas elas, ao menos uma legenda deixou de destinar às mulheres o tempo de mídia proporcional à sua presença nas candidaturas (Tabela 1).

Tabela 1 Descumprimento da proporção do HGPE destinado a mulheres (%), por capital analisada

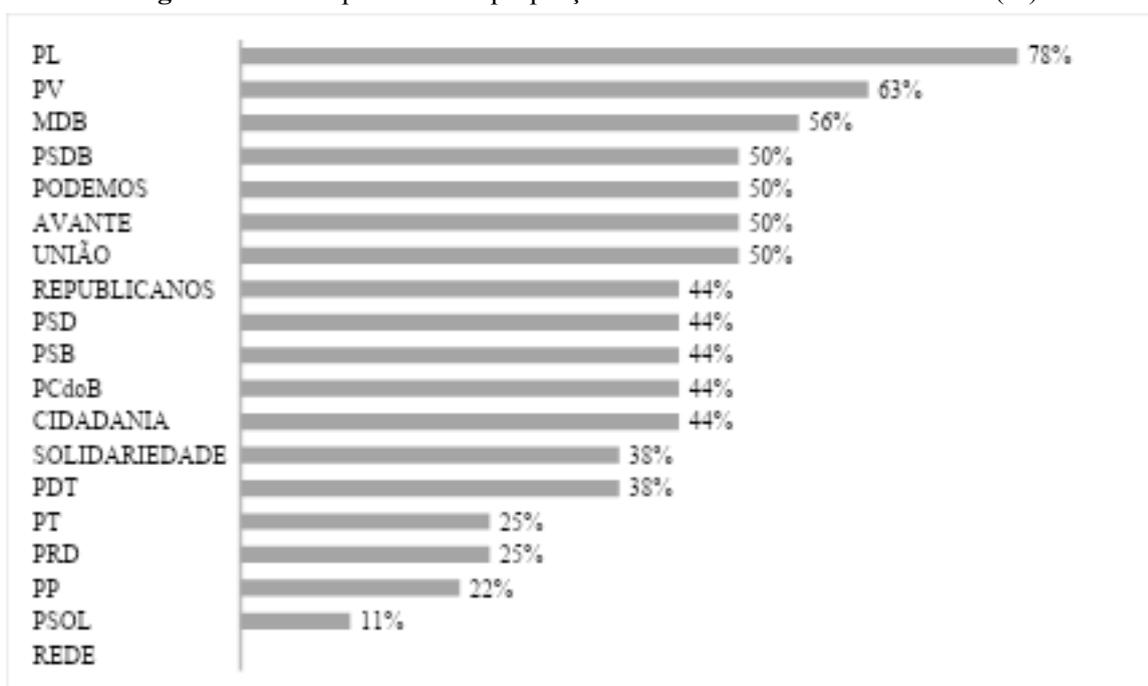
Capital	Total de partidos analisados	Número de partidos descumpridores	% Partidos descumpridores
Fortaleza	17	10	58,8%
Manaus	18	9	50,0%
Curitiba	16	8	50,0%
Rio de Janeiro	19	9	47,3%
Recife	16	7	43,7%
Goiânia	19	7	36,8%
São Paulo	19	7	36,8%
Salvador	19	5	26,3%
Belo Horizonte	19	4	21,0%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE e “De olho nas urnas” (2024).

A Figura 1 apresenta a taxa de descumprimento por partido, calculada como a proporção de capitais em que a legenda não respeitou a cota de gênero na distribuição do tempo de HGPE, considerando apenas os locais onde o partido efetivamente lançou candidaturas. Como nem todas as siglas participaram das eleições em todas as capitais da amostra, essa taxa é relativa ao número de capitais em que o partido esteve presente. No total,

foram analisados 162 casos — combinações de partido e capital — dos quais 66 apresentaram descumprimento da norma, o que equivale a 40% da amostra. Alguns partidos chamam atenção pelo alto índice de não conformidade: o PL aparece com 78% de descumprimento, seguido por PV (63%), MDB (56%), além de siglas tradicionais como PSDB, Podemos e Avante, todas com taxas próximas a 50%. Esses resultados sugerem que o desrespeito à regra de proporcionalidade não é um fenômeno isolado, mas sim um padrão recorrente em parte significativa do sistema partidário.

Figura 1 Descumprimento da proporção do HGPE destinado a mulheres (%)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE e “De olho nas urnas” (2024).

A análise por legenda revela que o descumprimento das cotas no HGPE é um fenômeno difuso, presente em partidos de diferentes tamanhos, espectros ideológicos e regiões do país. A prática de subexposição midiática de candidatas não se restringe a um perfil específico de agremiação: tanto siglas tradicionais quanto partidos de menor expressão foram responsáveis por alocações desproporcionais de tempo. Em diversos casos, a discrepância entre a proporção de candidatas e o tempo efetivamente dedicado a elas ultrapassou 20 pontos percentuais, evidenciando a magnitude das distorções. Por outro lado, também foram identificadas situações em que as mulheres receberam mais tempo de propaganda do que o mínimo exigido, o que indica que, embora menos frequentes, há contextos nos quais a visibilidade feminina foi deliberadamente ampliada pelas campanhas.

Na análise desagregada por partido nas capitais analisadas, foi observada variação significativa entre partidos e localidades no grau de cumprimento da norma. Partidos como PSOL, PT, Rede e Solidariedade apresentaram alocação de tempo televisivo superior à proporção de candidatas em diversas cidades. O Rede, por exemplo, não descumpriu a regra em nenhuma capital.

Em contrapartida, siglas como MDB, PL, PSD e PSDB registraram hiatos expressivos entre a proporção de candidatas e o tempo efetivamente destinado a elas, frequentemente em prejuízo da visibilidade feminina. Entre os maiores descumprimentos identificados, destacam-se: Podemos em Fortaleza (22%) e Belo Horizonte (16%), PV em São Paulo (21%), PL em Recife (18%), PP em Manaus (18%), PCdoB em São Paulo (17%), Avante em Recife (17%), PSDB em Recife (16%), MDB em Recife (15%) e Republicanos em Curitiba (14%). Em todas as capitais analisadas, pelo menos um partido descumpriu a proporcionalidade — incluindo os partidos com melhor desempenho, como o PSOL, que registrou um hiato negativo de 4% em Fortaleza.

A distribuição do descumprimento das cotas de tempo no HGPE por espectro ideológico mostra que a irregularidade não está concentrada em uma única orientação política. Entre os 19 partidos analisados, cinco são classificados como de centro, oito de esquerda e seis de direita. Os três partidos com maiores taxas de descumprimento — PL (direita), PV (esquerda) e MDB (centro) — ilustram que a violação da norma ocorre de forma transversal, refletindo mais as práticas internas de cada legenda do que uma tendência ideológica. No grupo intermediário, com taxas de descumprimento entre 44% e 50% das capitais onde apresentaram candidaturas, estão representadas duas siglas de centro, quatro de direita e três de esquerda. Já os menores índices foram observados no Rede e no PSOL (ambos de esquerda) e no PP (centro), indicando que o grau de cumprimento está mais associado a escolhas organizacionais específicas do que a alinhamentos ideológicos.

Assim como no caso das cotas de gênero, o cumprimento das cotas raciais constitui um elemento central para a promoção de maior equidade na representação política. Nessa etapa da análise, o objetivo é verificar se a distribuição do tempo de inserção no HGPE destinada a candidatos(as) negros(as) reflete, no mínimo, a proporção dessas candidaturas dentro de cada partido em cada capital. Ou seja, o percentual de tempo destinado a mulheres negras e homens negros deve ser, no mínimo, igual ao percentual de suas candidaturas no partido em cada capital.

O cálculo do tempo de exposição para fins de verificação do cumprimento das cotas raciais é realizado em etapas sucessivas. Inicialmente, o tempo total disponível no HGPE é dividido entre os gêneros, de modo a garantir que mulheres e homens recebam uma fração proporcional ao número de candidaturas registradas por cada grupo. Em um segundo passo, o tempo reservado a cada gênero é subdividido por cor/raça, assegurando que candidatos(as) brancos(as) e negros(as) recebam tratamento proporcional dentro de seus respectivos grupos de gênero. Trata-se, portanto, de uma lógica de proporcionalidade composta — primeiro por gênero, depois por raça dentro do gênero — que exige o cálculo de uma “porcentagem da porcentagem”.

A análise das siglas partidárias e capitais com os maiores desvios entre a proporção de candidaturas de mulheres negras e homens negros e o tempo de mídia efetivamente destinado a esses grupos no HGPE aponta para um cenário alarmante de sub-representação racial e de gênero. Entre os casos mais extremos envolvendo mulheres negras, destaca-se o Solidariedade em Manaus, com um descompasso de 66%, indicando que as candidatas receberam significativamente menos tempo de veiculação do que seria proporcional à sua presença na chapa. Outro exemplo marcante é o PP em Salvador, onde a diferença registrada foi de 53%. Situações igualmente críticas foram observadas no PSDB em Fortaleza (40%), PSD em Recife (43%), Rede em Recife (37% negativos) e Podemos em São Paulo (35% negativos), evidenciando um padrão de alocação desigual de tempo de propaganda entre os diferentes grupos raciais.

Entre os homens, o maior descumprimento foi observado no Podemos em Salvador, que registrou um hiato de 53%. Similarmente preocupante foi o caso do PSDB em Goiânia, com 42% de descompasso. Em seguida, o Solidariedade e PP em Manaus, que apresentaram um hiato negativo de 40% e 29%, respectivamente, o que enfatiza a magnitude da sub-representação dos homens negros nas propagandas eleitorais. Outras capitais também demonstraram um descumprimento importante, como em Recife, com o Avante e o Republicanos, que apresentaram diferenças de 32% e 34%, respectivamente, em São Paulo, com o Progressistas registrando um hiato de 33%, seguido pelo Podemos, com 18%, e o União Brasil, com 22%. Da mesma forma que entre mulheres negras, esses achados refletem a tendência de descumprimento das cotas destinadas a garantir representatividade para os candidatos negros.

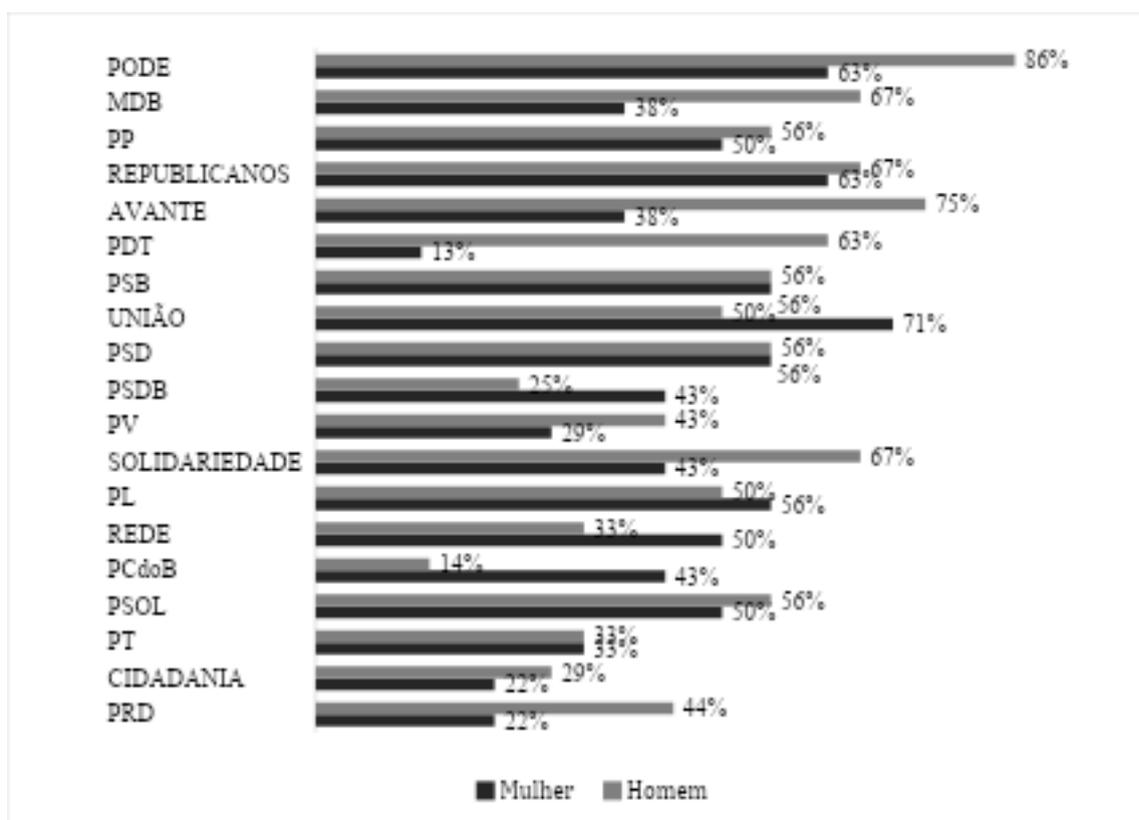
Por outro lado, alguns partidos se destacaram por superar os parâmetros mínimos exigidos na alocação de tempo de propaganda para candidaturas de mulheres negras,

demonstrando uma valorização estratégica dessas candidaturas no HGPE. O maior hiato positivo foi observado no PSB em Belo Horizonte, onde o tempo destinado superou em 43% o valor proporcional esperado. Situação semelhante ocorreu com o PRD em Curitiba, que apresentou um excedente de 37%, seguido pelo PL, com 33% em Goiânia e 26% no Rio de Janeiro. Também merece destaque o Solidariedade em Salvador, que destinou 30% a mais de tempo do que o proporcionalmente exigido. Esses casos ilustram que, embora minoritários, existem exemplos concretos de ampliação deliberada da visibilidade de mulheres negras nas estratégias de comunicação eleitoral.

Alguns partidos se destacaram positivamente no cumprimento das cotas destinadas a homens negros, superando inclusive os percentuais mínimos exigidos de tempo no HGPE. O PCdoB em Goiânia apresentou o maior hiato positivo, com 50% a mais de tempo do que o proporcional. Também se destacaram o PSB em Belo Horizonte e o PP em Recife, com excedentes de 29% e 32%, respectivamente. Em Salvador, o Rede alocou 22% a mais do que o esperado, seguido pelo PSDB, com um acréscimo de 19%. Já em Fortaleza, o Cidadania registrou um hiato positivo de 15%, enquanto o União também excedeu a proporção mínima, com 22% de tempo adicional destinado a esses candidatos. Esses casos indicam que, embora a sub-representação seja recorrente, há experiências pontuais de alocação mais equitativa por parte de determinadas legendas e localidades.

A Figura 2 apresenta a taxa de descumprimento por partido, com desagregação por sexo, revelando diferenças relevantes na aplicação das cotas de representatividade racial. Entre os 19 partidos avaliados, 12 ultrapassaram o patamar de 40% de descumprimento no caso das mulheres negras, enquanto 14 partidos superaram esse mesmo limite para os homens negros. Entre os destaques negativos, o União alcançou 71% de descumprimento entre mulheres negras, e o Podemos, 86% entre homens negros.

Figura 2 Descumprimento da proporção do HGPE destinada a pessoas negras, por gênero (%)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE e “De olho nas urnas” (2024).

A análise dos hiatos entre a proporção de candidaturas de mulheres negras e homens negros e o tempo de inserção no HGPE revela uma grave falha no cumprimento das cotas raciais. O caso de Solidariedade em Manaus, com um hiato negativo de 66% para mulheres negras, e do Podemos em Salvador, com 53% para homens negros, evidencia como a falta de um cumprimento adequado afeta diretamente a visibilidade dessas candidaturas. Isso não apenas compromete a justiça do processo, mas também limita o alcance eleitoral desses grupos.

Por um lado, os casos com hiatos negativos expressivos em determinados partidos indicam que, em várias capitais, candidatos(as) negros(as) seguem sub-representados(as) na distribuição de tempo de inserção, mesmo diante da obrigatoriedade legal das cotas. Essa distorção pode gerar efeitos adversos importantes, como a reprodução da marginalização política desses grupos e a restrição de sua visibilidade com o eleitorado, limitando suas chances reais de competição.

Por outro lado, é igualmente relevante observar os contextos em que o hiato é positivo, isto é, quando o tempo de propaganda destinado a candidaturas negras supera o percentual proporcional de registros. Esses casos sugerem que alguns partidos optaram por ampliar a visibilidade desses candidatos, o que pode refletir tanto um compromisso com a valorização de grupos historicamente sub-representados quanto estratégias eleitorais direcionadas, sobretudo quando essas candidaturas negras são também altamente competitivas. Essa hipótese — provavelmente a mais plausível — aponta para uma nuance importante na análise: a categoria “negros” inclui tanto pessoas autodeclaradas pretas quanto pardas, e o predomínio de registros como “pardo” pode estar associado à ambiguidade na autodeclaração racial, gerando interpretações enviesadas sobre a real composição das candidaturas negras.

4.2 Fatores associados à distribuição do tempo de HGPE e sua relação com o desempenho eleitoral feminino

Os resultados a seguir aprofundam a análise sobre a representatividade feminina na distribuição do tempo de mídia eleitoral, por meio da aplicação de modelos de regressão voltados a identificar os fatores associados tanto ao tempo de exposição no HGPE quanto ao desempenho eleitoral das mulheres. A Tabela 2 apresenta os resultados de uma regressão linear com efeitos fixos por partido e município, evidenciando que a variável mais fortemente associada ao tempo de inserção é a experiência política prévia. Candidatas(os) com histórico político demonstrado recebem, em média, 58 segundos adicionais de tempo de HGPE, mesmo após o controle por variáveis individuais e contextuais, com efeito estatisticamente significativo ($p < 0,01$). Já a variável indicadora de gênero (mulher) apresenta sinal positivo, porém sem significância estatística, o que sugere que, entre candidaturas sem trajetória política, não há diferença entre homens e mulheres na alocação de tempo de mídia.

Tabela 2 Determinantes do tempo de exposição no HGPE

Covariáveis	Variável explicada: Tempo de HGPE (em segundos)
Mulher	-0,658 (1,255)
Político	67,51** (22,070)
Branca	7,418* (3,048)

Idade	-0,636 (1,247)
Idade ²	0,004 (0,011)
Ensino Fundamental	13,865** (4,260)
Ensino Médio	10,673* (4,177)
Ensino Superior	18,933*** (4,780)
FEFC	0,0002*** (0,000)
FP	0,0001* (0,0001)
Mulher x político	-16,641 (41,626)

Nota: * p-valor < 0,1; ** p-valor < 0,05; *** p-valor < 0,01. Erros-padrão entre parênteses.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE e “De olho nas urnas” (2024).

A interação entre as variáveis gênero feminino e experiência política também não apresentou significância estatística, sugerindo que o benefício associado à profissionalização política é equivalente para homens e mulheres. Observa-se ainda que candidatos(as) brancos(as) tendem a receber, em média, 5,4 segundos adicionais de tempo no HGPE ($p = 0,07$), o que pode indicar a presença de desigualdades raciais na alocação de visibilidade midiática. No que se refere à escolaridade, verifica-se um efeito positivo consistente, especialmente no caso de candidaturas com ensino superior completo, associadas a um acréscimo médio de 17 segundos no tempo de inserção. Por fim, o montante de recursos arrecadado pelas candidaturas — via FEFC e FP — também apresenta associação positiva com o tempo de exposição (Tabela 2). No entanto, essa relação deve ser interpretada com cautela, uma vez que pode refletir endogeneidade entre financiamento e tempo de mídia, já que campanhas com maior visibilidade tendem a atrair mais recursos e vice-versa.

A ênfase conferida à experiência política como principal critério na definição do tempo de exposição no HGPE revela a manutenção de lógicas partidárias excludentes. Dado que mulheres e pessoas negras historicamente enfrentam maiores obstáculos para ocupar cargos políticos, a centralidade da “profissionalização” como métrica de alocação midiática tende a perpetuar as desigualdades já existentes. Isso sugere que, ainda que as cotas de gênero

e raça sejam formalmente observadas no registro das candidaturas, os mecanismos internos de distribuição de visibilidade eleitoral permanecem assimétricos, reproduzindo barreiras no acesso ao eleitorado.

Os resultados no nível individual das candidatas mostram que o tempo total de exposição no HGPE é positivamente associado à probabilidade de ser eleita (Tabela 3, Painel A). Um aumento de 10 segundos no tempo total de propaganda aumenta em 0,6 p.p. a probabilidade de eleição na amostra geral, com relações significativas também entre partidos de esquerda (0,8 p.p.) e direita (0,6 p.p.).

Essa associação é maior quando se considera o tempo veiculado no horário nobre (18h às 00h). Nessa faixa, o acréscimo de 10 segundos no tempo de propaganda aumenta em 12,8 p.p. a probabilidade de uma candidata ser eleita⁸, com achados robustos tanto para partidos de esquerda (19,1 p.p.) quanto de direita (10,2 p.p.). Porém, não foram encontradas correlações significativas entre tempo de HGPE e sucesso eleitoral em outras faixas horárias, o que destaca a importância da visibilidade no horário de maior audiência (Tabela 3, Painel B).

Tabela 3 Estimativas das correlações entre proporção de candidatas, descumprimento de cotas e proporção de mulheres entre os eleitos.

	Variável explicada: Ser eleita			
	Amostra completa	Esquerda	Centro	Direita
Painel A: Correlação com tempo total de HGPE				
Estimativa	0,0006*** (0,0001)	0,0008*** (0,0002)	0,0002 (0,0001)	0,0006*** (0,0002)
Painel B: Correlação com tempo total de HGPE em cada faixa horária				
Sem HGPE	-0,0008 (0,0068)	0,0022 (0,0195)	0,0037 (0,0149)	-0,0023 (0,0056)
05h - 11h	-0,0003 (0,004)	0,0073 (0,0045)	-0,0120 (0,0092)	0,0004 (0,0050)
11h - 18h	0,0003 (0,0026)	-0,0056 (0,0059)	0,0047 (0,0049)	0,0019 (0,0044)
18h - 00h	0,0128***	0,0191**	0,0094	0,0102*

⁸ Esse resultado é bastante significativo, dado que a probabilidade média de uma candidata da amostra ser eleita é de 3,6%. Um aumento de 12,8 p.p. elevaria a probabilidade de ser eleita para 16,4%.

(0,0028)

(0.0068)

(0,0086)

(0,0046)

Nota: * p-valor < 0,1; ** p-valor < 0,05; *** p-valor < 0,01. Erros-padrão entre parênteses.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE e “De olho nas urnas” (2024).

A forte associação entre tempo no horário nobre e chances de eleição sugere que não basta receber tempo no HGPE — é preciso receber o tempo certo. Partidos que alocam tempo para as candidatas em horários periféricos podem formalmente cumprir a cota, mas sem gerar impacto real sobre sua competitividade eleitoral.

As relações do uso do tempo de HGPE sobre a representatividade feminina foram estimadas nos modelos de regressão no nível de partido-município. O objetivo foi compreender se a alocação proporcional do tempo de propaganda para mulheres, assim como o eventual descumprimento dessa regra, afeta a proporção de mulheres efetivamente eleitas. Foram consideradas duas principais relações: o percentual de tempo do HGPE efetivamente alocado às candidatas sobre a proporção de mulheres entre os candidatos eleitos por cada partido em cada município; e o descumprimento da regra de proporcionalidade de gênero no uso do HGPE sobre a mesma variável dependente.

Os achados evidenciam uma associação entre a distribuição do tempo de HGPE e a presença feminina entre os eleitos. Partidos que dedicam uma fração maior de seu tempo no HGPE às candidatas tendem a eleger mais mulheres. De forma agregada, cada p.p. adicional no tempo destinado a mulheres está correlacionado a um aumento médio de 1,05 p.p. na proporção de eleitas. Essa associação é ainda mais intensa no caso dos partidos de orientação à direita, nos quais o mesmo incremento no tempo está vinculado a um crescimento de 1,18 p.p. na presença de mulheres entre os vencedores (Tabela 4, Painel A).

Por outro lado, o descumprimento da regra de proporcionalidade no uso do HGPE está associado a uma penalização em termos de representação feminina. Partidos que não cumprem a exigência legal têm, em média, uma proporção de mulheres eleitas 11,63 p.p. menor que os que cumprem. Novamente, a relação é maior entre os partidos de direita, com a diferença alcançando 17,27 p.p., o que indica que, nesses contextos, o descumprimento da norma pode estar associado a uma menor competitividade eleitoral das candidaturas femininas (Tabela 4, Painel B).

Tabela 4 Estimativas das correlações entre proporção de tempo do HGPE destinado a mulheres, descumprimento das regras do HGPE e proporção de mulheres entre os eleitos.

	Variável explicada: Proporção de mulheres entre os eleitos			
	Amostra completa	Esquerda	Centro	Direita
Painel A: Correlação com a proporção de tempo destinado a mulheres em cada partido				
Estimativa	1,055***	0,393	1,452	1,186***
	(0,172)	(0,335)	(0,779)	(0,298)
Painel B: Correlação com o descumprimento das regras do HGPE em cada partido				
Estimativa	-11,639*	7,087	-18,488	-17,271*
	(6,021)	(11,586)	(13,245)	(8,828)

Nota: * p-valor < 0,1; ** p-valor < 0,05; *** p-valor < 0,01. Erros-padrão entre parênteses.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE e “De olho nas urnas” (2024).

Após identificar indícios de que a distribuição do tempo no HGPE pode impactar diretamente a presença de mulheres entre as eleitas, torna-se relevante investigar se essa associação também se expressa na taxa de sucesso eleitoral feminina. Para tanto, foram estimadas relações, no nível partido-município, entre dois aspectos: (i) o percentual do tempo de HGPE efetivamente destinado às candidatas e sua taxa de sucesso; e (ii) o grau de descumprimento da regra de proporcionalidade no tempo de mídia e o desempenho eleitoral dessas candidaturas.

Os resultados apresentados na Tabela 5, com base nos modelos estimados no nível partido-município, indicam que quanto maior a proporção de tempo de HGPE destinada às candidatas, maior tende a ser a taxa de sucesso dessas candidaturas. Especificamente, um incremento de 1 p.p. na alocação de tempo para mulheres se associa a um aumento estimado de 0,05 p.p. na taxa de sucesso. Esse efeito é ainda mais pronunciado entre partidos de orientação à direita, onde o mesmo acréscimo no tempo corresponde a um crescimento de 0,22 p.p. na taxa de sucesso feminina — resultado estatisticamente significativo (Tabela 5, Painel A).

Por outro lado, o descumprimento das regras de proporcionalidade do HGPE não apresentou relação estatisticamente significativa sobre a taxa de sucesso das candidatas, independentemente do espectro ideológico do partido. Esse achado mostra que a taxa de sucesso das candidaturas femininas dos partidos que descumprem a regra de proporcionalidade do HGPE não é diferente da média dos partidos que a cumprem. Tal dado

sugere que o possível efeito negativo do descumprimento pode estar mediado por outros fatores além da conversão direta em vitórias eleitorais (Tabela 5, Painel B).

Tabela 5 Estimativas das correlações entre proporção de tempo do HGPE destinado a mulheres, descumprimento das regras do HGPE e taxa de sucesso das candidatas.

	Variável explicada: Taxa de sucesso das candidatas			
	Amostra completa	Esquerda	Centro	Direita
Painel A: Correlação com a proporção de tempo destinado a mulheres em cada partido				
Estimativa	0,057*	0,024	0,050	0,224**
	(0,026)	(0,061)	(0,068)	(0,077)
Painel B: Correlação com o descumprimento das regras do HGPE em cada partido				
Estimativa	-1,859	-2,221	-2,336	-1,709
	(1,103)	(3,150)	(2,129)	(2,408)

Nota: * p-valor < 0,1; ** p-valor < 0,05; *** p-valor < 0,01. Erros-padrão entre parênteses.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do TSE e “De olho nas urnas” (2024).

A ausência de uma associação estatisticamente significativa entre o descumprimento formal das cotas e a taxa de sucesso eleitoral das mulheres sugere que variáveis como capital político individual e suporte partidário estruturado exercem maior influência sobre os resultados eleitorais do que o mero cumprimento normativo. Esse achado não diminui a relevância das cotas, mas evidencia suas limitações quando implementadas de forma isolada. Para que tais medidas resultem em igualdade substantiva de oportunidades, é fundamental que sejam acompanhadas de ações institucionais voltadas ao fortalecimento das candidaturas femininas, como distribuição equitativa de recursos, acesso à mídia e suporte logístico durante a campanha.

5 RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

Recomendações técnicas são orientações fundamentadas em dados, evidências e análises especializadas, com o objetivo de subsidiar a formulação de políticas públicas, aprimorar marcos normativos ou melhorar a implementação de práticas institucionais. Diferentemente de normas legais, elas não possuem caráter vinculante, mas representam importantes instrumentos de incidência política e administrativa. Ao reunir diagnósticos precisos e proposições concretas, as recomendações técnicas permitem estabelecer pontes

entre a produção acadêmica, os resultados de pesquisas e a ação governamental, contribuindo para a tomada de decisão mais qualificada, eficaz e comprometida com a equidade e a justiça social.

As recomendações apresentadas nesta Nota Técnica são direcionadas, prioritariamente, a três públicos-alvo: o TSE, os TREs e os partidos políticos. A esses órgãos e instituições, compete a responsabilidade de assegurar o cumprimento das normas sobre igualdade de gênero e raça nas campanhas eleitorais, especialmente no que se refere à distribuição proporcional de tempo no HGPE. As recomendações também podem ser úteis para órgãos de controle, como o Ministério Público Eleitoral, além de movimentos sociais e organizações da sociedade civil comprometidas com o monitoramento das eleições e o fortalecimento da democracia representativa.

5.1 Regulamentar o envio obrigatório dos mapas de mídia à Justiça Eleitoral em formato digital padronizado

O art. 65 da Resolução TSE n. 23.671/2021 já impõe aos partidos políticos, federações e coligações a obrigação de elaborar e entregar às emissoras mapas de mídia diários ou periódicos, contendo, entre outros dados, a informação sobre a distribuição do tempo destinado a candidatas mulheres, mulheres negras e homens negros (§ VI). Contudo, a norma não estabelece a obrigatoriedade do envio sistemático desses documentos à Justiça Eleitoral, nem define um formato digital padronizado para fins de controle externo.

Atualmente, esses mapas são entregues diretamente às emissoras, o que inviabiliza o controle público, a verificação sistemática do cumprimento da proporcionalidade legal e a atuação fiscalizatória dos próprios TREs. Essa lacuna normativa impede o acesso a informações fundamentais para o monitoramento da política de cotas no HGPE. Além disso, a descentralização da guarda e gestão dessas informações entre os TREs acarreta forte assimetria de procedimentos e transparência, dificultando o acesso por parte de jornalistas, pesquisadores, fiscalizadores e até da própria Justiça Eleitoral, como revelam as respostas heterogêneas relatadas na Nota Técnica n. 05/2022 do Observatório Nacional da Mulher na Política da Câmara dos Deputados. Enquanto alguns tribunais não possuem os dados, outros informam *links* inacessíveis ou adotam protocolos distintos de envio e arquivamento.

A delegação para que cada TRE estabeleça seus próprios procedimentos gerou, na prática, uma fragmentação institucional que fragiliza a transparência e o controle social sobre o cumprimento das cotas. Diante disso, recomenda-se:

- i) A edição de norma específica que institua o envio obrigatório, eletrônico e estruturado dos mapas de mídia diretamente à Justiça Eleitoral, com campos obrigatórios para: identificação do partido/federação/coligação; percentual de candidaturas femininas e negras; tempo total recebido e tempo efetivamente destinado a cada grupo;
- ii) A centralização, por parte do TSE, da coordenação normativa e metodológica da fiscalização do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita para mulheres e pessoas negras, com padronização de critérios e prazos de entrega da documentação pelas campanhas;
- iii) A criação de um painel nacional, coordenado pelo TSE, para divulgação pública e em tempo real da distribuição do tempo no HGPE por gênero, raça/cor e identidade de gênero, com filtros por partido, federação, coligação, estado e município.

Esse procedimento permitiria a verificação automatizada do cumprimento das regras de proporcionalidade descritas no § 1º do art. 77 da Resolução 23.610 de 2019, sem depender exclusivamente das emissoras ou de iniciativa dos próprios partidos. O envio eletrônico também facilitaria a padronização nacional, mitigando assimetrias regionais e ampliando a capacidade fiscalizatória da Justiça Eleitoral.

5.2 Aprimorar o modelo de fiscalização da propaganda eleitoral gratuita

A Resolução TSE n. 23.610/2019, atualizada pela Resolução n. 23.671/2021, não estabelece de forma objetiva mecanismos de fiscalização ativa por parte da Justiça Eleitoral quanto ao cumprimento das cotas de tempo no HGPE. Seu artigo 65 determina apenas que os partidos políticos, federações e coligações apresentem às emissoras os chamados “mapas de mídia”, contendo informações como nome da agremiação, número dos filmes, duração, faixas de veiculação e, desde 2021, os percentuais de tempo destinados às candidaturas de mulheres, mulheres negras e homens negros. Esses dados devem ser informados conforme o modelo constante do Anexo III da própria Resolução.

Contudo, não há previsão normativa que imponha o envio obrigatório desses mapas à Justiça Eleitoral, tampouco existe regra que determine o monitoramento sistemático desses documentos pelos TREs ou pelo TSE. Essa ausência de exigência de compartilhamento centralizado e de um procedimento de análise ou verificação oficial por parte da Justiça Especializada limita a efetividade das ações afirmativas previstas. Diante desse vácuo regulamentar, a Consulta n. 0600483-06.2022.6.00.0000 procurou suprir parte dessas lacunas

ao defender a disponibilização pública das informações extraídas dos formulários de mídia, como medida de transparência e viabilização do controle social. O relator, Ministro Benedito Gonçalves, salientou que, embora haja previsão legal para coleta de tais dados pelas campanhas, a ausência de centralização e transparência por parte da Justiça Eleitoral praticamente inviabiliza a fiscalização efetiva e o eventual ajuizamento de representações em caso de descumprimento.

Embora se atribua aos atores políticos a corresponsabilidade pela observância das regras legais, sua aplicação tem se revelado insuficiente diante das frequentes evidências de descumprimento. Os dados desta Nota Técnica evidenciam que candidaturas de mulheres e pessoas negras, especialmente aquelas que enfrentam marcadores interseccionais, continuam tendo seu tempo no HGPE significativamente subdimensionado, corroborando a necessidade de mecanismos eficientes de monitoramento e responsabilização. Diante disso, recomenda-se:

- i) A adoção de fiscalização por amostragem aleatória, com sorteio de municípios de todas as regiões do país que possuem emissoras de TV, como forma de racionalizar o uso de recursos e, ao mesmo tempo, induzir o cumprimento generalizado da norma;
 - o A amostragem reduz custos operacionais e permite o monitoramento sistemático de um subconjunto representativo das campanhas, mantendo a viabilidade técnica da fiscalização.
 - o O sorteio, quando realizado sem aviso prévio da amostra, funciona como instrumento dissuasório de comportamento estratégico por parte das legendas, pois qualquer partido pode ser selecionado a qualquer momento — incentivando o cumprimento universal da regra.
 - o O custo de gravação de cada município foi de aproximadamente R\$ 13.000,00 (treze mil reais). Segundo Pieranti (2018), no Brasil, existem 802 municípios com pelo menos uma estação local de TV. Dessa forma, o custo para gravação de inserções nesses municípios seria de $802 \times 13.000 = \text{R\$ } 10.426.000,00$ (dez milhões e quatrocentos e vinte e seis mil reais).
 - O orçamento do Fundo Partidário para o ano de 2024 foi de R\$ 1.226.429.253,00 (um bilhão e duzentos e vinte e seis milhões e quatrocentos e vinte e nove mil e duzentos e cinquenta e três reais). Ou seja, o custo de fiscalização corresponderia a 0,85% do orçamento destinado ao Fundo Partidário.

- ii) Que o TSE promova auditorias periódicas sobre os registros e mapas de mídia entregues pelas campanhas, inclusive com possibilidade de requisição de documentos complementares;
- iii) Como alternativa à fiscalização por amostragem, recomenda-se considerar a possibilidade de delegar às próprias emissoras de televisão a responsabilidade pelo acompanhamento técnico da proporcionalidade no tempo destinado a candidaturas de mulheres e pessoas negras. Essa alternativa buscaria aproveitar a posição privilegiada das emissoras no processo de veiculação do HGPE, permitindo que realizem, de forma descentralizada, a aferição dos percentuais de tempo atribuídos a cada grupo. Essa medida pode ser particularmente útil em contextos de restrição orçamentária ou como estratégia complementar ao sorteio amostral, aumentando a cobertura fiscalizatória e promovendo maior corresponsabilidade institucional na implementação das ações afirmativas previstas.

Essas medidas visam a fortalecer a efetividade das regras de proporcionalidade na distribuição do HGPE, garantindo que as cotas destinadas a candidaturas de mulheres e pessoas negras deixem de ser apenas dispositivos formais e passem a ser, de fato, respeitadas e verificáveis. Ao introduzir mecanismos de fiscalização por amostragem, com sorteios aleatórios e auditorias periódicas conduzidas pelo TSE, pretende-se ampliar a capacidade institucional da Justiça Eleitoral para identificar e corrigir distorções no cumprimento das normas. Além disso, essas estratégias contribuem para a construção de um sistema de controle mais transparente, impessoal e eficiente, capaz de induzir comportamentos mais equitativos por parte dos partidos e coligações, promovendo maior representatividade e justiça no processo eleitoral.

5.3 Garantir mecanismos de responsabilização em caso de descumprimento das cotas de tempo no HGPE

Embora o regramento vigente estabeleça percentuais mínimos de tempo para candidaturas de mulheres e pessoas negras, inclusive com previsão expressa no §1º do art. 77 da Resolução TSE n. 23.610/2019, não há sanções claramente definidas para os casos de descumprimento dessa obrigação no âmbito do HGPE. Tal lacuna normativa fragiliza a eficácia das cotas, pois o seu descumprimento não gera, necessariamente, consequências para os partidos e federações.

Ademais, embora o TSE determine, por meio de Resolução, que os partidos, federações e coligações devem fiscalizar se o conteúdo enviado às emissoras está sendo veiculado corretamente, não há qualquer instância que fiscalize se o que os partidos enviam cumpre, de fato, os parâmetros legais de proporcionalidade de gênero e raça. Em outras palavras, verifica-se uma assimetria: o foco da fiscalização está na veiculação técnica pela emissora, mas não na legalidade do conteúdo programado.

Além disso, o histórico de eleições anteriores revela que, mesmo diante de evidências de sub-representação, raramente são ajuizadas ações com base no descumprimento das cotas de tempo, e tampouco são aplicadas penalidades administrativas ou judiciais. Sem mecanismos claros de responsabilização, os partidos políticos permanecem com incentivos para burlar ou minimizar o cumprimento das regras de equidade de gênero e raça nas campanhas midiáticas. Diante disso, recomenda-se:

- i) A criação de sanções específicas para o descumprimento das cotas de tempo no HGPE, incluindo a perda de tempo de propaganda em eleições futuras, suspensão de acesso a recursos do FEFC e responsabilização administrativa das direções partidárias;
- ii) Que o TSE preveja multas específicas para casos de descumprimento das cotas de tempo destinadas a mulheres e pessoas negras no HGPE. Os valores arrecadados devem ser destinados ao financiamento de ações de fiscalização e monitoramento, fortalecendo a capacidade da Justiça Eleitoral de garantir o cumprimento das normas de equidade nas campanhas;
- iii) Que a Justiça Eleitoral possa, mediante fiscalização e/ou denúncia, instaurar procedimento sumário para apuração de eventual descumprimento, com garantia de ampla defesa e contraditório, nos moldes do que já se realiza para prestações de contas e propaganda irregular.

Essas medidas visam a fortalecer o caráter vinculante das cotas, tornando-as instrumentos efetivos de justiça eleitoral e garantindo o seu papel na ampliação da representatividade de grupos historicamente excluídos.

6 CONCLUSÃO

Os achados desta Nota Técnica demonstram que o descumprimento das cotas de tempo no HGPE foi recorrente nas eleições proporcionais de 2024, afetando as candidaturas

de mulheres e pessoas negras. Em nenhuma das capitais analisadas, houve cumprimento integral por todos os partidos, e em todas as capitais a proporção de partidos descumpridores ultrapassou 20%. A análise estatística também revelou que o tempo de exposição no HGPE — especialmente em horário nobre — tem efeito positivo sobre a probabilidade de eleição, evidenciando que a visibilidade midiática é um recurso estratégico central para a competitividade eleitoral.

Além disso, os resultados mostram que a alocação proporcional de tempo no HGPE está associada a maior presença de mulheres entre os eleitos e a uma maior taxa de sucesso dessas candidaturas, especialmente entre partidos de orientação à direita. Por outro lado, o simples cumprimento normativo, sem medidas complementares de fiscalização, transparência e responsabilização, mostrou-se insuficiente para garantir equidade substantiva. Persistem práticas internas nos partidos que favorecem candidaturas já consolidadas, em detrimento da ampliação da diversidade política.

Diante desse cenário, recomenda-se o fortalecimento da capacidade institucional da Justiça Eleitoral por meio da regulamentação do envio padronizado dos mapas de mídia, com centralização das informações em plataforma pública e em tempo real. A adoção de fiscalização por amostragem aleatória e auditorias periódicas pode ampliar a efetividade das normas, reduzindo os incentivos ao descumprimento e promovendo maior equidade na distribuição do tempo de propaganda.

Também é fundamental a criação de sanções específicas para o descumprimento das cotas de tempo no HGPE, incluindo a perda de espaço em eleições futuras e restrições ao acesso a recursos públicos de campanha. Sem mecanismos claros de responsabilização, a regra permanece como letra-morta, fragilizando os avanços normativos já conquistados. A implementação dessas medidas é indispensável para que o HGPE cumpra seu papel de instrumento de democratização do acesso ao eleitorado e de promoção da igualdade de gênero e raça no processo eleitoral brasileiro.

11 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Afonso de. A gramática do horário gratuito de propaganda eleitoral: observações preliminares. *In*: NETO, Antônio Fausto; PINTO, Milton José (Orgs.). **O indivíduo e as mídias**. Rio de Janeiro: Diadorim, 1996.

AZEVEDO, Débora Bithiah de; RABAT, Márcio Nuno. **Palavra de mulher**: oito décadas do direito ao voto. 2. ed. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021**. Altera a Resolução TSE nº 23.610/2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600483-06.2022.6.00.0000**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgamento em 1º de junho de 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 7 jul. 2025.

CERVI, Emerson Urizzi. O uso do HGPE como recurso partidário em eleições proporcionais no Brasil: um instrumento de análise de conteúdo. **Opinião Pública**, v. 17, p. 106-136, 2011.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory, and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, p. 538–554, 1989.

CYPRIANO, Breno; MACHADO, Carlos; MARQUES, Danusa; FREITAS, Viviane Gonçalves; ASSIS, Pedro Paulo de. **Análise comparada do perfil das candidaturas 2014, 2018 e 2022 – panorama das candidaturas para a Câmara dos Deputados e Assembleias Estaduais nas Eleições de 2022**. Nota técnica, Observatório Nacional da Mulher na Política / Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, set. 2022.

FABRIS, Lígia; FERRETI, Michelle; ROMERO, Karolyne; ETEL, Kryssia. **O horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) nas campanhas de mulheres e pessoas negras e os mecanismos para sua fiscalização e controle público**. Nota Técnica nº 5. Coordenação: Flávia Biroli. Brasília: Observatório Nacional da Mulher na Política/Câmara dos Deputados; Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 17 maio 2023. (Pesquisa Gênero e Raça nas Eleições de 2022).

FRATTARI, Najla Franco (coord.). **Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em foco: análise da representatividade de candidatas mulheres, trans e negras em nove capitais brasileiras**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2025. Relatório técnico. (Pesquisa “De

olho nas urnas: candidaturas de mulheres e monitoramento da igualdade de gênero nas eleições de 2024”).

GIBSON, Rachel K.; RÖMMELE, Andrea. Changing campaign communications: a party-centered theory of professionalized campaigning. **Harvard International Journal of Press Politics**, v. 6, n. 4, p. 31-43, 2001.

INGLEHART, Ronald; NORRIS, Pippa. **Rising tide**: gender equality and cultural change around the world. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MANCINI, Paolo; SWANSON, David Lawrence. Politics, media, and modern democracy: introduction. *In*: MANCINI, Paolo; SWANSON, David Lawrence. **Politics, media and modern democracy**: an international study of innovations in electoral campaigning and their consequences. Westport/London: Praeger, 1996.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Caleidoscópio convexo**: mulheres, política e mídia. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

NORRIS, Pippa. Conclusion. *In*: NORRIS, Pippa; LOVENDUSKI, Joni (Eds.). **Gender and party politics**. Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 309-330.

PATEMAN, Carole. Feminist critiques of the public/private dichotomy. *In*: PATEMAN, Carole. **The disorder of women**: democracy, feminism and political theory. Stanford: Stanford Univ. Press, 1989.

PEIXOTO, Vitor de Moraes; GOULART, Nelson Luis Motta; SILVA, Gabriel Tisse da. Cotas e mulheres nas eleições legislativas de 2014. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 32, p. 126-144, 2016.

PERLIN, Giovana dal Bianco. Sub-representação feminina no sistema de comissões parlamentares: um indicador da exclusão das mulheres do jogo político. *In*: PERLIN, Giovana dal Bianco; SANTOS, Manoel Leonardo (Orgs.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019, p. 459-489.

PERLIN, Giovana dal Bianco; FERREIRA, Cristiano. Dinheiro, ideologia e gênero: o papel das cotas de financiamento nas eleições de 2022. **Site do Senado**, 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oel/pag-publicacoes>. Acesso em: 15 jul. 2025.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, ano 9, p. 268-290, 2º Semestre 2001.

PIERANTI, Octavio Penna. A distribuição geográfica das estações locais de TV no Brasil. **Revista Famecos**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 1-19, set./dez. 2018.

PINTO, Céli Regina Jardim. Paradoxos da participação política da mulher no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, v. 49, p. 98-113, 1998.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, p. 177-197, 2012.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton Univ. Press, 1990.