

# DEMOCRACIA E ELEIÇÕES NO BRASIL

**para onde vamos?**

**Magna Inácio**  
**Vanessa Elias de Oliveira**  
organizadoras

**HUCITEC**  
**EDITORA**

**ANPOCS**

DEMOCRACIA E ELEIÇÕES  
NO BRASIL  
Para onde vamos?



Associação Nacional de  
Pós-Graduação e Pesquisa  
em Ciências Sociais

ANPOCS

Biênio 2021-2022

Presidente: André Pereira Botelho (UFRJ)

Secretária Executiva: Mariana Miggiolaro Chaguri (Unicamp)

Secretária Adjunta: Lilia Katri Moritz Schwarcz (USP)

Diretor de Publicação e Criação: Gilberto Hochman (COC/Fiocruz)

Diretora: Magna Maria Inácio (UFMG)

Diretor: João Batista de Jesus Felix (UFT)

Diretor: Marcos Cesar Alvarez (USP)

Conselheira Fiscal: Juliana Gonçalves Melo (UFRN)

Conselheiro Fiscal: Maria José da Silva Aquino Teisserenc (UFPA)

Conselheira Fiscal: Vanessa Elias de Oliveira (UFABC)

Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 – 1º andar  
Cidade Universitária CEP 05508-010 São Paulo SP  
Tel.: (11) 3091-4664 / 3091-5043  
anpocs@anpocs.org.br  
www.anpocs.org.br

Magna Inácio  
Vanessa Elias de Oliveira  
*organizadoras*

DEMOCRACIA E ELEIÇÕES  
NO BRASIL  
Para onde vamos?

HUCITEC EDITORA  
ANPOCS  
São Paulo, 2022

© Direitos autorais, 2022,  
da organização de,  
Magna Inácio & Vanessa Elias de Oliveira  
© Direitos de publicação reservados por  
Hucitec Editora Ltda.  
Rua Dona Inácia Uchoa, 209, 04110-020 São Paulo, SP.  
Telefone (55 11 3892-7772)  
www.lojahucitec.com.br

Depósito Legal efetuado.

Direção editorial: MARIANA NADA  
Produção editorial: KÁTIA REIS  
Assessoria editorial: MARIANA TERRA  
Circulação: ELVIO TEZZA

CIP-Brasil. Catalogação na Publicação  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

D45

Democracia e eleições no Brasil : para onde vamos? / organizadoras Magna Inácio, Vanessa Elias de Oliveira. - 1. ed. - São Paulo : Hucitec, 2022.  
384 p. ; 14x21 cm.

Inclui índice  
ISBN 9788584043118

1. Eleições - Brasil. 2. Voto - Aspectos sociais. 3. Democracia - Brasil. 4. Participação política - Brasil. I. Inácio, Magna. II. Oliveira, Vanessa Elias de.

22-80192

CDD: 324.6  
CDU: 324

---

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

# SUMÁRIO

- 7 **Apresentação**, *André Botelho & Gilberto Hochman*
- 9 **Introdução**, *Magna Inácio & Vanessa Elias de Oliveira*

## **O COMPONENTE ELEITORAL DA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

- 27 **Capítulo 1** – Regras eleitorais, Vitor Marchetti
- 46 **Capítulo 2** – O sistema partidário, Jairo Nicolau
- 63 **Capítulo 3** – Cor, gênero e ambição política no Brasil, Adriano Codato, Nilton Sainz, Gabriela Gabryel & Roberta Picussa
- 77 **Capítulo 4** – “A culpa é do juiz!”: a Justiça Eleitoral sob ataque, Cláudio Couto & Fábio Kerche

- 87 **Capítulo 5** – Mídia e eleições 2022: comunicação e política em contexto de alta e previsível imprevisibilidade, *Fernando Lattman-Weltman*
- 106 **Capítulo 6** – Eleições nos estados: coordenação eleitoral e formação de palanques presidenciais em 2022, *Luciana Santana, Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas & Monalisa Torres*
- 125 **Capítulo 7** – As eleições de 2022, *Fabiano Santos & Thomas Traumann*

## ELEITORES

- 141 **Capítulo 8** – Existe um eleitor do Centrão? Clientelismo, força eleitoral e os partidos do Centrão, *Mariana Borges Martins da Silva*
- 162 **Capítulo 9** – “Aldear a política”: povos indígenas e os desafios da democracia no Brasil, *Carla Costa Teixeira & Gersem Luciano Baniwa*
- 182 **Capítulo 10** – Partidos políticos, regras eleitorais e gênero nas eleições de 2022: possibilidades e desafios, *Clara Araujo & Teresa Sacchet*
- 201 **Capítulo 11** – Ativismo negro e inclusão do debate racial nos partidos políticos brasileiros, *Cristiano Rodrigues*
- 219 **Capítulo 12** – Ativismo político de evangélicos conservadores rumo à extrema direita, *Ricardo Mariano*
- 237 **Capítulo 13** – Do “cidadão de bem” ao “patriota”: eleições, desinformação e extremismo, *Isabela Kalil*

## A AGENDA DAS POLÍTICAS

- 252 **Capítulo 14** – Para além da estagnação: por um novo desenvolvimento, *Brasílio Sallum Jr.*
- 270 **Capítulo 15** – Para onde vamos? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas, *Marta Arretche*
- 289 **Capítulo 16** – Políticas sociais do governo Bolsonaro e a promoção da descoordenação e da desigualdade: políticas de saúde e de assistência social, *Soraya Vargas Côrtes & Priscilla Ribeiro dos Santos*
- 317 **Capítulo 17** – Forças Armadas, defesa e inteligência: desafios do Regime Democrático Brasileiro em um mundo em transformação, *Octavio Amorim Neto & Júlio C. Rodriguez*
- 336 **Capítulo 18** – A profissionalização da burocracia e o Estado Democrático de Direito no Brasil: uma construção inacabada, *Alketa Peci, Gabriela Lotta, Alexandre Gomide & Francisco Gaetani*
- 355 **Capítulo 19** – Os movimentos sociais e as eleições de 2022, *Rebecca Neaera Abers & Luciana Tataqiba*
- 374 **Sobre os autores**



## APRESENTAÇÃO

Desde a sua criação, ainda durante a ditadura militar, a ANPOCS tem mobilizado as Ciências Sociais a refletir sobre as possibilidades e os caminhos da democracia no Brasil. Uma agenda que continua presente em todos os seus Encontros Anuais, em suas publicações e na sua atuação política e acadêmica como associação de programas de pós-graduação e centros de pesquisa. As ameaças à democracia que se intensificaram a partir de 2019, conjugadas com o ataque à universidade pública e as instituições de ciência e tecnologia, fizeram que nossa associação redobrasse seus esforços em sua defesa, muito em particular pela dramaticidade das eleições de 2022.

Em dezembro de 2021, inauguramos a série *Anpocs – Democracia e Eleições*, com o objetivo de mobilizar com mais intensidade cientistas sociais brasileiros para pensar e debater os desafios e perigos postos para a democracia e para o próprio futuro do país. O aumento dos questionamentos da legitimidade do processo eleitoral deu sentido de emergência

política a esta iniciativa. Foram sete sessões virtuais, dentro dos encontros semanais, “Segundas na ANPOCS”, que se estenderam ao longo de 2022, gravadas e disponíveis no nosso canal YouTube, que contaram com a participação de cientistas sociais de diferentes gerações, regiões, instituições, especialidades e formações. A série e suas sessões foram organizadas por Magna Inácio, Vanessa Elias Oliveira e Gilberto Hochman. Elas demonstram o vigor das nossas ciências a partir de suas pesquisas e análises sobre múltiplos aspectos da nossa democracia, construída desde o fim da ditadura militar sobre a circunstância política e sobre as eleições de outubro de 2022. Essas atividades são contribuições para um debate público e informado sobre o que nos trouxe até a tal conjuntura crítica e quais futuros se avizinham.

Organizado por Magna Inácio e Vanessa Elias Oliveira, o livro *Democracia e Eleições no Brasil: para onde vamos?* é um importante resultado da iniciativa da ANPOCS, e foi produzido com dedicação, competência e com o entusiasmo das organizadoras e autores que se envolveram com uma proposta a ser realizada em tempo exíguo. Os seus 19 capítulos incorporam e aprofundam os principais debates da série, mas adicionam novos temas e novas questões, especialmente sobre as políticas públicas do governo eleito em 2018. O livro é, por um lado, uma intervenção intelectual e política no calor dos acontecimentos. Por outro, tem a vocação da permanência, dada a qualidade das análises e de ser também um registro da quadra histórica que vivemos. A ANPOCS espera que, passada a emergência política, o livro continue a promover um engajamento mais permanente dos cientistas sociais no debate público sobre a democracia brasileira.

São Paulo, 2 de setembro de 2022.

André Botelho, Presidente da ANPOCS

Gilberto Hochman, Diretor de Publicações da ANPOCS

# INTRODUÇÃO

*Magna Inácio  
Vanessa Elias de Oliveira*

Desde as manifestações de 2013, o Brasil enfrenta um cenário de turbulência política e social. As manifestações criaram o ambiente político que possibilitou o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, que foi seguido pela breve presidência de Michel Temer e resultou na eleição de Jair Bolsonaro. Desde então, os ataques à democracia tornaram-se constantes, desafiando os cientistas sociais a analisarem e interpretar as causas e consequências dos conflitos sociais, do questionamento da legitimidade do processo eleitoral, dos ataques às instituições democráticas, da polarização e violência política. Este cenário trouxe para o ambiente acadêmico o desafio de compreender os fenômenos passados e presentes,

assim como pensar os desafios emergentes, ajudando a sociedade brasileira a construir um futuro menos incerto, com instituições democráticas fortes e resilientes, num contexto econômico e social que gere desenvolvimento e, ao mesmo tempo, seja capaz de diminuir desigualdades e garantir justiça social.

Dentro deste esforço se encontra o livro *Democracia e Eleições no Brasil: para onde vamos?* O conjunto de textos aqui reunidos busca justamente interpretar o cenário político e social atual, no qual as eleições de 2022 se darão, e que será o palco dos novos governos, tanto nos estados quanto no nível federal. Mais do que uma análise da dinâmica eleitoral, o livro explora os sentidos das eleições de 2022 para a democracia brasileira. Para tanto, explora os três principais componentes da política brasileira no cenário eleitoral: o contexto político-institucional das eleições; os atores do processo eleitoral e a agenda de políticas relevantes no pós-eleitoral.

A primeira parte, relativa ao ambiente político-eleitoral aborda as mudanças recentes nas regras do sistema partidário e do sistema eleitoral; a seleção de candidatos e a oferta de candidaturas pelos partidos; o papel das instituições judiciais e eleitorais em face do crescente questionamento da sua legitimidade; redes sociais, desinformação e mobilização eleitoral; por fim, o cenário nacional e subnacional das eleições.

No primeiro capítulo, Vitor Marchetti abre a discussão com o capítulo “Regras eleitorais”, que trata da questão da instabilidade das regras eleitorais no Brasil. O autor lembra-nos de que desde 1989, não tivemos sequer duas eleições seguidas sob as mesmas regras eleitorais. Com o objetivo de investigar os fatores que geram essa instabilidade e a origem dessas mudanças, assim como suas principais características normativas e institucionais, Marchetti parte de dezessete mudanças mais salientes. Destas, doze passaram por dispositivos constitucionais, o que demonstra que é significativo o volume de mudanças não incrementais. E qual a origem

dessas mudanças? Das dezessete alterações analisadas, oito foram produzidas pelas instituições de justiça, ou seja, por interpretações do STF ou do TSE. E foram eles que introduziram as alterações na legislação eleitoral que foram mais amplas e profundas, em temas de maior profundidade com maiores efeitos sobre os subsistemas políticos. Isso significa que tivemos, segundo o autor, “uma espécie de reforma política sem os políticos”. Interessante notar, para compreendermos o cenário político atual, que este ativismo judicial em matéria eleitoral ganha terreno num momento em que há, por parte de atores do sistema de justiça, o diagnóstico de crise de sistema de representação política – o que justificaria, portanto, este tipo de atuação. Mas é claro que esse ativismo não surge num vácuo. Como conclui Marchetti, nosso modelo de governança eleitoral criou incentivos institucionais para que reformas políticas sejam concebidas e implementadas pelos atores judiciais.

No capítulo “O sistema partidário”, Jairo Nicolau propõe uma interessante discussão sobre os efeitos potenciais das eleições de 2022 a partir das reconfigurações do sistema partidário desde a redemocratização. Nesse marco temporal mais amplo, Nicolau destaca três dimensões do quadro partidário brasileiro que nas últimas eleições, 2018 e 2022, parecem sinalizar alterações importantes nas condições de competição eleitoral e de representação política no país. Nicolau analisa os efeitos da legislação partidária e eleitoral sobre a fragmentação partidária e possíveis inflexões desse quadro a partir das mudanças em regras basilares da competição política no Brasil, com o fim das coligações proporcionais e criação das federações partidárias. Essa dispersão é, no entanto, contrabalanceada pela dinâmica de polarização na eleição presidencial. Essa tendência é, segundo Nicolau, o resultado de fatores organizacionais, da força inercial da polarização entre PT e PSDB e do efeito agregador das forças de esquerda pela presença de Lula em eleições subsequentes.

As últimas eleições presidenciais não sinalizam o esgotamento dessa dinâmica, mas a deslocamento dos atores competitivos para a disputa neste nível. A dinâmica partidária recente aponta para o crescimento eleitoral dos partidos de direita desde 2014, com potencial de atuação ideologicamente mais alinhada dessas forças no Congresso no próximo governo.

Os processos que culminam na oferta das candidaturas e delinham o perfil dos possíveis eleitos são centrais na análise da representatividade do sistema político. Esse aspecto é discutido aqui sob a ótica dos vieses da representação política e as interseções entre sexo, cor e ambições dos parlamentares em suas carreiras legislativas, no capítulo “Cor, gênero e ambição política no Brasil”, de autoria de Adriano Codato, Nilton Sainz, Gabriela Gabryel e Roberta Picussa. Com base nos parlamentares eleitos em 2014 e suas escolhas eleitorais em 2018, os autores analisam o sucesso eleitoral de parlamentares não brancos (pardos e pretos) e parlamentares mulheres na disputa por cargos mais elevados. Os resultados do estudo não indicam um viés étnico-racial quando se trata do sucesso ou insucesso na disputa dos parlamentares por cargos mais elevados, mas apresentam evidências de que as deputadas pretas e pardas disputam menos esses cargos e optam mais pela reeleição. São resultados que apontam as barreiras à maior diversidade política que, para além das barreiras no recrutamento político, também à circulação de minorias no interior das instituições representativas e à ascensão delas às posições mais altas do sistema político.

Cláudio Couto e Fábio Kerche continuam a análise do ambiente eleitoral com foco em um dos eixos recentes da polarização política no país, a autoridade eleitoral e a gestão das eleições. No capítulo “«A culpa é do juiz»: a Justiça Eleitoral sob ataque”, os autores nos lembram que, no Brasil, Poder Judiciário e Ministério Público assumem o papel de assegurar a previsibilidade do processo eleitoral, garantindo as bases institucionais para que o resultado eleitoral seja obtido

por meio de um processo competitivo e justo. A Justiça Eleitoral tornou-se o alvo do presidente Bolsonaro e seus aliados desde 2019, mas com maior intensidade em 2022, último ano do mandato e das eleições presidencial e estaduais. A campanha de difamação da Justiça Eleitoral gerou instabilidades e dúvidas sobre o processo, seus árbitros e regras. E é aí que reside a armadilha; como dizem os autores, “Ao ser atacado, [o TSE] precisa se defender; ao se defender, julga os próprios ataques que sofre e, claro, decide em seu próprio favor; quando isso acontece, o presidente acusa o tribunal de não ser isento, criando desconfiança sobre ele”. Este jogo acaba por fragilizar o sistema de freios e contrapesos – e, em especial, o papel contramajoritário da corte constitucional. Abala, assim, as bases da democracia brasileira.

Este processo de ataque às instituições democráticas não se limita, no entanto, ao questionamento da legitimidade do Poder Judiciário em sua atuação no processo eleitoral. Ele se sustenta, também, na polarização do debate público exercida pelos grupos de apoio do presidente por meio do uso das mídias e redes sociais. Conforme demonstra Fernando Lattman-Weltman em seu capítulo “Mídia e eleições 2022: comunicação e política em contexto de alta e previsível imprevisibilidade”, a influência midiática dos militantes sempre foi mais elevada do que aquela dos cidadãos comuns. Mas, e se o “militante” for a própria mídia? Isso porque, lembra-nos o autor, há uma crescente subordinação da mídia “à busca de fidelização – identitária, ideológica e/ou “partidária” – de públicos consumidores”. Este processo, associado a outros (como excessiva oferta informacional plural e incremento da influência midiática), geram o aprimoramento das tendências polarizadoras e que, por sua vez, vai no sentido oposto ao da estabilização do sistema político. Assim, mesmo quando buscam “despolarizar” o debate político, as mídias tradicionais e modernas se submetem às dinâmicas atuais e atuam justamente no sentido de reforçar a polarização. É, como conclui,

“[a] polarização em seu círculo vicioso: uma vez iniciada, ou após atingir certo patamar, torna-se cada vez mais difícil escapar de sua força gravitacional e deixar de retroalimentá-lo de um modo ou de outro, independentemente da (boa) intenção e vontade dos participantes”.

A abordagem desses institucionais e políticos do ambiente das eleições de 2022 delinea a complexidade das disputas multiníveis no país, que se expressa nos desafios à coordenação eleitoral na construção de candidaturas e coalizões políticas competitivas. O capítulo “Eleições nos estados: coordenação eleitoral e formação de palanques presidenciais em 2022”, de Luciana Santana, Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas e Monalisa Torres, analisa os movimentos de coordenação das pré-candidaturas dentro e entre distritos eleitorais, deflagrados pelos presidenciais e das elites partidárias. O sucesso do principal desafiante e do presidente em busca da reeleição, Lula e Bolsonaro, na montagem dos palanques estaduais em apoio às suas candidaturas reitera as conexões entre as disputas nacionais e estaduais no Brasil. O estudo constrói um amplo quadro das estratégias dos partidos e presidenciais, constrangidas ou potencializadas pelas dinâmicas estaduais ou regionais, jogando luz na complexidade do ambiente eleitoral no Brasil.

Por fim, fechamos essa parte com o capítulo “As eleições de 2022”, de Fabiano Santos e Thomas Traumann, que analisa o cenário eleitoral e as expectativas para o próximo governo partir da persistência ou do refluxo dos fatores que levaram à vitória do presidente de extrema direita, Bolsonaro, e às mudanças na dinâmica na relação executivo-legislativo desde então. Os autores argumentam que a eleição presidencial em 2022 ocorre sob condições muito distintas da anterior. Em especial, eles destacam as reações do Congresso brasileiro que, diante do ímpeto antissistema dos eleitores, da retórica politicamente desestabilizadora do presidente e das novas regras eleitorais para 2022, buscou se fortalecer nos últimos



anos. O insucesso do governo Bolsonaro e os riscos ao seu mandato levaram à rendição de Bolsonaro à política de coalizão com partidos legislativos, mas ao preço de fortalecê-los. As mudanças para ampliar os recursos do financiamento público das campanhas e o controle sobre os recursos orçamentários ampliaram as chances de manutenção da atual maioria parlamentar “ideologizada à direita”. Esse ponto ressalta a centralidade das eleições para o Congresso para o próximo governo, dados os custos de se governar com essa maioria se eleito(a) um(a) presidente distante das suas preferências.

A segunda parte do livro aborda os atores do processo eleitoral, que são os próprios eleitores: preferências, comportamentos, alinhamentos políticos, destacando a participação de minorias políticas e os impactos da polarização e radicalização política no engajamento eleitoral de grupos que cresceram eleitoralmente, como os religiosos e de extrema direita. Desde os surpreendentes resultados da eleição anterior, há amplo debate sobre mudanças no perfil do eleitorado brasileiro e possíveis realinhamentos partidários em decorrência delas. Os artigos nessa parte do livro contribuem para esse debate ao ampliar o conjunto de fatores e motivações que nos ajudam a compreender a natureza heterogênea e complexa do eleitorado brasileiro.

O capítulo, “Existe um eleitor do Centrão? Clientelismo, força eleitoral, e os partidos do Centrão”, de Mariana Borges Martins da Silva, aborda essa heterogeneidade a partir das diferenças nos vínculos políticos entre eleitores e partidos. Um deles, é baseado numa lógica clientelista, entendida como “uma forma de entender e praticar a política como uma arena de acesso recursos públicos e privados mediante a intermediação de políticos”. O clientelismo persiste no Brasil por ser a principal forma de acesso aos recursos de parte dos eleitores. Políticos que projetam força política, por meio das suas táticas eleitorais de ostentação de recursos materiais e políticos, influenciam o voto desses eleitores que se julgam,

*ex post*, merecedores da sua atenção. A resiliência desse tipo de vínculo, clientelista, está na base de sobrevivência dos partidos do Centrão. Segundo Borges, diferente dos partidos ideológicos e programáticos, esses partidos são agrupamentos que se formam e atuam a partir das suas redes políticas regionais e locais. Isso confere a eles vantagens relativas para projetar força política e forjar redes clientelistas por meio de estruturas partidárias mais descentralizadas e capilarizadas. O acesso desses partidos a mais recursos públicos, por meio de fundos partidários e eleitorais, bem como verbas orçamentárias, fortalece esses vínculos e sinaliza a persistência da força política desses partidos nas barganhas legislativas e na formação dos governos no país.

As barreiras à tradução do pluralismo político em diversidade na composição das instituições políticas no Brasil requerem colocar perspectiva aqueles que têm sido sistematicamente colocados à distância, as minorias políticas. A participação e a representação dos povos indígenas é um dos temas centrais para esse debate e Carla Costa Teixeira e Gersem Luciano Baniwa trazem uma contribuição importante para a sua discussão no capítulo “«Aldear a política»: povos indígenas e os desafios da democracia no Brasil”. Os autores se aproximam dos dilemas envolvidos no engajamento e na representação dos povos indígenas na esfera político-institucional a partir dos sentidos da proposta de “aldear a política” formulada no contexto do Acampamento Terra Livre – ATL 2022, organizado pela APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil). A análise traça um amplo painel sobre as experiências vivenciadas pelos povos indígenas nos campos eleitoral e partidário, as tensões internas e externas emergentes na construção de vínculos com as instituições políticas e os espaços de poder estatal, bem como os efeitos na sua dinâmica organizativa. A disposição para aldear a política ganhou impulso e saliência nas eleições de 2022 em face de mudanças nas políticas públicas e de garantia de direitos

para os povos indígenas, executadas pelos dois últimos presidentes, Temer e Bolsonaro, com incremento de ações de suas organizações junto às instâncias do Judiciário, no Brasil e no exterior, ativismo digital e mobilização para eleger uma bancada do Cocar no Congresso Nacional.

Um dos vetores do debate atual sobre mudanças no perfil do eleitorado brasileiro é relativo ao crescimento dos eleitores de direita e, principalmente, os de extrema direita. Aqui abordamos essa tendência a partir das estratégias de mobilização políticas desses eleitores, tratando de pensar os fatores indutores da radicalização política no país. Ricardo Mariano discute em seu capítulo “Ativismo político de evangélicos conservadores rumo à extrema direita” a questão do ativismo político evangélico conservador e de sua bancada parlamentar. Como demonstra, os evangélicos ganharam relevância e peso no cenário político nacional: triplicaram o tamanho da bancada evangélica na Câmara Federal, criaram a Frente Parlamentar Evangélica, um partido político (PRB, atual Republicanos), assumiram o controle do PSC, lançaram candidatos à presidência da República, conquistaram ministérios e cargos de alto escalão nos governos Dilma, Temer e Bolsonaro. Também radicalizaram o ativismo político por meio de pautas antipluralistas, patriarcalistas, antifeministas, antigênero, familista e homofóbico. Nas eleições de 2018, surfaram na onda antipetista e apoiaram Bolsonaro. No cenário atual, meses antes da eleição, registrou-se empate técnico entre os dois principais candidatos à presidência com o público evangélico; além disso, Bolsonaro era mais reprovado do que aprovado neste público, embora a reprovação de Lula fosse ainda maior. Eles se firmaram na política e criaram uma “religião política nas últimas décadas”, conforme afirmou Mariano. Fizeram-no a partir da defesa de pautas conservadoras, fortalecendo o campo da direita no Brasil. Por outro lado, como conclui o autor, a rejeição do eleitorado evangélico ao

presidente pode significar uma rejeição às suas propostas de ruptura institucional.

Por sua vez, Isabela Kalil, no capítulo “Do «cidadão de bem» ao «patriota»: eleições, desinformação e extremismo”, analisa o cenário eleitoral em 2022 a partir do que designa como “extremismo estratégico”, ações deliberadas de descredibilização das eleições e das instituições democráticas. Longe de ser um movimento espontâneo de eleitores, essas ações ganharam centralidade no contexto da crescente desinformação política digital no país, impulsionadas pelas estratégias de campanha do então candidato Bolsonaro, em 2018 e, depois, de mobilização de eleitores extremistas durante o seu governo. A partir de pesquisas etnográficas com apoiadores de Jair Bolsonaro, Kalil mostra como a segmentação da campanha em 2018 se orientou por “caleidoscópio” de perfis de eleitores, transitando do moderado “cidadão de bem” ao radicalizado “patriota”. Ponto crucial da análise de Kalil é o de demonstrar que ações dos atores de extrema direita desde 2021, liderados por Bolsonaro, colocam a insurgência no espaço público como alternativa para a manutenção no poder e para isso tem mobilizado os seus apoiadores mais radicais e dispostos à violência antidemocrática. Riscos que transcendem a disputa eleitoral e que atingem os pilares da democracia no país.

Clara Araújo e Teresa Sacchet discutem, em “Partidos políticos, regras eleitorais e gênero nas eleições de 2022: possibilidades e desafios”, o fato de que mesmo com o aumento da representação feminina na política em 2018, “o Brasil permanece entre os países do mundo com índices mais baixos de mulheres em suas casas legislativas nacionais”. Isto se deve ao fato de o nosso sistema ser pouco efetivo para promover um aumento substancial no número de mulheres eleitas e, somado a isso, à resistência dos partidos políticos brasileiros em de fato implantar medidas que poderiam alterar o quadro de sub-representação feminina na política. Isto é uma grande

barreira, dado que os partidos são os principais *gatekeepers* para a entrada e permanência das mulheres na política. Além disso, só a partir de 2014 os tribunais eleitorais passaram a fiscalizar de maneira mais efetiva o descumprimento da lei de cotas mínimas, sobretudo a partir de denúncias sobre candidaturas fictícias. E passaram a fazê-lo de maneira ativa, e não apenas reativa, apenas em 2018. Mudanças institucionais recentes foram importantes e se somam aos esforços para a ampliação da representação feminina. Em 2021, a PEC 18/2021 estabeleceu as cotas de candidaturas, o percentual mínimo de recursos públicos de campanha e horário de propaganda eleitoral gratuita para candidaturas de mulheres e pessoas negras. Também tivemos a Lei que determina a contagem em dobro dos votos dados às mulheres (e negros) para efeito da distribuição futura do FEFC e fundo partidário. Por fim, a Lei 14.192/21, de combate à violência política contra a mulher. Além disso, as federações partidárias podem favorecer as candidaturas femininas, na medida em que reduz a fragmentação. Apesar dos avanços, as autoras lembram que precisamos analisar seus efeitos com cautela, dado o histórico dos partidos em relação às candidaturas femininas. Precisamos acompanhar e cobrar, em 2022 e sempre.

A participação e a representação dos eleitores negros nas arenas eleitorais e de governo persistem com um dos principais óbices à diversidade política das instituições representativas no país. Como se sabe, as regras eleitorais constituem a barreira inicial à expansão dessa participação e representação políticas, mas também aspectos organizacionais são também constrangimentos decisivos. A articulação entre esses constrangimentos guia a análise de Cristiano Rodrigues em seu capítulo “Ativismo negro e inclusão do debate racial nos partidos políticos brasileiros”. O autor traça a complexa trajetória de inclusão da agenda racial pelos partidos políticos e, a despeito dos ganhos mútuos para o movimento negro e organizações partidárias, o resultado foi variável do ponto

de vista organizacional e estratégico. O formato e o grau de institucionalização das instâncias voltadas para a agenda racial sinalizam que a centralidade política dessas questões no espaço intrapartidário variou consideravelmente, com impactos no poder de barganha dos militantes negros no processo decisório dentro dos partidos, o que inclui influência no recrutamento dos candidatos. Além disso, o espaço para as agendas do movimento negro foi estrangulado pelas estratégias das coalizões de governo e dos partidos políticos de redução da multidimensionalidade da arena legislativa à relação governo-oposição, secundarizando demandas relevantes dos eleitores afetados pela interseção de diferentes matrizes de desigualdades no país. As novas regras de acesso das candidaturas de mulheres e de negros aos recursos partidários para a disputa eleitoral de 2022 sinalizam mudanças relevantes, mas resta saber como os partidos irão, estrategicamente, implementar tais medidas.

A terceira parte do livro trata da agenda de políticas emergente no contexto das crises recentes e das reorientações das políticas governamentais na gestão do presidente Bolsonaro. Os capítulos tratam essas agendas não apenas do ponto de vista substantivo, mas também das condições políticas para viabilizá-las. Serão discutidas as questões críticas sobre federalismo e relações intergovernamentais, a questão das desigualdades sociais, a agenda econômica, a atuação da burocracia, as políticas voltadas às minorias e o lugar e espaço dos movimentos e da participação social.

O capítulo de Brasílio Sallum Jr., “Para além da estagnação: por um novo desenvolvimento”, nos convida a refletir sobre dilemas centrais da agenda econômica no Brasil. Analisando brevemente a trajetória econômica que percorremos no país nos últimos decênios, Sallum Jr. afirma que Bolsonaro fracassou enormemente na tarefa de realizar as necessárias reformas econômicas, substituindo a ausência de uma política econômica pela distribuição de recursos aos

parlamentares. O autor enfatiza que já não é mais possível pensar qualquer política econômica sem considerar a nova economia mundial, cada vez mais transnacional. Neste cenário, o neodesenvolvimentismo envolveria a interessante combinação entre política macroeconômica e industrial, que poderia alavancar o desenvolvimento sem estagnação. Como conclui Sallum Jr., talvez seja este um caminho interessante a ser seguido pelo próximo governo, embora difícil em termos políticos e econômicos.

Na sequência, Marta Arretche discute no capítulo “Para onde vamos? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas” o federalismo brasileiro e as relações intergovernamentais no Brasil. Segundo a autora, as regras que estruturam a federação brasileira “têm limitada possibilidade de vir a ser afetadas pelos resultados eleitorais, porque estas são expressão de um equilíbrio político expresso na Constituição de 1988 do qual a maioria dos atores relevantes não revela intenção de sair”. A partir de uma comparação das relações intergovernamentais nos governos Lula e Bolsonaro, já que são estes os candidatos com chances de vitória nas eleições de 2022. Arretche afirma que os dois candidatos com maior chance de vitória para a presidência apresentam visões muito distintas sobre a política e as políticas públicas no federalismo brasileiro. Lula deve perseguir uma agenda em que o governo federal coordena os governos subnacionais para produzir políticas públicas mais homogêneas nos estados e municípios. Já Bolsonaro deve manter o padrão adotado atualmente, de confronto entre os poderes e com os governadores em especial, além de manter uma política de redução de impostos e de retração da atuação redistributiva por parte da União. Portanto, os caminhos das *politics* e das *policies* federativas serão diversos, a depender de quem assumirá a presidência, mas dentro de um arcabouço institucional de *polity* mais difícil de ser alterado, estabelecido pela Constituição de 1988.

Em relação às políticas públicas, Soraya Vargas Côrtes e Priscilla Ribeiro dos Santos as analisam no capítulo “Políticas sociais do governo Bolsonaro e a promoção da descoordenação e da desigualdade: políticas de saúde e de assistência social”. As autoras discutem como o governo Bolsonaro, que se esquivou de exercer a função de coordenação federativa de políticas sociais, diminuiu dispêndios federais com a área social, o que produziu um agravamento das desigualdades entre os estados e municípios. Analisando especificamente as áreas de saúde e assistência social, elas demonstram como os recursos destinados a essas duas áreas específicas do sistema de proteção social foram restringidos ao longo do governo, não apenas em função do teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016, mas também por escolhas políticas do presidente e seus ministros. Ainda que as medidas de suporte socioeconômico promovidas pelo governo federal tenham sido centrais para atenuar os efeitos da pandemia de Covid-19, o fato é que o desmonte das políticas sociais produzirão efeitos de longo prazo, afetando as possibilidades de ação do próximo presidente.

Os cenários para 2023 remetem a aspectos críticos da organização do Estado e do Executivo Federal que são centrais para uma agenda de políticas voltada para (re)construção de pilares mais sólidos e estáveis do estado democrático no país. Um tema crucial nesse debate são as relações civis-militares, foco da análise sobre as “Forças Armadas, defesa e inteligência: desafios do Regime Democrático Brasileiro em um mundo em transformação” por Octavio Amorim Neto e Júlio C. Rodriguez. Os autores discutem a politização dos militares, desde 2015, e o seu regresso ao centro decisório do país impulsionado no governo Bolsonaro. Amorim Neto e Rodriguez ressaltam as consequências desse movimento para os próprios militares, como perda de capacidade de gestão de projetos estratégicos em defesa e inteligência, e, principalmente para a sociedade e democracia brasileiras, como a



erosão dos controles dos militares pelos civis e a participação destes na política defesa nacional. A análise destaca as consequências da incorporação dos militares à administração pública federal, em cargos civis, e a o incremento das atividades de inteligência nos ministérios. Os autores identificam um conjunto de medidas necessárias para o “fortalecimento do controle civil sobre os militares e a melhoria da qualidade das relações entre civis e militares numa democracia” e chances de implementação dessas medidas a depender de quem for vitorioso em 2022.

Outro aspecto crítico das agendas pós 2022 diz respeito às burocracias públicas no país em face dos desafios históricos e das tensões emergentes na atual administração federal. O capítulo “A profissionalização da burocracia e o Estado Democrático de Direito no Brasil: uma construção inacabada”, de Alketa Peci, Gabriela Lotta, Alexandre Gomide e Francisco Gaetani discute justamente a atuação da burocracia no Brasil recente. Os autores apresentam um diagnóstico sobre o processo (inacabado) de construção da burocracia brasileira, passo este necessário para a consolidação da democracia e o desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Desfazendo o mito de que o funcionalismo público brasileiro é grande e caro, como muitos afirmam, assim como apresentando os avanços do processo de profissionalização do funcionalismo federal nas últimas décadas, os autores ressaltam que há uma necessidade constante de aprimoramento da estrutura e regras envolvendo a burocracia pública, não apenas no Brasil, mas nas democracias em geral. São vários os caminhos e mecanismos para este aprimoramento, mas destacam dois centrais: um primeiro está relacionado com capacidades estatais, enfrentando a distribuição desigual dessas capacidades nos diferentes níveis governamentais ou regiões do país e, também, as transformações no papel do Estado; um segundo aspecto relaciona-se a melhoria das medidas de gestão de pessoas e a adoção de medidas de governo digital, buscando

assim aumentar a eficiência, o acesso a serviços e a transparência das ações estatais. Estes são desafios para os próximos governos, mas não são de médio ou longo prazo. Devem ser enfrentados já, e sempre, se queremos um Estado e uma máquina pública capazes de responder aos anseios da população, em termos de acesso a bens, serviços e direitos, garantindo desenvolvimento econômico e social.

Por fim, Rebecca Neaera Abers e Luciana Tatagiba trazem para o debate sobre a agenda das políticas os movimentos sociais, atores centrais da política e das políticas públicas desde a Constituição de 1988. No capítulo “Os movimentos sociais e as eleições de 2022”, as autoras partem da constatação de que os movimentos influenciam a política tanto direta quanto indiretamente, sejam eles progressistas ou conservadores, e produzem efeitos sobre o processo e os resultados eleitorais. Interessante notar, como observam, o fato de que “pautas de defesa das minorias, tradicionalmente associadas ao campo progressista, vão sendo mobilizadas na campanha da extrema direita, em um reconhecimento de que esses valores hoje contam para a conformação das preferências eleitorais”. Os movimentos de direita, especificamente, investem no processo eleitoral, mas também ameaçam contestar seus resultados caso não saiam vitoriosos. Já os movimentos de esquerda se engajam na ampliação do apoio a Lula e ao Partido dos Trabalhadores, por um lado, assim como buscam fortalecer candidaturas próprias. Enfim, as eleições de 2022 ocorrem em um contexto político em que os movimentos sociais têm papel central e, por isso, devem impactar o sistema político brasileiro, merecendo a atenção da Ciência Política.

O livro proporciona, no seu conjunto, uma reflexão sobre as eleições de 2022 reconhecendo a sua importância na vertebração da democracia brasileira. Isso tornou-se ainda mais relevante no contexto atual em que a polarização e a radicalização políticas galgaram níveis inéditos, transitando para ameaças abertas às instituições democráticas. A presença e

o ativismo inédito de uma coalizão antidemocrática, galvanizada pelo presidente da República e seus apoiadores, é certamente o diferencial das eleições de 2022 na trajetória democrática recente do país. É, certamente, o mais grave vetor de estresse institucional que a sociedade e as elites políticas democráticas terão que lidar e superar.

Os fatores que nos levaram a esse cenário certamente ganham, hoje, saliência no debate público e especializado. Mas cabe refletir como eles se vinculam a dilemas mais persistentes da democracia no país e o que revelam de mudanças na sociedade e na política brasileiras. Déficits e vieses do sistema representativo sinalizam a persistência das desigualdades políticas reforçadas pelas instituições e pela dinâmica de competição eleitoral e partidária no país. A agenda de políticas aponta para premência de escolhas e de decisões estruturais em direção ao desenvolvimento socioeconômico e de consolidação institucional da democracia que implicam no imperativo de forjar coalizões e alinhamentos políticos para sustentá-las.

Essa foi a motivação para reunir um conjunto amplo e diversos de especialistas para construir um painel mais exaustivo dos desafios e das tensões colocadas à democracia brasileira que não se esgotarão em 2022.

O COMPONENTE ELEITORAL  
DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

# 1

## Regras eleitorais<sup>1</sup>

*Vitor Marchetti*

Nada é mais instável na democracia brasileira do que as suas regras eleitorais. Desde as eleições de 1989, marco para a conclusão de nosso processo de redemocratização, não houve duas eleições seguidas realizadas sob a vigência das mesmas regras. A cada eleição foi introduzida uma novidade normativa que gerou a necessidade de reacomodação e readaptação dos participantes da competição eleitoral.

É verdade que algumas regras estruturantes, como o presidencialismo e o sistema proporcional de lista aberta, seguem intactas até o momento. Não faltam, entretanto, debates constantes sobre a necessidade de reformas que incluam esses eixos estruturantes. Em 1993, respeitando o definido pelas disposições transitórias da Constituição, foi realizado um plebiscito sobre sistema e forma de governo. Ainda que o modelo presidencialista tenha conquistado a maioria

---

<sup>1</sup> Este capítulo é uma revisão e ampliação de Marchetti (2015).

absoluta dos votos, há certa regularidade de propostas apresentadas no Congresso Nacional e no debate público para a adoção do parlamentarismo ou do semipresidencialismo.

Da mesma forma, não faltam propostas para abandonarmos o sistema proporcional de lista aberta por um sistema que traria menor fragmentação partidária e melhor *accountability*. Desde o “distritão” (modelo distrital de voto único intransferível, adotado por países como Ilhas Pitcairn, Vanuatu e Jordânia) até os clássicos modelos distritais mistos (como o adotado por Alemanha e Japão); já foram apresentados diversos projetos para a adoção de outro sistema eleitoral.

Apesar dos intensos debates públicos e dos muitos projetos de lei,<sup>2</sup> os eixos estruturantes de nossas regras eleitorais resistiram. Há, porém, numerosas mudanças introduzidas no sistema que fizeram que nenhuma eleição até o momento fosse conduzida pelo mesmo quadro normativo da eleição anterior. E são essas mudanças e instabilidades da legislação eleitoral no Brasil que pretendemos analisar aqui. As perguntas norteadoras deste breve ensaio são: 1) qual é a sua natureza e 2) qual é a sua razão?

Com a primeira pergunta pretendemos investigar quais foram as principais características normativas e institucionais dessas mudanças. Já com a segunda pergunta, buscaremos entender os fatores que geram essa instabilidade e a origem dessas mudanças.

Para responder a essas perguntas o ideal seria mapear todas as modificações introduzidas na legislação eleitoral

---

2 Apenas para termos uma ideia, o trabalho de Barros et al. (2021) identificou 493 propostas de reforma eleitoral por meio de Projetos de Emendas Constitucionais (PECs) apresentadas entre 1990 e 2019. “O percentual de PECs cuja temática aborda a mudança do sistema eleitoral, dentre o total das PECs na atividade legislativa, representa 13% das apresentadas nesse período, número bastante elevado tendo em vista o grande quantitativo de temas regulados pela Constituição Federal de 1988”.

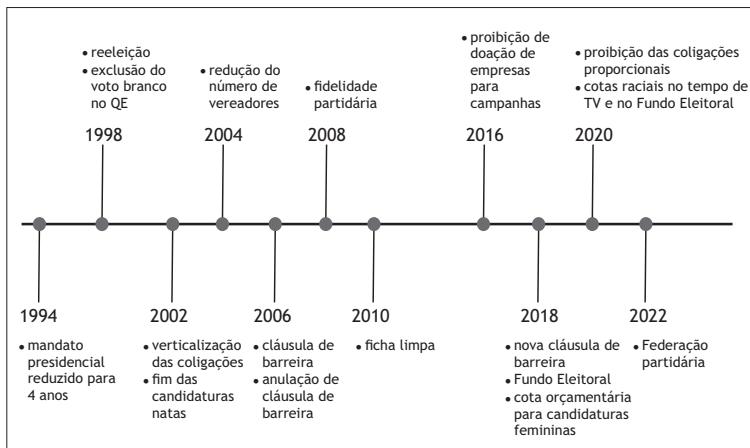
e todas as Resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para organizar as eleições desde 1989, detalhando seus dispositivos legais e classificando-os conforme os critérios aqui apresentados. Entretanto, em razão de limitações de acesso a todas essas informações e, principalmente, do prazo para a conclusão deste ensaio, faremos a análise de apenas alguns destaques, deixando a investigação mais detalhada para o futuro.

Levaremos em conta apenas as mudanças mais salientes, cientes de que há importantes alterações que acabarão excluídas. A vantagem, entretanto, é que focaremos em questões que produziram intenso debate público e que, inegavelmente, alteraram importantes bases da competição eleitoral brasileira.

Feito o mapeamento, conseguiremos responder a primeira pergunta compreendendo a natureza dessas mudanças. A partir desse quadro, poderemos, então, explorar algumas respostas para nossa segunda pergunta: afinal, o que explica tanta instabilidade no quadro normativo eleitoral?

As alterações que serão consideradas para nossa análise são as descritas no gráfico 1. São 17 alterações apresentadas no gráfico. Cada uma delas apresentadas junto com a referência do ano das eleições em que entraram em vigência.

Gráfico 1. Principais alterações introduzidas nas regras eleitorais por ano de vigência



Fonte: elaboração própria.

## QUAL É A SUA NATUREZA?

Na tentativa de criarmos uma tipologia que nos permita classificar essas alterações, utilizaremos a proposta por Renó (2007) em trabalho que investigou as reformas políticas. Sua matriz definiu dois critérios: abrangência e profundidade.

[...] reforma política é entendida aqui como mudança no arcabouço institucional que regula as relações políticas em uma localização geográfica específica. A matriz político-institucional, por sua vez, é multidimensional, afetando relações entre eleitores e políticos (sistema eleitoral), entre políticos e partidos políticos (sistema partidário) e entre políticos e burocratas explicitada na relação entre poderes (sistema de governo). As mudanças no cenário político podem ser referentes a apenas um desses subsistemas ou a todos. Quanto mais ampla a reforma, mais componentes do sistema ela



muda. Quanto mais profunda, mais radical a mudança em um ou mais subsistemas. [...] Assim sendo, podemos falar em reformas que são amplas e profundas ou pontuais e superficiais, e várias outras combinações, dependendo do alcance das mudanças adotadas (Rennó, 2007, p. 425).

Dessa forma, a abrangência está relacionada a quantos subsistemas são afetados pelas mudanças (sistema eleitoral, sistema partidário, sistema de governo) e à profundidade, com a intensidade das mudanças produzidas, ou seja, no impacto que ela produz sobre o *status quo*. Elas podem ser classificadas, assim, pela sua abrangência (ampla ou pontual) e pela sua profundidade (profunda ou superficial).

O critério da abrangência nos parece muito claro. O da profundidade, contudo, revela-se mais subjetivo. Como o autor não definiu parâmetros mais precisos, decidimos construir um critério que possa ser considerado mais objetivo. Entendemos que a profundidade de uma mudança na legislação pode estar relacionada ao diploma legal que a mudança envolve. Se a mudança envolve interpretações ou alteração de normas constitucionais, ela é mais profunda do que as que envolvem apenas normas infraconstitucionais (leis complementares e leis ordinárias).

Sendo assim, mediremos a profundidade da alteração pelo critério do diploma legal envolvido, constitucional ou infraconstitucional.

Uma mudança na legislação, portanto, pode ser: 1) ampla e constitucional (afeta mais de um subsistema e envolve dispositivos constitucionais), 2) pontual e infraconstitucional (afeta apenas um subsistema e envolve dispositivos infraconstitucionais), 3) pontual e constitucional (afeta apenas um subsistema e envolve dispositivos constitucionais) e 4) ampla e infraconstitucional (afeta mais de um subsistema e envolve dispositivos infraconstitucionais).

Quadro 1. Classificação das alterações na legislação eleitoral

Profundidade	
Abrangência	Constitucional
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reeleição (1998).</li> <li>* Verticalização das coligações eleitorais (2002).</li> <li>* Número de vagas das Câmaras municipais (2004).</li> </ul>
Ampla	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Anulação da Cláusula de Barreira (2006).</li> <li>* Proibição de doação de empresas para campanha (2016).</li> <li>* Nova Cláusula de Barreira (2018).</li> <li>* Proibição das coligações proporcionais (2020).</li> </ul>
Pontual	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Redução do mandato presidencial (1994).</li> <li>* Fim da candidatura nata (2002).</li> <li>* Fidelidade partidária (2008).</li> <li>* Cota orçamentária para campanhas de mulheres (2018).</li> <li>* Cotas raciais na distribuição do tempo de TV e fundo eleitoral (2020).</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir de Rennó (2007).

Das 17 alterações na legislação eleitoral apresentadas, 7 foram classificadas como ampla-constitucional (afetaram mais de um subsistema político e passaram por dispositivos constitucionais) e 5 como pontual-constitucional, ou seja, dentre todas as alterações analisadas, 12 passaram por dispositivos constitucionais.

Outras 4 foram classificadas como ampla-infraconstitucional (também afetaram mais de um subsistema político, mas passando apenas por dispositivos infraconstitucionais), e apenas uma classificada como pontual-infraconstitucional.

Uma tese muito difundida pelos estudos de reformas políticas e eleitorais no Brasil é que as condições políticas e institucionais de nosso regime produzem incentivos para que as mudanças sejam muito mais incrementais e pontuais do que profundas e com rupturas (Power, 2016). Isso seria consequência das dificuldades de produzir consensos tanto empíricos quanto normativos que uma reforma política exige (Rennó, 2007). Ou seja, é preciso um acordo mais amplo entre os atores políticos do que é necessário produzir reformas e, mais difícil ainda, quais reformas aprovar.

O retrato apresentado aqui, porém, revela uma quantidade significativa de mudanças amplas (11 delas afetaram mais de um subsistema) e constitucionais (7 delas passaram por dispositivos constitucionais), sugerindo algo diferente do que a tese das reformas incrementais sugeria.

É bem verdade que há uma quantidade importante de mudanças nas regras eleitorais classificadas como pontuais, típicas de um processo incremental, mas ainda assim elas acabaram passando por dispositivos constitucionais, exigindo a mobilização de maiorias políticas mais qualificadas do que uma mudança incremental normalmente mobilizaria.

Dado que o volume de mudanças não incrementais chama a atenção, é preciso ampliar a investigação em torno delas. Um ponto de partida é detectarmos a origem institucional da mudança na legislação eleitoral. Fazendo isso, conseguiremos

avançar na segunda questão proposta para este ensaio que é entender a razão das mudanças na legislação eleitoral.

### QUAL É A SUA RAZÃO?

Um dos caminhos para entendermos as razões motivadoras das mudanças introduzidas é identificarmos a origem institucional dessas mudanças. Em outras palavras, é identificar de onde partiu a atividade legisladora (*rule making*).

Seguindo pela análise tradicional da regulamentação da competição eleitoral, é de se esperar que a atividade do *rule making* em uma governança eleitoral seja tipicamente exercida pelos poderes políticos, Legislativo e Executivo (Mozaffar & Schedler, 2002). Residualmente, uma decisão judicial pode impactar nas regras eleitorais, mas não se espera que o Poder Judiciário seja o protagonista das alterações na legislação eleitoral.

Para classificar as alterações na legislação por origem institucional construímos apenas duas possibilidades: arena política e arena judicial. Por arena política, estamos entendendo o campo político tradicional do Executivo e do Legislativo. Não nos importou aqui distinguir se a matéria teve origem no Executivo ou no Legislativo. O que nos importou com essa classificação foi criar um marcador para alterações na legislação que seguiram pelo caminho institucional tradicional. Já por arena judicial, estamos entendendo todas as alterações que foram promovidas na legislação eleitoral tanto por decisões da corte constitucional (Supremo Tribunal Federal [STF]), como por decisões da última instância de nossa Justiça Eleitoral (TSE).

Feita essa classificação, foi possível identificar que entre as 17 alterações analisadas, 8 — quase a metade — foram introduzidas por interpretações do STF ou do TSE, ou seja,

mudanças importantes no quadro normativo da competição eleitoral brasileira foram produzidas na arena judicial.

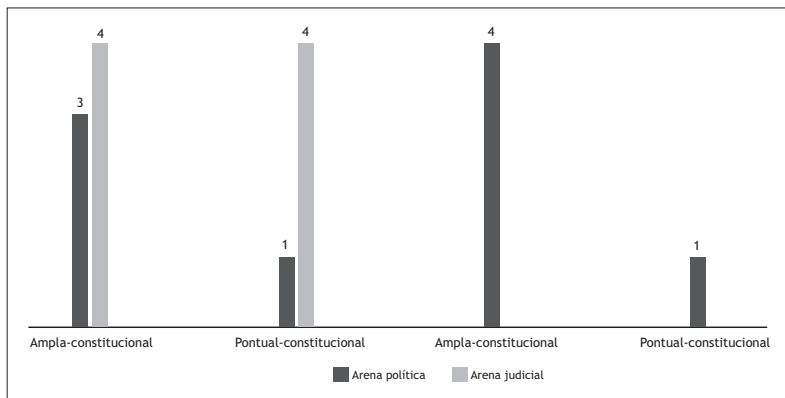
Os instrumentos processuais foram diversos. Pelo STF, foram quatro alterações pela via do controle constitucional concentrado (Ação Direta de Inconstitucionalidade [ADI]), uma em sede de controle constitucional por via difusa (Recurso Extraordinário [RE]) e uma por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Pelo TSE, foram três respostas a consultas e uma decisão do STF incorporada e ampliada por meio de uma Resolução (RES).

Dentre as alterações que seguiram o caminho político institucional habitual, tivemos uma Emenda Constitucional de Revisão, três Emendas Constitucionais e cinco alterações envolvendo apenas normas infraconstitucionais.

Para avançarmos com a análise, outro exercício que fizemos foi combinar a classificação das mudanças apresentadas pelo quadro 1 com a origem institucional dessa alteração. A combinação desses dados nos revelou interessantes padrões entre o perfil da reforma e a sua origem institucional.

Essa hipótese de que existe relação entre o perfil e a sua origem das reformas institucional foi levantada por Rennó (2007). O argumento é o de que reformas políticas exigem a combinação de consensos políticos difíceis de serem produzidos. Diante desses difíceis consensos, o Poder Judiciário poderia aparecer como ator mais ativo na implementação de reformas do que os poderes políticos em função dos menores custos de coordenação para produzir esses consensos. Em outras palavras, o Judiciário acabaria promovendo as reformas que o Legislativo não teria condições de fazer.

Gráfico 2. Relação entre o tipo de alteração na legislação eleitoral e a sua origem institucional



Fonte: elaboração própria.

Como fica evidente a partir do gráfico 2, as alterações na legislação eleitoral que foram mais amplas e profundas nas últimas décadas tiveram como origem institucional interpretações do STF e/ou do TSE. Foram eles que, por exemplo, recorreram mais vezes ao texto constitucional para introduzir essas mudanças. Aliás, todas as decisões que analisamos aqui e que partiram da arena judicial, passaram pela interpretação do texto constitucional.

E mesmo quando o Executivo e Legislativo recorreram ao texto constitucional para introduzir reformas, o fizeram por razões muito particulares. A primeira foi no contexto da Revisão Constitucional de 1993 que reduziu o mandato presidencial de cinco para quatro anos. A segunda, foi promovida e patrocinada pelo Executivo e introduziu a reeleição no sistema político brasileiro em 1997. A terceira, foi a reintrodução da cláusula de barreira em 2018. Essa emenda foi resultado de uma reação à decisão do STF em 2006 que julgou a cláusula de barreira anterior inconstitucional. Para se proteger de possíveis novas interpretações judiciais, os parlamentares

assumiram o custo de formar maiorias políticas mais amplas para inserir a nova regra na Constituição.

Por fim, a última delas é a Emenda Constitucional 97 de 2017, que proibiu as coligações para eleições proporcionais. Essa medida pode ser considerada a principal alteração na legislação promovida pelos caminhos políticos tradicionais e esperados desde a redemocratização. Foi ampla, profunda e produzida pelo sistema político e partidário.

Fica evidente, portanto, que dentre as reformas listadas há uma participação muito ativa das instâncias judiciais, principalmente nos temas de maior profundidade e que geram efeitos mais largos sobre os subsistemas políticos. É a partir desse diagnóstico que podemos afirmar que a reforma política no Brasil é conduzida e gerida fora das instâncias tradicionais de representação política, fora da arena política. É uma espécie de reforma política sem políticos, ditada essencialmente pelos ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral.

Dos 17 temas levantados, a dupla STF e TSE teve participação direta, seja na introdução da norma seja na sua reformulação completa, em 8 delas (verticalização das coligações, fim da candidatura nata, número de vagas das Câmaras de vereadores, anulação da cláusula de barreira, fidelidade partidária, financiamento de campanha, cotas orçamentárias para campanhas de mulheres e cotas raciais na distribuição do tempo de TV e fundo eleitoral).

O padrão de todas essas decisões foi a alteração das regras da competição eleitoral por meio de interpretações criativas do texto constitucional. Elas são o retrato de uma espécie de reforma política sem os políticos.

Entender as razões de uma participação tão ativa do Judiciário acaba sendo fundamental para respondermos nossa pergunta original: por que muda a nossa legislação eleitoral? Depois de termos identificado esse papel tão ativo do Judiciário nossa pergunta pode até ser substituída por outra:

por que há uma participação tão ativa do STF e do TSE na alteração da legislação eleitoral?

Não há muito espaço aqui para avançarmos com profundidade em possíveis respostas para essa pergunta. O que faremos então será refletir sobre uma hipótese que tem muita repercussão pública no tratamento do assunto: as decisões judiciais apenas ocupam lacunas e/ou inconsistências deixadas pelo próprio Legislativo. A explicação está, assim, mais nas deficiências do Legislativo do que na capacidade institucional de agir do TSE e do STF.

Ferejohn (2002), investigando possíveis causas gerais do fenômeno da judicialização da política, oferece duas hipóteses para a sua existência: a primeira ele chama de “hipótese da fragmentação”, e a segunda, de “hipótese dos direitos”. A primeira ele define dessa maneira:

[...] é um crescimento da fragmentação do poder das instituições políticas (Executivo e Legislativo), o que limita suas capacidades para legislar, ou para serem o espaço onde a política é efetivamente formulada [...]. Quando os poderes políticos não podem agir, a resolução dos conflitos tende a migrar para instituições onde soluções podem ser oferecidas; cortes judiciais podem oferecer um espaço adequado para isso. A hipótese de fragmentação implica que as cortes têm mais liberdade para agir quando os poderes políticos são muito fragmentados para formar e aprovar decisões efetivamente (Ferejohn, 2002, p. 55, tradução livre do autor).

Nessa primeira hipótese, temos que a judicialização seria um efeito de certa ineficácia dos poderes políticos para oferecerem soluções a determinados conflitos ou demandas. Por sua fragmentação, algumas soluções políticas seriam ou mais demoradas ou impossíveis de serem tomadas, o que levaria o debate para as instâncias judiciais para que ali encontrassem soluções.



A análise dos casos concretos que trouxemos para este capítulo não nos autoriza, porém, a seguirmos por esse caminho. Há diversos elementos em cada uma dessas mudanças que marcam que a decisão judicial não veio apenas em razão de uma mudança da legislação, ou por supostas dubiedades dos textos legais.

Pois vejamos, tomando apenas as amplas-constitucionais: 1) no caso da verticalização, não havia qualquer indício de que o padrão das coligações estaduais e nacionais fosse um problema a ser enfrentado, 2) na questão do número de vereadores, o problema identificado era fiscal e, para ele, o parlamento ofereceu soluções, 3) na questão da cláusula de barreira o parlamento aprovou uma lei e criou uma regra de transição que orientou o jogo competitivo por mais de dez anos, 4) na questão da fidelidade partidária o parlamento evitou que as migrações afetassem a correlação de forças nas atividades internas do Congresso, como a formação de lideranças e composição das comissões e 5) no caso da proibição de doações de campanha por pessoas jurídicas a Lei dos Partidos já definia com muita clareza o rol de proibições de doações e o financiamento por pessoas jurídicas não estava nela, ou seja, era vontade explícita do legislador autorizar essa possibilidade.

Em suma, tomando por base essas decisões, podemos afirmar que o STF e o TSE não avançaram apenas onde havia lacunas ou inconsistências das leis. Em um caso avançou sobre questões que sequer estavam em debate, e nos demais avançou onde já havia entendimento político positivado e que, diante de todas as oportunidades em que foram apresentados projetos de leis para reformá-los, os temas revelaram uma natureza controversa e polêmica.

A segunda hipótese da judicialização colocada por Ferejohn (2002) é definida assim:

A segunda causa é mais nebulosa, mas talvez mais importante. É o entendimento de que às Cortes (pelo menos para certas Cortes) deve ser confiada a tarefa de proteger uma larga escala de importantes valores contra potenciais abusos políticos (p. 55, tradução livre do autor).

Essa hipótese remonta à tradição madisoniana de que cabe ao Judiciário a prerrogativa antimajoritária para defender, principalmente, valores liberais, como os direitos civis, as liberdades individuais e a propriedade privada. É preciso, porém, admitir que essa tarefa de guardião de valores, no início restrita aos valores liberais, pode avançar sobre outros princípios, a depender do contexto político, social ou econômico. Daí o autor chamar a sua “hipótese de direitos” de nebulosa. Ainda assim, é nessa linha que tem seguido tanto o STF quanto o TSE em seus julgamentos.

São muitos os votos dos ministros em diversos casos concretos reforçando este papel institucional das Cortes em favor de valores e princípios democráticos que supostamente estariam em risco por inação ou por deturpação das atividades do Executivo e, principalmente, do Legislativo. Para além das posições expostas em seus votos, há diversos artigos acadêmicos publicados pelos ministros reforçando o mesmo diagnóstico. Poucos anos antes de ser nomeado ministro do STF, Barroso (2009) já traduzia um sentimento muito difundido e ativo entre os ministros de nossas Cortes:

Nos últimos anos, uma persistente crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade no âmbito do Legislativo tem alimentado a expansão do Judiciário nessa direção, em nome da Constituição, com a prolação de decisões que suprem omissões e, por vezes, inovam na ordem jurídica, com caráter normativo geral. O fenômeno tem uma face positiva: o Judiciário está atendendo a demandas da sociedade

que não puderam ser satisfeitas pelo parlamento, em temas como greve no serviço público, eliminação do nepotismo ou regras eleitorais.

É interessante como essa hipótese de direitos ganha contorno a partir de um diagnóstico de crise de sistema de representação política. E esse diagnóstico ganha ainda mais relevância quando a atuação dos ministros do STF e do TSE foram na direção de alterar a legislação eleitoral promovendo verdadeiras reformas políticas pela via judicial, como se fosse esse o caminho para melhorar a representação política.

E mesmo quando se reconhecem os riscos institucionais e normativos desse tipo de ação, revela-se o caráter missionário desses atores:

O aspecto negativo é que ele exhibe as dificuldades enfrentadas pelo Poder Legislativo — e isso não se passa apenas no Brasil — na atual quadra histórica. A adiada reforma política é uma necessidade dramática do país, para fomentar autenticidade partidária, estimular vocações e reaproximar a classe política da sociedade civil. Decisões ativistas devem ser eventuais, em momentos históricos determinados (Barroso, 2009).

Ou seja, o aspecto negativo de uma agenda de reformas políticas ser construída e implementada pelo STF e pelo TSE não estaria ligado a uma possível crise de legitimidade e conflito institucional, mas apenas porque tal ativismo desnudaria ainda mais a crise do Legislativo.

Em outro artigo, agora já como ministro do STF e do TSE, evidenciou ainda mais sua posição:

Nas democracias constitucionais contemporâneas, as cortes supremas desempenham dois grandes papéis: contramajoritário e representativo. Elas exercem o papel

contramajoritário, em nome da Constituição, invalidam atos do Legislativo e do Executivo. Já o papel representativo é exercido quando o Tribunal, sempre dentro dos limites e possibilidades da interpretação constitucional, **atende demandas sociais não satisfeitas a tempo e a hora pelos outros Poderes**. Tal atuação somente se legitima mediante a demonstração da justiça e racionalidade de sua decisão, bem como que ela corresponde a uma efetiva necessidade social (Barroso, 2014).

A despeito de reconhecer que a reforma política é uma tarefa que não pode ser feita por juízes, o autor a coloca como uma agenda imperativa para a defesa da democracia. E, por tudo o que vimos até aqui, desde pelo menos o ano de 2002, data emblemática do julgamento do TSE que instituiu a verticalização das coligações eleitorais, tanto o STF, como o TSE, decidiram seguir com as reformas políticas mesmo sem os políticos.

Há, portanto, muitos elementos para comprovarmos que a existência desse ativismo judicial em matéria eleitoral se explica muito mais pela hipótese de direitos do que pela hipótese da fragmentação. Ainda que aqui esse diagnóstico esteja traduzido apenas pelas posições de um ministro em artigos acadêmicos, esses mesmos diagnósticos e disposições são repetitivos pela maioria dos ministros em todos os julgados que originaram as mudanças eleitorais que analisamos aqui e em tantos outros julgamentos.<sup>3</sup>

Importante frisar, entretanto, que a hipótese de direitos não explica sozinha o perfil dessas alterações na legislação eleitoral. Ainda que possamos identificar um ativismo judicial em matéria eleitoral, é preciso ressaltar as condições

---

<sup>3</sup> Alguns exemplos podem ser encontrados aqui: consultas 715/02, 1398/07, 1551/20 (TSE), ADIs 1351/95, 1354/95, 2.530/02, 4650/15, 5617/18 (STF), ADPF 738/20 (STF), RE 197917/95 (STF) e RES 21702/04 (TSE).

institucionais para que ela possa ter se desenvolvido e produzido efeitos.

Nosso modelo de governança combinou alguns elementos que tornaram possível a judicialização da competição política: concentração das atividades da governança em um único Organismo Eleitoral (OE), exclusão do Legislativo na indicação e seleção dos membros do OE, “regra da interseção” com o Judiciário, principalmente com a Corte Constitucional, e elevação da governança eleitoral no nível do controle constitucional (Marchetti, 2008; 2013).

Esses elementos, somados, ao mesmo tempo que afastaram os interesses político-partidários da governança eleitoral, transformaram o TSE em um organismo do STF em matéria eleitoral, o que lhe conferiu mais força institucional permitindo até que interpretações sobre o jogo competitivo passassem pelas normas constitucionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da percepção de que as regras eleitorais são constantemente alteradas e de que o quadro normativo da competição eleitoral brasileira está marcado por enorme instabilidade, a ponto de não termos realizado desde 1989 duas eleições seguidas sob a vigência das mesmas regras, este capítulo se propôs a responder duas perguntas: 1) qual é a natureza dessas mudanças e 2) qual é a sua razão.

Em relação à sua natureza é possível afirmar que foram muito mais amplas e profundas do que a literatura sobre reforma política costuma esperar. Das 17 alterações na legislação eleitoral analisadas, 7 foram classificadas como ampla-constitucional e 5 como pontual-constitucional, ou seja, 12 alterações passaram por dispositivos constitucionais.

Já em relação à sua razão, ou seja, aos motivos e às condições que as geraram, apresentamos uma evidência e duas

conclusões complementares. Em relação à evidência, foi possível identificar que parte significativa dessas mudanças amplas e profundas foram construídas e implementadas na arena judicial. Uma clara atividade de *rule making* realizada fora de seu espaço institucional tradicional, a arena política.

Sabendo que parte importante das alterações na legislação eleitoral nas últimas décadas teve como origem a arena judicial, buscamos explorar alguns elementos que nos ajudassem a explicar essa evidência.

Ficou claro que impera no STF e no TSE uma percepção de que a atuação dos ministros deve ser ativa na defesa de valores e princípios democráticos. E que em seus diagnósticos há a percepção de que parte significativa de uma suposta fragilidade da democracia brasileira decorre das deficiências do Legislativo e da necessidade de uma reforma política. Dessa comprovação, presente em artigos e, principalmente, em seus votos nos tribunais, fica evidente que o ativismo em defesa da democracia veio por meio de interpretações da legislação eleitoral, e, não raras vezes, do texto constitucional, para implementar uma reforma política pela via judicial. Uma reforma política sem políticos.

Por fim, argumentamos que o modelo de governança eleitoral brasileiro acabou por criar incentivos institucionais para a própria existência desse ativismo, além de garantir os instrumentos processuais para a sua implementação. Afinal, não basta haver disposição judicial para promover reformas eleitorais, é preciso condições institucionais para fazê-la. E nosso modelo de governança eleitoral mostrou ser um ambiente muito propício para isso.

Em suma, a legislação eleitoral brasileira passou por transformações amplas e profundas nas últimas décadas principalmente em razão de uma postura ativista dos ministros do STF e do TSE. Essa postura é favorecida por um modelo de governança eleitoral que cria incentivos e condições

institucionais para que as reformas políticas sejam concebidas e implementadas pelos atores judiciais.

## REFERÊNCIAS

- BARROS, C. et al. Mudando as regras do jogo: reforma eleitoral pós-88. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 51(134), 2021, pp. 212-38. Epub January 4, 2022.
- BARROSO, L. R. Suffragium. *Rev. do Trib. Reg. Eleit. do Ce*, Fortaleza, vol. 5, n.º 8, pp.1-177, jan.-dez. 2009.
- BARROSO, L. R. Jurisdição constitucional: a tênue fronteira entre o direito e a política. *Migalhas*, 2014.
- FEREJOHN, J. Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems*, 65(3), pp. 41-69, 2002.
- MARCHETTI, V. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, vol. 51, n.º 4, pp. 865-93, 2008.
- MARCHETTI, V. *Justiça e Competição Eleitoral*. Santo André: Ed. UFABC, 2013.
- MARCHETTI, V. Reforma política e a Justiça Eleitoral. *Revista Parlamento e Sociedade*, vol. 3, pp. 53-74, 2015.
- MOZAFFAR, S. & SCHEDLER, A. The comparative study of electoral governance – introduction. *Internacional Political Science Review*, 23, pp. 5-27, 2002.
- POWER, T. *La política de la reforma política en Brasil*. In Kevin Casas Zamora, Raquel Chanto, Betilde Muñoz-Pogossian y Marian Vidaurri. Eds. Reformas Políticas en América Latina: Tendencias y Casos. Washington, DC.: Organización de los Estados Americanos, pp. 25-92, 2016.
- RENNÓ. Lúcio. Reforma Política: consensos necessários e improváveis. In: MELO, C. R. & SÁEZ, M.A. (orgs.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

## 2

### O sistema partidário

*Jairo Nicolau*

**N**a segunda metade dos anos 1980, os estudiosos do sistema partidário brasileiro se defrontavam com o desafio de entender a gênese de um modelo que combinava uma dimensão de novidade (a formação do Partido dos Trabalhadores [PT], a volta à atividade partidária dos exilados e dos que tinham perdido os direitos políticos) com outra de permanência (Partido Democrático Social/Partido da Frente Liberal [PDS/PFL] e Partido Democrático Brasileiro [PMDB] como herdeiros da estrutura partidária organizada durante a Ditadura Militar). Naquele momento, qualquer tentativa de comparar a incipiente experiência partidária brasileira com a de outras democracias não fazia sentido. Afinal, se contarmos o fim da Segunda Guerra como um marco do início das eleições de massa, muitos países já conheciam quatro décadas de eleições regulares e já contavam com partidos institucionalizados.



O tempo passou, a Constituição de 1988 já está vigendo por mais de três décadas. Nas eleições de 2022 será escolhido o nono presidente pelo voto direto e o Congresso será renovado pela décima vez desde a redemocratização. Os estudos sobre gênese e institucionalização do sistema partidário deram lugar às tentativas de entender a configuração desse sistema que se organizou no país nesse período democrático. Ao contrário do ceticismo dos estudiosos do começo dos anos 1990, o sistema partidário brasileiro mostra alguns sinais de permanência (Bolognesi, 2012; Melo & Câmara, 2012). No meio do burburinho de dezenas de partidos que disputaram eleições e a recente onda de troca de nome de algumas legendas, o número de partidos relevantes é relativamente reduzido. A presença do PT como força dominante à esquerda é, em larga medida, um fator fundamental para explicar o senso de permanência da vida partidária brasileira; o partido é o único que consegue desde os anos 1990 ultrapassar a casa de dois dígitos quando as pesquisas eleitorais perguntam a preferência partidária dos eleitores.

Neste capítulo exploro três dimensões do sistema partidário brasileiro. A primeira delas é a alta dispersão do quadro partidário que caracterizou praticamente todo o período. A segunda é que, apesar dessa dispersão, as eleições presidenciais, que têm centralidade no sistema representativo brasileiro, foram concentradas em dois polos: o PT e seu adversário. A terceira é a natureza ideológica da representação parlamentar. A dominância do PT na vida organizacional e na disputa presidencial não se reflete na configuração do Congresso, que ao longo do período foi dominado pelos partidos de centro e direita.

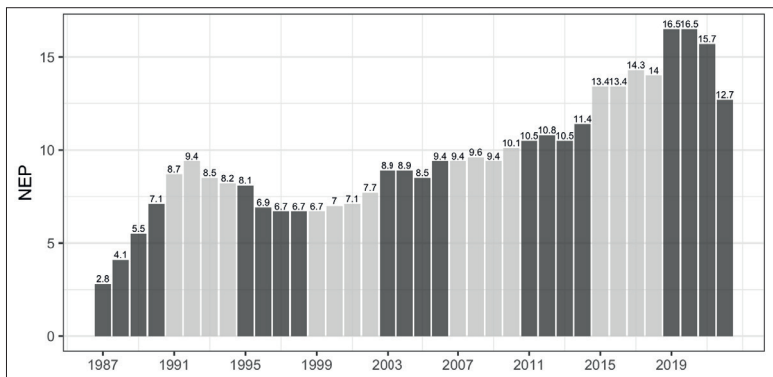
## DA HIPER-FRAGMENTAÇÃO A UM SISTEMA PARTIDÁRIO MENOS DISPERSO

Uma característica marcante do quadro partidário brasileiro é a alta fragmentação. Em qualquer das instâncias de representação política observamos um cenário semelhante: muitos partidos representados no Legislativo, com ausência de legendas com bancadas expressivamente superiores. O cenário se reflete na composição do Executivo e na formação de governos de coalizão; quase sempre, compostos por muitas legendas. A evolução da bancada da Câmara dos Deputados ao longo do período é uma excelente amostra das mudanças do quadro partidário nacional.

O gráfico 1 mostra a evolução da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados brasileira entre 1987 (ano em que tomou posse a primeira legislatura eleita após o fim do regime militar) e 2022. A fragmentação é medida pelo *índice do número efetivo de partido* (NEP), também conhecido pelo nome de seus criadores: índice de Laakso-Tagepera. Os tons diferentes das barras do gráfico mostram os quatro anos de cada legislatura, e a composição dos anos iniciais de cada uma delas deriva das eleições realizadas no ano anterior.

O primeiro dado que chama a atenção no gráfico 1 é o processo de pulverização partidária durante a legislatura que tomou posse em 1987. A eleição ainda seria marcada pela concentração da representação nos partidos que deram continuidade ao MDB (PMDB) e à ARENA (PDS e PFL); esses três partidos somados elegeram 84% das cadeiras da Câmara dos Deputados, cabendo a outros nove as cadeiras restantes. O aumento da fragmentação partidária decorreu, sobretudo, da migração dos parlamentares do PMDB para outras legendas, entre elas, o PSDB, fundado em 1988.

Gráfico 1. Número Efetivo de Partidos (NEP)  
Câmara dos Deputados do Brasil (1987-2022)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados.

A legislatura seguinte, eleita em 1990, já começaria com uma alta dispersão partidária, aprofundando o padrão final da legislatura anterior. Esse é um período de grande instabilidade, decorrente do processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor, e que teria forte impacto no quadro partidário. A legislatura eleita em 1994, concomitantemente à vitória de Fernando Henrique Cardoso para a presidência, terminaria menos fragmentada do que começou, por conta de um processo de fusão do PDS com o PDC, que deu origem ao PPB. Por duas décadas (entre a eleição de 1998 e 2018) observamos um crescimento contínuo da fragmentação partidária nas urnas. Mas é interessante observar que o processo de troca de legenda também contribui para aumentar a dispersão entre as eleições. Esse é um indicativo que a tendência geral das trocas é na direção do fortalecimento de legendas menores, em detrimento das maiores.

Como o aumento da fragmentação partidária é contínuo, é difícil demarcar os momentos em que ela realmente mudou de patamar. Mas, podemos associá-la a um padrão geral dos governos. Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) governa

com uma Câmara dos Deputados com um nível relativamente baixo de dispersão partidária, comparativamente ao governo Fernando Collor/Itamar Franco (1990-1994) e aos outros que o sucederiam. Os dois governos de Luiz Inácio Lula (2003-2010) e o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) têm de lidar com uma Câmara dos Deputados bem mais fragmentada do que as do governo Cardoso. O NEP dá um salto nas eleições de 2014 (governo Dilma Rousseff/Michel Temer) e bate o recorde em 2018. Nesse último caso, a ascensão do PSL, partido de Jair Bolsonaro, foi determinante para tornar o quadro partidário ainda mais pulverizado.

Nos anos 2000, a Câmara dos Deputados se tornaria uma das mais fragmentadas do mundo. Mas as disputas de 2014 e 2018 se destacam na história das eleições de países democráticos como as que conhecem a maior dispersão medida pelo NEP. Desde o começo do século XX, em nenhuma democracia, a dispersão parlamentar foi tão alta como a observada nessas duas eleições brasileiras.<sup>1</sup>

O que explicaria a tendência à crescente fragmentação do sistema partidário? A resposta pode ser encontrada na legislação partidário e eleitoral brasileira. Ao longo do período os políticos brasileiros tiveram fortes incentivos para abandonar os grandes partidos e migrarem para legendas menores. Entre esses incentivos, se destacam o sistema eleitoral, as regras de acesso ao fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito.

A possibilidade de se coligar nas eleições proporcionais foi o principal artifício utilizado pelos pequenos partidos para driblar a exigência de obter a votação mínima (o quociente eleitoral) para eleger um deputado ou vereador. Muitos estudos mostram que as coligações beneficiaram as pequenas

---

<sup>1</sup> Dados obtidos em: <[https://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/ElSystems/](https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/)>.

legendas e ajudaram a aumentar a fragmentação parlamentar (Nicolau, 2017).

O horário de difusão de propaganda política no rádio e na televisão conferido aos partidos e candidatos sempre foi um dos recursos mais importantes para as campanhas dos partidos no Brasil. Até 2014, as regras eram muito liberais e permitiam que todos os partidos com registro na Justiça Eleitoral tivessem um tempo mínimo para a propaganda eleitoral; um exemplo da liberalidade da legislação é que mesmo partidos que nunca elegeram um deputado federal como o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Partido da Causa Operária (PCO) e Partido Comunista Brasileiro (PCB) garantiram um tempo razoável de propaganda para os seus candidatos à presidência.

O fundo partidário foi criado em 1965, mas passou a receber aportes significativos somente a partir de 1995. Até 2018, todos os partidos registrados recebiam recursos do Fundo (95% eram distribuídos proporcionalmente à votação dos partidos para a Câmara dos Deputados e 5% em partes iguais entre todos os partidos registrados). Com o alto valor do fundo, mesmo microlegendas recebiam valores expressivos. Em 2018, o Partido da Mulher Brasileira (que obteve registro em 2015, portanto não havia disputado uma eleição para a Câmara) recebeu o menor valor: R\$ 951 mil.<sup>2</sup>

Somente a partir de 2019 começam a vigorar uma série de mudanças na legislação eleitoral com impacto negativo sobre as menores legendas. A primeira estabelece que um partido deve ultrapassar um percentual mínimo de votos nas eleições para Câmara dos Deputados para ter acesso ao fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito. A cláusula de desempenho começou em 1,5% em 2018 e terá um crescimento paulatino: 2% em 2022, 2,5% em 2026, até se estabilizar

---

<sup>2</sup> Fonte: <<https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1>>.

em 3% em 2030. Em 2018, 14 partidos obtiveram menos do que 1,5% de votos, e deixaram de receber recursos do fundo eleitoral desde 2019 e não tiveram tempo de propaganda nas eleições municipais de 2020 e nem terão nas eleições de 2022. Com a vigência da nova norma, os recursos do fundo partidário ficaram concentrados em menos legendas: dos 32 partidos com registro definitivo, 23 receberam recursos do fundo em 2021, com valores que oscilaram de R\$ 16,2 milhões (PV) a R\$ 104,5 milhões (PSL).

O fim das coligações nas eleições para deputados e vereadores é a mudança mais significativa feita no sistema proporcional desde a redemocratização. A norma foi aprovada em 2019, vigorou nas eleições municipais de 2020 e reduziu o número de partidos representados na Câmaras Municipais. Como esperado, a redução foi mais acentuada nas cidades que elegem um número reduzido de vereadores — 9 e 10 representantes (Bolognesi, 2022).

A expectativa é que o mesmo aconteça nas eleições de 2022. O número de partidos com representantes na Câmara dos Deputados provavelmente vai diminuir em grande parte dos estados. Vale a pena lembrar que em 14 unidades da federação, um partido necessitará de, pelo menos, 8% dos votos para eleger um deputado.<sup>3</sup> No gráfico 1 observamos que em 2022 houve a maior queda na fragmentação partidária ao longo de uma legislatura. Isso decorreu da compactação do campo de direita após as mudanças de legenda durante a migração da janela de abril, com deputados abandonando pequenas legendas em direção aos três maiores partidos governistas (PL, PP e Republicanos). Essas trocas provavelmente já são um efeito das novas normas: concorrer por legendas

---

<sup>3</sup> O percentual mínimo de votos para eleger um deputado em cada estado é apresentado em: <<https://www.poder360.com.br/opiniao/nova-regra-complica-distribuicao-de-vagas-de-deputados/>>.

pequenas diminuí muito as chances de sucesso de alguns candidatos.

A federação foi o mecanismo inventado pelos congressistas para permitir a sobrevivência dos pequenos partidos, já que os votos das legendas federadas são somados para o cálculo de cadeiras e para ultrapassar a cláusula de desempenho. Mas para efeitos mais globais, uma federação terá de funcionar como um partido (com um único líder na Câmara dos Deputados e recebendo um valor único do fundo partidário). Portanto, após a formalização das federações, a concentração partidária na Câmara será ainda maior.

Em resumo: tanto o movimento de migração partidária, como a formalização das federações podem ser interpretados como uma antecipação dos dirigentes partidários em relação aos efeitos mais exigentes (cláusula de 2% e fim das coligações) que passam a vigorar em 2022.

## DOIS POLOS NA DISPUTA PRESIDENCIAL: O PT E QUEM DO OUTRO LADO?

A hiperfragmentação partidária observada na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e na pulverização do controle dos executivos estaduais e municipais não se verifica nas eleições presidenciais do período. A única eleição em que houve uma real dispersão eleitoral foi a de 1989, quando, praticamente todos os partidos então registrados apresentaram um candidato próprio. Collor (PRN) e Lula (PT), os dois mais votados, obtiveram somados apenas 49% dos votos. Nas seis eleições em que o PT e PSDB chegaram em primeiro e segundo lugar, o somatório do voto das duas legendas no primeiro turno foi a seguinte (o total foi calculado apenas para os votos válidos): 1994 (81%), 1998 (85%), 2002 (69%), 2006 (91%), 2010 (80%), 2014 (76%). Em 2018, Bolsonaro e Haddad receberam somados 75% dos votos.

Por que a eleição presidencial foi polarizada e teve este caráter concentrado em sistema partidário tão fragmentado? Por que partidos relevantes e bem estruturados nacionalmente deixaram de apresentar candidatos na disputa presidencial durante o período? Acredito que três fatores tenham contribuído para isso. O primeiro é a dificuldade que os partidos têm de organizar uma estrutura de campanha competitiva; com desafios que vão desde a arrecadação de recursos à organização de palanques estaduais que possam dar suporte aos seus candidatos que disputam a presidência.

O segundo é a força inercial da polarização entre PT e PSDB que dominou a política brasileira por 20 anos (1994-2014). A vitória do PSDB em 1994 nas eleições presidenciais e nos estados com maiores eleitorados do país (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro) permitiu ao partido ampliar sua presença em muitos municípios e atrair novos filiados. Do outro lado, o PT se consolidaria ao longo da década de 1990 como o maior partido de esquerda do país, desbancando tradicionais lideranças e seus partidos: Leonel Brizola (PDT), Miguel Arraes (PSB) e a esquerda de extração comunista (PCdoB e PCB). Nas eleições de 1998, a candidatura oposicionista de Lula conseguiria o feito de indicar Leonel Brizola à vice-presidente e ainda contar com o apoio do PSB de Miguel Arraes, que concorria à reeleição para governador de Pernambuco. Por conta da forma de sua organização na origem, privilegiando cidades em que havia previamente setores da sociedade civil organizada (sindicatos, movimentos sociais e grupos da Igreja Católica progressistas), o PT teve dificuldades de criar diretórios nas pequenas cidades do país nas décadas de 1980 e 1990. O fato de estar à frente do governo federal por mais de uma década a partir de 2002 foi decisivo para que o partido conseguisse se organizar nas pequenas cidades, que se tornariam a partir de 2006, os principais redutos dos candidatos presidenciais petistas.



Na oposição parlamentar aos governos do PT, o PSDB não seria tão eficiente quanto o PT havia sido durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). O contraponto do partido ao petismo derivou, em larga medida, do controle dos governos de São Paulo e Minas Gerais. O PSDB ficou à frente do governo de São Paulo por mais de duas décadas, no que seria o mais longo controle de um governo estadual por um mesmo partido desde 1945. Em Minas Gerais, o partido ganhou as eleições de 1994, perdeu a disputa de 1998 para Itamar Franco, e ficou à frente do governo do estado por 12 anos (2003-2015). Não é coincidência que os candidatos à presidência apresentados pelo PSDB desde os anos 2000 sejam lideranças dos dois estados: José Serra (2002 e 2010), Geraldo Alckmin (2006 e 2018) e Aécio Neves (2014).

Um último fator é o papel de Luiz Inácio Lula da Silva, o principal dirigente do PT e figura central da política brasileira desde os anos 1980. Lula, disputou cinco campanhas sucessivamente, e em três delas esteve no segundo turno, acabou ajudando a configurar o polo à esquerda da disputa presidencial. Vale lembrar que Lula foi ainda figura fundamental para transformar Dilma Rousseff em uma candidata vitoriosa em 2010. Lula ainda participou ativamente da campanha de reeleição da presidente em 2014 e, mesmo preso, foi figura central na estratégia da campanha de Fernando Haddad em 2018.

A presença do PT e a da liderança de Lula estimularam o aparecimento de uma atitude antipetista na opinião pública brasileira. Coube ao PSDB, liderar a oposição ao PT por duas décadas. Em 2018, Bolsonaro e o movimento que se agregou em torno dele, com um discurso ainda mais fortemente antipetista. Desde a sua vitória, Bolsonaro passaria a ocupar o posto de principal opositor à liderança de Lula e ao petismo.

A centralidade do PT e do PSDB no quadro partidário brasileiro pode ser observada no quadro 1, que lista as opções dos onze principais partidos do período em relação à disputa

presidencial: lançar candidato próprio, apoiar outros partidos, não lançar candidato e nem apoiar candidatos de outros partidos. O PT e o PSDB são as únicas legendas que apresentam candidatos em todas as oito disputas. A seguir aparece o PDT, que teve candidato próprio em quatro disputas (Leonel Brizola em 1989 e 1994; Cristovam Buarque em 2006; Ciro Gomes em 2018). O PMDB/MDB apresentou candidato próprio em três eleições (Ulysses Guimarães em 1989, Orestes Quércia em 1994 e Henrique Meirelles em 2014) e apoiou candidatos do PT e PSDB em outras duas oportunidades. PFL/DEM e PCdoB seguiram a mesma estratégia, de apoiar candidatos de outras legendas: o primeiro apoiou o PSDB em seis das sete disputas, enquanto o segundo sempre fez parte da coligação petista.

Quadro 1. Opção dos principais partidos nas eleições presidenciais (1989-2018)

Partido	1989	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
PT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
PCdoB	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT
PSB	PT	PT	PT	✓	X	PT	✓	X
PL/PR	✓	X	PPS	PT	PT	PT	PT	PSDB
PDT	✓	✓	PT	PPS	✓	PT	PT	✓
PPS	✓	PT	✓	✓	X	PSDB	PSB	PSDB
PMDB	✓	✓	PSDB	PSDB	X	PT	PT	✓
PSDB	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
PFL/DEM	✓	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
PTB	✓	PSDB	PSDB	PPS	X	PSDB	PSDB	PSDB
PDS/PPR/PPB/PP	✓	✓	PSDB	X	X	X	PT	PSDB
PSL								✓

✓ = candidato próprio

X = não participou formalmente de nenhuma coligação à presidência

Fonte: elaboração própria.

## O CRESCIMENTO DA DIREITA E O DECLÍNIO DO CENTRO

A força do PT nas eleições presidenciais e na opinião pública não se traduziu em domínio no Congresso; na Câmara dos Deputados, o partido chegou a eleger a maior bancada em três oportunidades, mas em nenhuma ultrapassou a marca de 20%. Se adicionarmos ao PT os outros partidos, os partidos de esquerda são majoritários apenas em 2006 e 2010. Com exceção dessas duas legislaturas, o Congresso tem sido desde a redemocratização dominado por partidos de centro e direita. Essa é uma terceira característica do sistema partidário brasileiro.

A tarefa de classificar os partidos brasileiros no eixo direita-esquerda enfrenta diversos desafios. Em muitas democracias as ideias contidas nesses documentos é uma fonte privilegiada para a classificação ideológica dos partidos. A primeira dificuldade, é que no Brasil os programas partidários, os manifestos e os projetos de governo recebem muito pouca atenção dos dirigentes. Outra forma de classificar os partidos é feita a partir das pesquisas de opinião. O grande número de legendas em atividade no país e o próprio cansaço delas em apresentar propostas para os eleitores torna esse caminho pouco promissor. A terceira forma é pedir aos estudiosos que classifiquem os partidos em uma escala (quase sempre numérica). A média dos escores conferidos pelos estudiosos acaba sendo um bom indicador para a classificação dos partidos. Essa é a opção mais utilizada pelos estudiosos dos partidos brasileiros

Uma ampla pesquisa ouviu 47 cientistas políticos em 2010 (Tarouco & Madeira, 2013). A eles foi pedido que classificassem 27 partidos em uma escala de 1 a 7. O resultado produziu uma escala numérica, que vai de 1.1 (PCO) até 6.2 (DEM). Embora fundamental para a comparação entre as legendas, a escala não pode ser transposta para a conhecida

classificação esquerda-direita-centro. Para fins puramente descritivos, agreguei os partidos classificados pela pesquisa em três grupos; usei a ordem definida pela pesquisa e estabeleci alguns cortes arbitrários. Para tal, levei em conta algumas mudanças na posição dos partidos que aconteceriam nos anos subsequentes. O ideal seria utilizar escalas que classifikassem os partidos em diferentes momentos no tempo, mas elas não existem.

A classificação proposta é a seguinte: na esquerda estariam: PSOL, PT, PCB/PPS, PT, PSB, PDT e REDE.<sup>4</sup> O centro do espectro partidário seria ocupado pelo PV, PPS, PMDB, PMN, PHS e PSDB. Todas as outras legendas foram classificadas como de direita.

O gráfico 2 mostra a evolução das cadeiras dos três campos ideológicos na Câmara dos Deputados desde 1986. Apesar dos limites para a agregação dos partidos mostrados anteriormente, o gráfico revela alguns padrões claros. O primeiro é o crescimento constante da bancada da esquerda até 2010, quando chega a quase 40% da Câmara; nas eleições de 2014 e 2018, o somatório das cadeiras da esquerda cai para a faixa de 30%. Os partidos de centro tiveram uma forte queda em 1990, por conta do processo de esvaziamento do PMDB. O melhor momento dos partidos centristas foi durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1994 e 1998). Mas o que chama mais a atenção é a queda acentuada em 2018. Os partidos de direita vinham em processo de declínio constante desde 1990, mas a partir de 2010 ele é revertido, até chegar ao surpreendente resultado de 2018, quando os partidos de direita somados chegam a quase 60% da representação. A ascensão

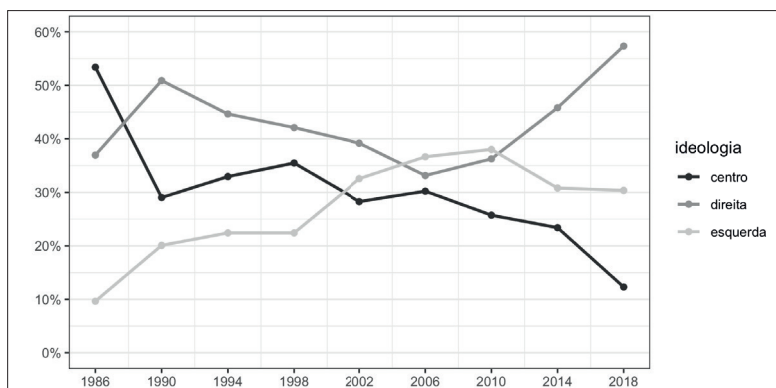
---

<sup>4</sup> Como o intuito é observar a evolução dos partidos na Câmara dos Deputados, somente os partidos que elegeram pelo menos um deputado federal são listados. A REDE não existia no momento de classificação dos partidos. Outros partidos surgidos após a realização da pesquisa (2010) também foram classificados por mim.

do PSL é a principal responsável pelo forte crescimento da direita parlamentar.

As eleições de 2018 sempre serão lembradas pela surpreendente vitória de Jair Bolsonaro, para presidente; mas essa deve ser vista também como a eleição em que os partidos de centro desabaram e as legendas de direita conquistaram um expressivo número de deputados.

% de cadeiras na Câmara dos Deputados  
Centro, direita e esquerda (1986-2018)



Fonte: elaboração própria, a partir de resultados eleitorais, TSE.

## A ELEIÇÕES DE 2022 E O SISTEMA PARTIDÁRIO

Escrevo este texto em maio de 2022, em um momento em que as candidaturas à presidência, ainda que praticamente definidas, não estão formalizadas. Existe muita incerteza em relação às candidaturas aos governos de estado e ao Senado. Portanto, me sinto pouco à vontade para fazer especulações sobre o quadro partidário derivado do pleito de 2022. De qualquer modo, da perspectiva apresentada, vale a pena prestar a atenção a algumas tendências.

1. A provável diminuição da fragmentação partidária no Congresso. A Câmara dos Deputados deve ter a maior redução da dispersão partidária entre eleições desde 1986. Imagino um nível ainda alto (um valor próximo dos números do primeiro governo Lula), mas bem menor do que o conhecido em 2014 e 2018. Vale lembrar que para fins do funcionamento do sistema representativo, as federações serão contadas como um único partido.
2. Qual é lugar do Centro? Os partidos que ocupavam o centro do espectro partidário sofreram intensas perdas por conta da vitória de Bolsonaro e seus apoiadores nos estados em 2018. De lá para cá, as bancadas dos partidos centristas encolheram no Congresso e a ausência de um candidato minimamente competitivo à presidência reduz muito as chances de recuperação desse campo político em 2022. A grande pergunta é: qual é o efeito da governabilidade parlamentar, particularmente no governo Lula, da ausência de uma bancada centrista relevante no Congresso?
3. Não existem pesquisas recentes sobre o tema, mas a minha impressão é que o Centrão (outrora caracterizado por seu pragmatismo) se tornou mais ideológico e se deslocou para a direita ao longo do governo Bolsonaro. Independente de quem vença as eleições presidenciais, a direita deve sair fortalecida nas eleições parlamentares, com uma bancada expressiva no Congresso.
4. Os partidos de esquerda devem ampliar a representação na Câmara dos Deputados. Eventualmente, voltando ao patamar dos anos 2006/2010. Uma bancada expressiva de esquerda será fundamental para a base de sustentação do governo Lula; no cenário com um centro político esvaziado.

5. Com a direita e a esquerda fortalecidas, podemos imaginar que o próximo presidente eleito (Lula com maior probabilidade e Bolsonaro com menor, segundo as pesquisas de maio) deve contar com uma razoável base de sustentação parlamentar. Mas tendo de lidar com uma oposição mais coesa e ampla de que os presidentes anteriores.

## REFERÊNCIAS

- BOLOGNESI, B. Institucionalização Partidária: a proposta de uma ferramenta bidimensional para indicadores empíricos (2012). In: MATHEUS, T. A. M. Consequências (e distorções) provocadas pelo fim das coligações nas eleições de 2020, o que esperar para 2022?. In: *45.º Encontro Anual da ANPOCS*, 2022.
- MELO, C. R. & CÂMARA, R. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados*, 55(1), pp. 71-117, 2012.
- NICOLAU, J. *Representantes de quem: os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- TAROUCO, G. D. S. & MADEIRA, R. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. *Revista Debates*, pp. 93-114, 2013. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/view/38573/0>>. Acesso em: 27-9-2013.



### 3

## Cor, gênero e ambição política no Brasil

*Adriano Codato*

*Nilton Sainz*

*Gabriela Gabryel*

*Roberta Picussa*

É inegável a desproporção em que pretos e pardos são representados na política brasileira. Os grupos afro-brasileiros compreendem mais de 56% da população do Brasil (IBGE, 2019), mas alcançaram menos de 25% de representantes na Câmara dos Deputados nas eleições de 2018. Pesquisas anteriores identificaram que a escassez de não brancos na política brasileira não está relacionada com a oferta de candidatos, mas sim com as chances de serem eleitos (Campos & Machado, 2015; 2017; Janusz, 2017). Este capítulo explora esse tema por outro ângulo. Estudamos as ambições políticas dos deputados federais pretos e pardos.

Analizamos as escolhas de carreira e chances de sucesso eleitoral de deputados federais autodeclarados não brancos (pretos e pardos) eleitos em 2014 para a 55.<sup>a</sup> Legislatura.

Uma vez eleitos, parlamentares não brancos possuem as mesmas ambições políticas e as mesmas chances de sucesso eleitoral que deputados federais brancos? Para isso, avaliamos as opções de carreira e o sucesso eleitoral desses deputados nas eleições gerais de 2018.

Na Ciência Política brasileira, os estudos que abordaram a temática de raça e eleições estiveram mais concentrados nas preferências do eleitorado do que propriamente nos candidatos ou eleitos a cargos (Campos & Machado, 2020). Campos & Machado (2015; 2017; 2020) investigaram os determinantes de sucesso eleitoral a partir da autodeclaração, averiguando que o sistema representativo brasileiro possui vários mecanismos de exclusão. São “múltiplos filtros que vão desde a indicação partidária, passando pela obtenção de financiamento, até a votação” (Campos & Machado, 2020, p. 122). Janusz (2017) reforça esses achados e indica que a disparidade “racial” na representação política reflete na realidade aspectos constitutivos das desigualdades socioeconômicas brasileiras, tais como origens sociais de classe e grau de escolaridade.

Ainda tímidas na literatura nacional, investigações voltadas a explicar as desigualdades raciais na representação política brasileira apresentam lacunas. Uma delas diz respeito às carreiras políticas, mais especificamente em relação à ambição. Tradicionalmente, estudos sobre ambição política no Brasil são de matriz neoinstitucionalista e se dedicam a observar os efeitos do sistema político no carreirismo de políticos profissionais (Borchert, 2011; Leoni, Pereira & Rennó, 2003; Samuels, 2003; Santos, 1999), deixando de lado as possíveis relações entre perfil sociográfico dos representantes e os determinantes nas escolhas de carreira.

Após o estudo seminal de Schlesinger (1966), *Ambition and politics: political careers in the United States*, surgiram algumas pesquisas que consideraram variáveis sociais como determinantes da ambição política. Stone (1980), por exemplo, investiga políticos pretos eleitos no estado de Michigan

nos Estados Unidos. Ele demonstrou que o grupo de políticos pretos possuía ambições diferentes entre si, evidenciando que as origens sociais, a formação política (como a experiência em cargos eletivos) e o gênero eram fatores que influenciavam na busca por novos cargos e pelo avanço na carreira eletiva. Moore (2005) trouxe evidências sobre ambição política de ativistas de grupos minoritários. Ele revelou que a entrada de minorias étnicas na política se dá localmente graças à socialização política no bairro, próximo à comunidade de origem, portanto. Lawless (2012), por sua vez, verificou que entre os possíveis candidatos, os grupos de minorias étnicas demonstravam ambições políticas semelhantes aos brancos. A principal diferença seria o gênero dos políticos analisados: mulheres possuem menor probabilidade de se lançarem candidatas, independentemente do grupo racial a que pertencem.

Frederick (2014) comprovou que mulheres pretas possuem ambição política importante em virtude de um discurso a respeito da representação política do seu grupo. Os achados de Holman & Schneider (2016) confirmaram esses resultados, indicando que mulheres pretas são politicamente mais ambiciosas que mulheres de outros grupos (quando analisada a autopercepção sobre as chances de se ocupar uma posição eletiva). Isso pode ser explicado pela própria formação política do grupo minoritário no país e seu destaque em relação a outros grupos étnicos. A participação política de mulheres pretas é notável (Farris & Holman, 2014). Essa ambição, contudo, diminui à medida que aspectos ligados ao recrutamento partidário, tais como a dependência da elite política para sancionar candidaturas, intervêm (Holman & Schneider, 2016).

Neste estudo, testamos duas hipóteses que relacionam grupos de parlamentares não brancos e brancos e suas ambições políticas. A primeira hipótese (H1) analisa se deputados federais não brancos possuem chances menores de sucesso eleitoral comparados com parlamentares brancos quando, ao final do mandato, suas ambições são progressivas. Já a

segunda hipótese (H2) examina se parlamentares brancas na Câmara dos Deputados apresentaram ambições políticas mais altas que deputadas federais não brancas nas eleições de 2018.

O capítulo está organizado em três seções. A seção 2 apresenta e descreve os dados e métodos empregados, o desenho da pesquisa e as técnicas de análise de dados. A terceira seção traz os resultados dos testes de hipóteses e as análises. Nas conclusões, retornamos aos objetivos iniciais e às hipóteses originais, destacando as limitações desta investigação e os passos posteriores para a construção dessa agenda de pesquisa no Brasil.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Coletamos os dados de perfil (sexo e cor autodeclarada) dos 513 parlamentares eleitos em 2014 para a 55.<sup>a</sup> Legislatura no repositório eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Acompanhamos suas candidaturas e escolhas nas eleições gerais de 2018.

O quadro 1 detalha as variáveis da pesquisa.

Quadro 1. Desenho de pesquisa a partir das variáveis presentes no modelo

Tipo da variável	Nome da variável	O que mede	Categorias
Dependente	Ambição política_2018	O cargo político a que o deputado(a) se candidatou em 2018	1. Progressiva 2. Estática 3. Regressiva 4. Discreta
Independente	Sucesso eleitoral_2018	Os resultados eleitorais em 2018 em termos de sucesso e insucesso	1. Eleito 2. Não eleito
Independente/controlado	Branco_Não branco_Dummy	A autodeclaração do(a) candidato(a) ao TSE em 2014 sobre sua cor de pele	1. Branco 2. Não branco (pretos e pardos)
Independente/controlado	Sexo	O sexo declarado ao TSE em 2014	1. Feminino 2. Masculino

Fonte: elaboração própria com base nos dados oficiais do TSE (2014; 2018).

A variável ambição política é mensurada pelos movimentos de carreira efetuados pelos parlamentares em 2018. Entre as opções de não concorrer (discreta) ou disputar um cargo eletivo, a classe política pode almejar cargos mais altos na hierarquia política (ambição progressiva), cargos menores (ambição regressiva) ou permanecer no mesmo cargo (ambição estática).<sup>1</sup>

A falta de uma definição clara da hierarquia das posições políticas no Brasil gera uma certa indefinição sobre o que seria, de fato, ambição progressiva (Borchert, 2011). A nossa classificação da direção política das ambições dos deputados federais foi elaborada a partir da seguinte disposição de cargos:

- a) *ambição progressiva*: prefeito de capital, senador, governador, presidente da República, vice-presidente;
- b) *ambição estática*: deputado federal;
- c) *ambição regressiva*: prefeito de cidade do interior, vice-prefeito, vereador, deputado estadual, vice-governador, suplente de senador;
- d) *ambição discreta*: não se candidatou.

A hierarquia a partir do cargo de deputado federal leva em consideração os níveis de governo, sendo o nível federal o mais alto, seguido pelo estadual e por último pelo municipal. No Legislativo, somente o cargo de senador será considerado como progressão de carreira em relação ao de deputado federal. Além disso, os cargos de primeiro escalão do Executivo estadual (governador) e municipal (prefeito das capitais do país) também foram considerados como postos mais

---

<sup>1</sup> As classificações desses tipos de ambição política estão definidas na literatura. Para mais detalhes ver Schlesinger (1966) e, no que tange ao caso brasileiro, Leoni, Pereira & Rennó (2003).

elevados, assim como no nível federal (presidente e vice-presidente da República).

Cargos como suplência de senador, vice-governador e vice-prefeito, além do nível municipal no poder Legislativo ou Executivo de municípios do interior,<sup>2</sup> foram considerados como diminuição hierárquica em relação à posição ocupada na Câmara dos Deputados (ambição regressiva).

As variáveis de sucesso eleitoral são dicotômicas e distinguem candidaturas bem-sucedidas de candidaturas em que houve fracasso eleitoral. Já a variável “Branco\_Não branco\_Dummy” uniu parlamentares pretos e pardos na categoria “Não branco”, permitindo um número maior de casos categorizados como minoria étnico-racial na Câmara dos Deputados na 55.<sup>a</sup> Legislatura.

Foram aplicados dois testes estatísticos. O primeiro foi o cálculo de *odds ratio* (OR) ou razão de chance, que mede a associação entre uma exposição (tipo de ambição) e um resultado (sucesso ou fracasso eleitoral). Sendo  $OR > 1$  aumento da chance do desfecho e  $OR < 1$  diminuição na chance do desfecho. O segundo foi o teste de independência qui-quadrado e o cálculo dos residuais ajustados para analisar se existem associações entre tipo de ambição política e grupos étnico-raciais na Câmara.

## RESULTADOS E ANÁLISES: TESTES DE HIPÓTESES

### *A chance dos políticos profissionais*

A partir do cenário de desigualdades de representação em cargos eletivos entre brancos e não brancos evidenciadas

---

<sup>2</sup> Municípios classificados como “interior” podem possuir um alto número de eleitores, população e poder decisório, o que foi ignorado por ora nessa investigação.

nas competições eleitorais e nos espaços de poder, o teste de hipótese (H1) a seguir verificou se parlamentares não brancos possuem, quando comparados com parlamentares brancos, menores chances de sucesso eleitoral se suas ambições são progressivas ao final do mandato (2018).

Na tabela 1, apresentamos o teste qui-quadrado e a *odds ratio* para a relação entre ambição política e sucesso eleitoral de deputados federais não brancos e brancos no Brasil em 2018.

Tabela 1. Teste de associação e odds ratio para ambições políticas e sucesso eleitoral de deputados federais não brancos e brancos no Brasil em 2018

Ambição política 2018	Grupo racial na Câmara dos Deputados	<i>odds ratio</i>	p valor
Progressiva	Branco	0,315	,000***
	Não brancos	0,252	,090
Estática	Branco	2,913	,000***
	Não brancos	2,632	,106
Regressiva	Branco	0,535	,171
	Não brancos	0,679	,645

\*\*\* nível de significância < 0,005

Fonte: elaboração própria com base em TSE (2018).

A ambição progressiva demonstra significância estatística em razão da associação com desfechos negativos (fracasso) nas urnas ( $OR < 1$ ), em especial o grupo de parlamentares brancos ( $p < 0,05$ ), que disputam em maior quantidade os cargos mais altos. Entretanto, considerando a OR de brancos e não brancos, é possível verificar que a chance de parlamentares não brancos foi de 75% ( $OR 0,252$ ) de derrotas em ambições progressivas em 2018, enquanto para deputados



brancos foi de 69% (OR 0,315) de fracasso.<sup>3</sup> Esse dado não nos permite assumir a hipótese alternativa do teste, o que rejeita a hipótese 1 do estudo. Logo, apesar de serem menores as chances de não brancos em ambições progressivas, é possível diagnosticar que o desfecho nas urnas em progressões de carreira independeu do grupo étnico-racial na Câmara em 2018.

A partir do momento em que consideramos políticos eleitos e não candidatos, a cor tende a perder importância quando se calcula a taxa de sucesso. Isso é, paradoxalmente, um elemento de apoio aos achados de Campos & Machado (2017). As desigualdades de raça são mais pronunciadas na etapa de recrutamento das candidaturas, financiamento e votação. Políticos não brancos têm muita dificuldade para chegar lá. E possuem tanta dificuldade quanto brancos para progredir na carreira. Contudo, uma análise focada somente em escolhas de carreira e taxas de sucesso deixa de fora variáveis fundamentais para calcular efetivamente desigualdades políticas. É preciso considerar cargos internos nos partidos, posições de poder e prestígio na própria Câmara dos Deputados, “lugar” na lista eleitoral quando se fala em financiamento de campanhas etc.

Em relação à ambição estática (reeleição), observamos pelo valor da OR (2,9) que a chance de sucesso eleitoral de deputados federais brancos é quase 3 vezes maior que a chance de fracassar. Já parlamentares não brancos possuem 2,6 vezes chance de sucesso quando concorrem à reeleição. Isso indica que, para ambos os grupos raciais presentes na Câmara, a opção por se manter no cargo é a mais segura para sobreviver eleitoralmente. A ambição regressiva não retorna resultados estatisticamente significativos em nenhuma de nossas análises ( $p > 0,05$ ).

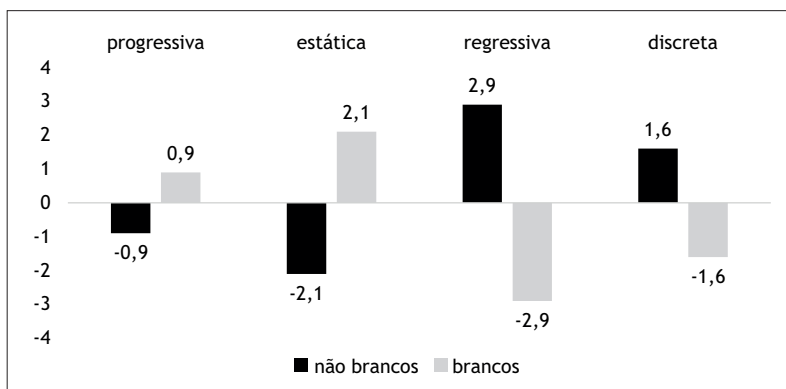
---

<sup>3</sup> Quando  $OR < 1$ , subtraímos o valor de OR de 1 e multiplicamos por 100 para relatar em porcentagem a chance.

## Gênero e ambição das eleitas

O passo seguinte é testar a segunda hipótese (H2): parlamentares brancas teriam ambições políticas maiores que deputadas federais não brancas nas eleições de 2018. No caso entendemos aqui ambição como ambição progressiva (cargos mais elevados) ou ambição estática (continuidade no mesmo posto). Para tal, selecionamos os 51 casos de parlamentares do sexo feminino e realizamos um teste de associação considerando a ambição política no pleito de 2018 por grupos raciais. No gráfico 1 estão representados os resultados.

Gráfico 1. Residuais ajustados para o teste qui-quadrado de independência entre tipos de ambição política em 2018 e grupos raciais para a coorte de parlamentares mulheres



Chi-square test = 12,030; p-valor = 0.007; Cramer's V = 0.49

Fonte: elaboração própria com base em TSE (2018).

O resultado da análise sobre parlamentares mulheres na eleição de 2018 indica uma associação ( $p < 0,05$ ) relativamente forte (Cramer's V = 0,49) entre o grupo étnico-racial e a direção de escolha de carreira efetuada. Observamos por meio

do residual ajustado que deputadas autodeclaradas pretas e pardas estão mais associadas com *ambição regressiva* (2,9), ou seja, tendem a deixar a Câmara dos Deputados rumo a cargos de menor expressão; e estão também associadas, só que negativamente, com a *ambição estática* (-2,1), enquanto parlamentares brancas possuem associação significativa (embora pequena) com a opção pela reeleição (2,1). As ambições progressivas e discretas não ultrapassaram o limite crítico do residual (1,96).

Esse resultado reforça a importância de se considerar a interseccionalidade nas análises sobre cor e gênero em ambição política (Stone, 1980). De fato, a reconhecida desvantagem da mulher em entrar e permanecer na política é percebida de modo diferente por negras e brancas, pois a cor agrava ainda mais as oportunidades das mulheres pretas e pardas permanecerem no cargo ou irem além dele. Porém, o resultado serve também como evidência de obstáculos existentes na carreira política para mulheres de ambos os grupos, visto que almejar cargos mais altos não esteve no horizonte de todas as parlamentares analisadas (a ambição progressiva de ambos os grupos não superou o limite crítico).

Esse resultado confirma a hipótese 2 e aponta para a existência de uma conexão entre sexo, cor e ambição política para o grupo investigado. Este achado abre um caminho para se considerar fatores tais como a desigualdade de incentivos partidários, o nível de profissionalização e o grau de socialização políticas ou mesmo as condições socioeconômicas implicadas no cálculo individual.

Considerando esses resultados, seria interessante uma pesquisa qualitativa com as mulheres negras para compreender de que modo os fatores relacionados anteriormente impactam na ambição política, tal como feito nos estudos sobre os Estados Unidos (Stone, 1980; Frederick, 2014; Farris & Holman, 2014).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi analisar as movimentações de carreiras dos parlamentares federais eleitos em 2014 nas eleições de 2018 tendo como principais parâmetros a cor e o sexo declarados. Buscamos responder se parlamentares pretos e pardos têm as mesmas ambições políticas e as mesmas chances de sucesso eleitoral que deputados federais brancos.

Sobre a conexão entre ambição política, desfechos eleitorais e grupos étnico-raciais em suas ambições políticas, não foi possível diagnosticar associação significativa. Deputados federais brancos e não brancos correm, ambos, com alta probabilidade de insucesso quando desejam subir na hierarquia política. A H1 não foi confirmada.

Em relação à ambição política de deputadas pretas e pardas, observamos a associação entre sexo, tipos de ambição política e grupos étnicos-raciais. Em comparação com parlamentares brancas, o grupo minoritário analisado esteve menos propenso a tentar a reeleição ao cargo e mais associado com a ambição regressiva. Esses achados confirmam a H2, e apontam para a necessidade de análises mais profundas sobre a intersecção entre sexo, cor e ambições na carreira representativa.

Esse resultados abrem caminho para a formulação de uma agenda de pesquisa mais ambiciosa sobre os efeitos da desigualdade racial nas carreiras políticas no Brasil. Nossas análises demonstraram que a relação entre *ambições progressivas* e as chances de sucesso entre grupos étnico-raciais distintos são praticamente as mesmas quando analisamos uma única legislatura (poucas chances). Idem para *ambições estáticas* (maiores chances). Uma possível explicação para isso pode ser dada pela própria dinâmica de carreiras políticas induzidas pelo Congresso brasileiro, em que a escolha mais comum é a busca pela continuidade na Câmara dos

Deputados (Borchert, 2011; Leoni Pereira & Rennó, 2003; Samuels, 2003; Santos, 1998).

Os achados também fortalecem a tese de que o motor fundamental da desigualdade na representação política está na etapa de recrutamento e acesso aos cargos eletivos, sendo esse momento o maior agravante da baixa representação de minorias raciais no Legislativo (Campos & Machado, 2015; 2017). Já quando olhamos a intersecção de gênero e raça das parlamentares, nosso estudo revela que a ambição política é diferente entre os grupos étnicos, sinalizando a existência de fatores que potencializam a desigualdade política.

Este estudo está limitado à dimensão político-eleitoral. Expandir a análise para outras legislaturas e outros cargos eletivos legislativos pode promover mais ganhos analíticos nesse tipo de investigação. Quando se trata de carreiras políticas no Legislativo brasileiro há muito ainda para ser explorado, principalmente incorporando variáveis socioeconômicas, de cor e de gênero.

## REFERÊNCIAS

- BORCHERT, J. Individual ambition and institutional opportunity: A conceptual approach to political careers in multi-level systems. *Regional and Federal Studies*, vol. 21, n.º 2, pp. 117-40, 2011.
- CAMPOS, L. A. & MACHADO, C. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.º 16, pp. 121-51, 2015.
- CAMPOS, L. A. & MACHADO, C. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 25, n.º 61, pp. 125-42, 2017.
- CAMPOS, L. A. & MACHADO, C. *Raça e eleições no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, 2020.

- FARRIS, E. M. & HOLMAN, M. R. Social capital and solving the puzzle of Black women's political participation. *Politics, Groups, and Identities*, vol. 2, n.º 3, pp. 331-49, 2014.
- FREDERICK, A. "Who Better to Do It Than Me!:" Race, Gender & the Deciding to Run Accounts of Political Women in Texas. *Qualitative Sociology*, vol. 37, n.º 3, pp. 301-21, 2014.
- HOLMAN, M. R. & SCHNEIDER, M. C. Gender, race, and political ambition: how intersectionality and frames influence interest in political office. *Politics, Groups, and Identities*, vol. 6, n.º 2, pp. 264-80, 2016.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada 2012-2019*. Rio de Janeiro, 2019.
- JANUSZ, A. Candidate race and electoral outcomes: evidence from Brazil. *Politics, Groups, and Identities*, vol. 6, n.º 4, -p. 702-24, 2017.
- LAWLESS, J. L. *Becoming a Candidate Political Ambition and the Decision to Run for Office*. London: Cambridge University Press, 2012.
- LEONI, E.; PEREIRA, C. & RENNÓ, L. Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. *Opinião Pública*, vol. IX, n.º 1, pp. 44-67, 2003.
- MOORE, R. G. Religion, Race, and Gender Differences in Political Ambition. *Politics and Gender*, vol. 1, n.º 4, pp. 577-96, 2005.
- SAMUELS, D. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SANTOS, F. Recruitment and Retention of Legislators in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, n.º 2, pp. 209-237, maio 1999.
- SCHLESINGER, J. *Ambition and Politics Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNal ed., 1966.
- STONE, P. T. Ambition Theory and the Black Politician. *The Western Political Quarterly*, vol. 33, n.º 1, p. 94, 1980.

## 4

### **“A culpa é do juiz!”: a Justiça Eleitoral sob ataque**

*Cláudio Couto  
Fábio Kerche*

#### DEMOCRACIA E GOVERNANÇA ELEITORAL

**N**o processo eleitoral de um país democrático, a única incerteza deveria ser sobre os possíveis resultados das disputas em aberto. Quem ganha e quem perde as contendas é algo decidido pelo eleitorado, por meio do voto secreto, em eleições justas e competitivas. Uma vez computados os votos, os vencedores assumem os postos em competição, enquanto os derrotados, mesmo quando controlam o governo, devem sair pacificamente do poder. Em outras palavras, os resultados devem ser aceitos por todos, especialmente pelos derrotados ou insatisfeitos com o desfecho. Esses elementos, para algumas definições de democracia, são indicadores suficientes para distinguir um país democrático de um autoritário.

Deve-se ressaltar, contudo, que eleições são uma condição necessária, porém insuficiente de um regime democrático. As eleições precisam ser regulares, justas e competitivas, o que exige o respeito aos direitos da cidadania (dentre os quais figuram, destacadamente, as liberdades civis e as prerrogativas políticas) — e a previsibilidade das regras de competição, que não podem ser modificadas de forma arbitrária por alguns dos competidores, ou alteradas por outros atores em favor ou desfavor de determinados contendores. Processos eleitorais viciados, com cerceamento de direitos como o de expressão e o de organização, em que o resultado pró-governo é previsível, não permitem classificar um país como poliárquico. A democracia é uma batalha sem sangue, baseada em regras estáveis e resultados imprevisíveis, em princípio — já que nunca podem ser definidos *a priori* (Przeworski, 1984).

Se do ponto de vista normativo a classificação de um país como democrático é fundamentada nas características que descrevemos, isso não significa que não haja disputas e divergências entre os partidos e os políticos em torno do entendimento e da aplicação das regras, o que pode interferir nos resultados. Em 2000, por exemplo, a contenda entre George W. Bush e Al Gore na disputa presidencial norte-americana girou em torno da contagem dos votos no estado da Flórida. A Suprema Corte foi acionada para resolver a questão, embora o vice-presidente e então candidato Gore pareça ter desistido em certo momento para não esticar a corda democrática em demasia. Segundo Hirschl (2008), tribunais deram a palavra final sobre resultados eleitorais em disputas nacionais de diferentes países, como Taiwan (2004), Porto Rico (2004), Ucrânia (2005), Congo (2006), Itália (2006) e México (2006). Quando se entra no jogo, pressupõe-se que as regras são aceitas e se evitam acirramentos demasiados, mas, quando necessário, os juízes decidem.

A democracia, em certo sentido, assemelha-se a uma disputa esportiva. Existem regras estabelecidas, reconhecimento



mais ou menos tácito da concordância dos competidores sobre elas, árbitros encarregados de decidir sobre a aplicabilidade das regras e um resultado que só é definido após o encerramento da partida. Não se pode diminuir a altura da cesta de basquete porque um dos times é mais baixo que o outro, assim como não é permitido fazer falta porque o adversário estava na direção do gol. Se o resultado necessariamente é incerto, pois está indefinido quando o jogo principia, as regras devem ser previsíveis e estáveis. Dirimir dúvidas quanto a elas e determinar se os jogadores estão ou não as infringindo, é decisão que cabe a terceiros tomar.

O aparato eleitoral — incluindo quem pode disputar, sob quais condições, como se transformam votos em cadeiras, como se dá a mecânica eleitoral etc. — deve ser previsível e de conhecimento prévio dos partidos e candidatos. Assim como no esporte, as democracias encarregam um terceiro para resolver contenciosos em relação à competição, visando assegurar que a disputa seja justa. Tribunais e órgãos quase-judiciais, reforçando aspectos da judicialização da política, são muitas vezes incluídos no processo e são autorizados a “remodelar práticas políticas”, assim como ter “acesso às urnas, financiamento de campanha e outros modos de regular a vida política” (Ferejohn, 2002, p. 61, tradução nossa). Os tribunais “são frequentemente instados a decidir sobre a aprovação ou desqualificação de partidos e candidatos ou validar lista de eleitores” (Hirschl, 2008, p. 100, tradução nossa). Se o ponto comum é a existência de um árbitro, o desenho institucional adotado em diferentes democracias é muito diverso, como aponta Marchetti (2008; 2013).

No Brasil, desde a década de 1930, foi delegado ao Poder Judiciário e ao Ministério Público o papel de assegurar os elementos previsíveis do processo eleitoral, em um arranjo institucional incomum em perspectiva comparada. O Poder Judiciário e o Ministério Público destinam parte de seus quadros para assumir a função de fiscais do processo eleitoral,

acumulando funções normativas, administrativas e jurisdicionais. São juízes e promotores que assumem funções eleitorais, que devem garantir a competitividade do processo e assegurar que o elemento necessário e desejavelmente imprevisível, o resultado eleitoral, seja obtido por meio de um processo competitivo e justo. A Justiça Eleitoral brasileira pode atuar da convenção partidária à cassação de mandato, passando pelo registro das candidaturas e pela propaganda eleitoral gratuita, além de organizar as eleições nos mais de 5 mil municípios brasileiros. Quase tudo pode ser objeto de intervenção ministerial e decisão judicial, reproduzindo no processo eleitoral o que já assistimos nos diversos aspectos da vida social e política do país. Se regras importam no resultado do jogo, os juízes eleitorais — que as aplicam e em alguns momentos até legislam sobre ela — também.

## A JUSTIÇA ELEITORAL SOB ATAQUE

Esta Justiça, formada por integrantes formalmente fora do jogo político-partidário, tornou-se alvo de ataques sistemáticos do presidente Jair Bolsonaro e de seus seguidores e aliados desde o início de seu mandato, porém com maior intensidade uma vez que o pleito de 2022 se aproximava. Em uma espécie de mimese do ex-presidente estadunidense Donald Trump, que tentou invalidar a eleição presidencial de 2020, o capitão reformado passou a questionar dois aspectos. Primeiro, a confiabilidade e a segurança das urnas eletrônicas brasileiras, objeto de admiração mesmo entre democracias consolidadas. Segundo, a imparcialidade dos membros do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) — em especial daqueles oriundos do STF (Supremo Tribunal Federal), corte com a qual o presidente da República também estabeleceu um antagonismo bélico.

A estratégia parece advir da necessidade de criar um pretexto para o questionamento de um eventual resultado adverso nas eleições de 2022, ameaçando o acordo de que na democracia todos devem reconhecer o resultado das urnas. Jogando-se *a priori* um véu de suspeição sobre o aparato eleitoral como uma apólice de seguro, seria possível justificar a contestação *a posteriori* dos resultados a serem aferidos e divulgados pelo TSE. Bolsonaro atuou de forma a gerar incertezas para além da democrática imprevisibilidade dos resultados, produzindo dúvidas sobre o próprio processo, seus árbitros e suas regras.

A despeito da campanha de difamação da Justiça Eleitoral levada a cabo pelo bolsonarismo, deve-se reconhecer que em muitas ocasiões ela própria atuou de forma a produzir incertezas em relação aos pleitos, reproduzindo os problemas do sistema de justiça como um todo: voluntarismo político, mudanças de regras eleitorais decididas fora do Poder Legislativo, critérios diversos entre integrantes dos diferentes ramos do Ministério Público e do Poder Judiciário, mudanças de posição repentinas, respostas lentas a dúvidas sobre o processo etc., geraram confusão em vez de estabilidade (Marchetti, 2013).

Em relação às urnas, contudo, há praticamente unanimidade entre especialistas de que o processo é seguro — e, no mínimo, muito mais confiável do que todas as alternativas existentes. Adotada desde 1996, as urnas eletrônicas brasileiras, que fornecem os resultados rapidamente, nunca tiveram denúncias de fraude comprovadas, além de terem passado por diversos testes realizados por especialistas oriundos das mais distintas organizações — partidos, universidades, forças de segurança etc. Em outras palavras, Bolsonaro, seus filhos e os políticos que o cercam têm como principal alvo justamente um aspecto para o qual, sem sombra de dúvida, a Justiça Eleitoral mais contribuiu para a qualidade e confiabilidade do processo do ponto de vista técnico. Essa confiabilidade e

facilidade contribuíram para a quantidade de votos nulos e brancos declinar muito, como aponta Nicolau (2015; 2017). A perda de votos decorrente de erros, sobretudo dos eleitores menos escolarizados, diminuiu significativamente.

Esse ataque bolsonarista ao processo, à governança e às autoridades eleitorais no Brasil, todavia, só pode ser compreendido corretamente se lido em um contexto mais amplo de ataque generalizado a todas as instituições que operam como freios institucionais aos diversos atores políticos — inclusive, claro, o Poder Executivo. Como foi observado anteriormente neste capítulo, o STF foi transformado pelo presidente em um antagonista, talvez o seu principal adversário na reta final de seu mandato. A razão para isso não foi outro senão o fato de que a corte atuou diversas vezes de modo a impedir que o Executivo Federal extrapolasse suas prerrogativas, atuando como uma barreira de contenção para os desmandos e omissões do chefe do Executivo. Foi assim, por exemplo, durante a pandemia de Covid-19 na relação com os governos subnacionais, quando a Suprema Corte assegurou que estados e municípios tivessem respeitadas suas competências constitucionais (Abrucio et al., 2020). Não fosse a decisão do STF, o Executivo Federal teria, mediante decreto, se sobreposto aos entes subnacionais, usurpando suas atribuições definidas no pacto federativo estabelecido pela Constituição. Sem a decisão dos ministros, Bolsonaro poderia ter potencializado sua política baseada na negação da ciência e contrária a todas as recomendações técnicas dos organismos internacionais, em especial a Organização Mundial de Saúde (OMS).

O confronto entre Executivo e TSE decorreu também do modelo de governança eleitoral brasileiro (Marchetti, 2008; 2013). A corte acumula as funções administrativa e adjudicatória. Com isso é, em muitas situações, a julgadora de seus próprios atos administrativos.

Foi esse o caso, por exemplo, da decisão tomada em 2013 pelo TSE, contrária à criação do partido Rede Sustentabilidade,

liderado por Marina Silva. O motivo para denegar o registro da agremiação foi a falta do número mínimo de assinaturas: eram necessárias 491 mil e foram obtidas 50 mil a menos. O pedido de registro teve quase 95 mil assinaturas invalidadas pelos cartórios eleitorais, órgãos que integram a estrutura administrativa da Justiça Eleitoral. Os criadores do partido recorreram à corte, alegando um rigor excessivo dos cartórios na conferência das assinaturas, o que teria levado ao grande número de invalidações. No julgamento, um dos ministros, João Otávio Noronha, chegou a afirmar: “sensibiliza que a burocracia cartorária impeça a criação de mais um partido. Ainda mais quando cria na população um forte sentimento” (Coelho, 2013). Caso decidisse a favor do partido, o Tribunal decidiria contra sua própria burocracia.

No conflito entre Bolsonaro e o TSE, ainda que por razões muito distintas daquelas que envolveram a Rede Sustentabilidade, novamente aparece esta situação da mistura das duas funções que competem à Justiça Eleitoral: adjudicar conflitos e, ao mesmo tempo, organizar as eleições. O presidente e seus apoiadores atacam o processo eleitoral, desacreditando-o; o Tribunal age contra esses ataques, defendendo-se por meio de decisões judiciais que afetam a ele próprio. Em função dessas decisões, o presidente ataca novamente a corte, dessa feita arguindo o que seria uma parcialidade dos juízes.

Tal conflito coloca o TSE diante de uma armadilha. Ao ser atacado, precisa se defender; ao se defender, julga os próprios ataques que sofre e, claro, decide em seu próprio favor; quando isso acontece, o presidente acusa o Tribunal de não ser isento, criando desconfiança sobre ele. Eventuais conflitos podem ainda ser decididos em uma instância de julgamento superior, no âmbito do STF. Aí surge um novo problema. Três dos membros do TSE são oriundos do STF, gerando uma interseção entre as duas instâncias, o que leva Marchetti (2013, p. 45) a afirmar que “o TSE é um órgão do STF para matérias eleitorais — não de direito, mas de fato”.

Ao ser enredada nesse ardil, a Justiça Eleitoral facilita os ataques perpetrados pelo presidente da República contra o STF, tornando indistinguíveis os combates travados pelo bolsonarismo contra o processo eleitoral e a corte suprema. Não se trata, portanto, apenas de desacreditar o processo eleitoral para questionar eventuais resultados adversos. Na verdade, o objetivo parece ser o de fragilizar todo o sistema de freios e contrapesos — que tem na função contramajoritária da corte constitucional um de seus principais alicerces.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entender o papel da Justiça Eleitoral na conjuntura brasileira de 2022 torna necessário olhar não apenas para seus órgãos e sua atuação, mas para o lugar que ocupa, primeiramente, no sistema de justiça no Brasil e, em segundo lugar, no conjunto dos mecanismos institucionais do Estado Democrático de Direito no país. Não à toa, diante dos ataques perpetrados contra o processo eleitoral pelo presidente da República, produziu-se uma importante reação da sociedade civil em sua proteção, a qual se traduziu em uma defesa da própria democracia e do império da lei.

Na “Carta às Brasileiras e aos Brasileiros em defesa do Estado Democrático de Direito”, elaborada no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e assinada por mais de um milhão de pessoas, afirma-se:

Ataques infundados e desacompanhados de provas questionam a lisura do processo eleitoral e o Estado Democrático de Direito tão duramente conquistado pela sociedade brasileira. São intoleráveis as ameaças aos demais poderes e setores da sociedade civil e a incitação à violência e à ruptura da ordem constitucional.

O ataque ao processo eleitoral, portanto, implica no questionamento ao próprio Estado Democrático de Direito. Logo, não se trata só de uma investida isolada contra um único aspecto do regime democrático, mas de um solapamento integral dele a partir da desacreditação do processo eleitoral e da instituição responsável por sua realização. A democracia representativa, apontada por muitos como frágil por não distribuir de forma equânime direitos sociais para todos, passa a ser atacada em seu ponto mais básico: o próprio processo eleitoral. Ao colocar sistematicamente “a culpa no juiz”, o jogador temeroso da derrota acaba por fragilizar não apenas sua autoridade, mas toda a estrutura institucional que a fundamenta. E essa estrutura é a própria democracia.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. et al. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, vol. 54, pp. 663-77, 2020.
- COELHO, M. TSE rejeita registro da Rede Sustentabilidade. *Congresso em Foco*, 3-10-2013. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/maioria-para-rejeitar-registro-da-rede-sustentabilidade>>. Acesso em: 16-8-2022.
- FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Carta às Brasileiras e aos Brasileiros em defesa do Estado Democrático de Direito!*. Disponível em: <<https://direito.usp.br/noticia/3f8d6ff58f38-carta-as-brasileiras-e-aos-brasileiros-em-defesa-do-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 16-8-2022.
- FEREJOHN, J. A. Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, n.º 3, pp. 41-68, 2002.

- HIRSCHL, R. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 93-118, 2008.
- MARCHETTI, V. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. *Dados*, vol. 51, pp. 865-93, 2008.
- MARCHETTI, V. *Justiça e competição eleitoral*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.
- NICOLAU, J. Impact of electronic voting machines on blank votes and null votes in Brazilian elections in 1998. *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, pp. 3-20, 2015.
- NICOLAU, J. *Representantes de quem?: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. São Paulo: Editora Schwarcz - Companhia das Letras, 2017.
- PRZEWORSKI, A. Ama a incerteza e serás democrático. *Revista Novos Estudos*, vol. 2, n.º 9, pp. 36-46, 1984.



## 5

# **Mídia e eleições 2022: comunicação e política em contexto de alta e previsível imprevisibilidade**

*Fernando Lattman-Weltman*

*Em primeiro lugar, mesmo que não houvesse grupos políticos tentando influenciá-lo, o cidadão típico tenderia na esfera política a ceder a preconceitos ou impulsos irracionais, ou extra-racionais. A fraqueza do processo racional que ele aplica à política e a ausência real de controle lógico sobre os resultados seriam bastantes para explicar esse fato. Ademais, simplesmente porque não está interessado, ele relaxará seus padrões morais habituais e, ocasionalmente, cederá à influência de impulsos obscuros, que as condições de sua vida privada ajudam a reprimir. Mas, no que tange à sabedoria e racionalidade de suas inferências e conclusões, seria igualmente mal se ele explodisse em*

*manifestações de generosa indignação.  
Nesta última hipótese, tornar-se-á  
ainda mais difícil para ele ver as  
coisas nas suas proporções corretas  
ou mesmo ver mais de um único as-  
pecto da questão de cada vez. Daí se  
deduz que, se emergir de sua incerteza  
habitual e revelar a vontade definida  
postulada pela doutrina clássica da  
democracia, ele se tornará ainda mais  
obtusos e irresponsável do que habi-  
tualmente. Em certas circunstâncias  
isso poderá ser fatal para a nação.  
(Schumpeter, J. Capitalismo, socia-  
lismo e democracia, pp. 319-20)*

**A**pós a debacle de 2016-2018, o sistema político brasileiro parece ter se estabilizado, de modo muito peculiar, ao longo do mandato de Jair Bolsonaro na presidência da República — período particularmente agravado pela pandemia de Covid-19 —, em contexto de alta polarização, em que, paradoxalmente, a instabilidade característica de um processo ininterrupto de corrosão institucional parece conviver com uma modorrenta sensação de recorrência *ad nauseam* de comportamentos e reações já agora previsíveis por todos os atores políticos mais ou menos relevantes.

Nesse contexto, a atuação e influência eleitoral da mídia parece se processar, grosso modo, nos mesmos quadros definidores em que vem se dando há cerca de pouco menos de uma década. Quer dizer, sem prejuízo de aprimoramentos de ordem técnica e profissional, de eventuais ampliações paulatinas do universo de consumidores/participantes da nova economia comunicacional — revolucionada pela internet e pelo apogeu das chamadas redes sociais digitais —, e da manutenção do contexto geral de crise sistêmica das ditas

mídias tradicionais de *broadcasting*,<sup>1</sup> tudo parece convergir para a relativa consolidação de um quadro global de inédita massificação e democratização de acesso ao mercado de comunicação, caracterizado por altíssima fragmentação (re) produtiva, cultural e ideológica, e, não por acaso, tendente polarização e radicalização políticas.

Com base em uma teoria da demanda de informação política e nos indicadores do estágio atual da revolução tecnológica e comunicativa em curso entre nós, apresentamos aqui algumas hipóteses sobre o papel sistêmico das mídias em geral no pleito que se avizinha e, quem sabe, no futuro *status quo* a ser por ele definido.

## DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PRECARIEDADE À PRECARIZAÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE

Durante o governo Itamar Franco (1992-1995), ou pelo menos na maior parte dele — da posse interina em outubro de 1992 até a consagração do Plano Real, em meados de 1994 —, vali-me da expressão “institucionalização da precariedade” para tentar caracterizar o contraditório processo de alta instabilidade ministerial do governo de par com a preservação da base de sua sustentação política, a despeito de todos os fatores que atuavam em sentido contrário e que não pareciam muito auspiciosos.<sup>2</sup> Ou seja, de como apesar de todos os

---

1 Sobre esses processos, Lattman-Weltman, 2021.

2 A começar, é claro, pelas próprias idiossincrasias do novo presidente, mas também pelas heranças da desastrosa aventura collorida, pelos novos escândalos de corrupção (como o caso dos “anões do orçamento”), pelo plebiscito sobre a forma de governo e da revisão constitucional, agendados ambos para o ano de 1993, além, é claro, pela aproximação da sucessão com as eleições gerais de 1994 e, por último, mas não menos importante, pela persistência da crise econômica (até sua domesticação final com o Real).

senões conjunturais, e das idas e vindas de Itamar, não obstante, aquele governo parece ter sido preservado a todo custo, como se tratasse de uma espécie de aposta coletiva otimista — ou um confiante investimento de médio prazo<sup>3</sup> —, talvez tácita ou consensualmente compreendido por determinados setores influentes como necessária etapa de transição para alguma outra coisa, mais consistente e definitiva (aposta ou investimento que a julgar pelo término do mandato de Itamar teriam sido, por assim dizer, recompensados; transição que seria completada com o sucesso do Plano Real e com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, é claro, a implementação de seu programa de governo). Da “institucionalização da precariedade” com Itamar, à agenda de reformas constitucionais de FHC, portanto, teriam se consolidado tanto uma determinada plataforma política,<sup>4</sup> quanto as necessárias precondições institucionais — ou meta-institucionais, ou ainda para-institucionais... — para a efetivação da primeira.

Não cabe investigar aqui até que ponto faziam (ou fazem) sentido tais hipóteses sobre aqueles eventos e conjunturas do passado, nem muito menos, em caso positivo, recuperar toda a evolução desta nova estabilidade e (ao menos relativa) institucionalização, até sua crise terminal (que, acreditamos, se desencadeou mais fortemente após 2013, e cujo desenlace se deu nos fatídicos anos de 2016 a 2018).

Mas sim propor a nova hipótese de que a partir de tal hecatombe fomos catapultados para uma situação de total e irremissível “precarização da institucionalidade”. Ou seja, depois de duas décadas (de 1994 a 2014) de estabilização econômica, retomada afinal do crescimento, e o que é ainda mais significativo, efetivo combate às desigualdades sociais imemoriais com distribuição de renda — acompanhadas de modo não

---

3 Resultado atribuível, ao menos em parte, ao relativo otimismo institucional legado pelo desenlace autocelebrado do *impeachment* de Collor.

4 Não apenas de combate à (hiper)inflação crônica, mas também de reforma geral do Estado brasileiro.

surpreendente, mas assim mesmo marcante, por previsível institucionalização da competição política e alternância democrática do poder,<sup>5</sup> — eis que fomos relegados desde então, e cada vez mais dramaticamente, a nos debater na areia movediça de um processo que agora se aproxima de mais uma eleição geral, e que já se anuncia como indefinida não apenas em seus resultados (o que é perfeitamente razoável), mas sim com relação à sua própria efetividade e consequências. Com efeito, se no pleito de 2018 já fomos acometidos de grande insegurança — a ponto de também questionarmos então se o mesmo seria efetivado ou se teria seus resultados reconhecidos — este ano a dimensão e a sistematicidade dos ataques à integridade da nossa Justiça Eleitoral e seus métodos parecem confirmar a crescente desconfiança de que o fundo do poço da crise atual segue escapando a nossas métricas institucionais, cada vez mais provisórias (e, com efeito, precárias).

Diante de tal espetáculo, e sem nos alongar mais em torno de seus traços e antecedentes históricos principais — ou demais fatores e variáveis — vou me dedicar apenas a situar o contexto geral da economia política da comunicação que vem presidindo a campanha até aqui e quais podem ser as suas principais consequências, no que diz respeito à contribuição específica dos meios para a superação, manutenção ou agravamento da dita “precarização da institucionalidade”.

## UM POUCO DE TEORIA

Em trabalho anterior, desenvolvi um modelo para tentar responder a questão das oscilações de congruência entre o comportamento político midiático predominante e os resultados

---

<sup>5</sup> No sentido próprio da definição de democracia de Adam Przeworski: “democracia é simplesmente um sistema no qual ocupantes do governo perdem eleições e vão embora quando perdem” (2020, p. 29).

das eleições presidenciais brasileiras pós-regime militar, no sentido de uma clara preferência — ou eventual indiferença — partidária dos principais veículos de mídia, que se reflete ou não na vitória de seu(s) candidato(s) (Lattman-Weltman, 2018). Mais precisamente, procurava compreender como e por que tal congruência — sugerindo maior ou menor influência midiática na escolha do eleitor — parece ter existido nas eleições de 1989 a 2002, mas não em 2006, 2010 e, de certo modo, em 2014 (e com outras consequências, também em 2018).<sup>6</sup>

Para isso procedi então a uma inversão metodológica de foco, em contraste com as tradições predominantes da área de estudos políticos da comunicação contemporânea no Brasil: em vez de me ater ao conteúdo discursivo da **oferta** de informação política midiática, privilegiei as variáveis que dariam conta das oscilações de **demanda** pelo mesmo insumo. Assim, o modelo partia de duas variáveis sistêmicas independentes — a estabilidade (EP) e a polarização políticas (PP), que afetariam duas outras variáveis dependentes, mas intervenientes: a formação/intensidade de preferências políticas (partidárias) do eleitor (Pr) e as margens de risco (MR) envolvidas por suas escolhas. As quais, finalmente, seriam responsáveis pelas variações conjunturais da utilidade da informação (UI) para o mesmo personagem, o que o exporia a maior ou menor influência midiática geral (IM).

Um importante aspecto do modelo é que ele distinguia claramente os efeitos das mesmas variáveis sobre cidadãos ditos “comuns”, de um lado, e no caso daqueles que definimos como “militantes”, do outro.<sup>7</sup> Assim, tanto as variáveis

---

6 Não cabe aqui explorar os aspectos conjunturais relativos às especificidades de cada uma dessas eleições, o que certamente é passível de muita controvérsia empírica e teórica. Igualmente no que diz respeito à última eleição, que, a rigor, não foi incorporada ao argumento do artigo publicado naquele mesmo ano, e sim em trabalho posterior.

7 Inspirada na obra clássica de Downs (1957), a distinção entre “comuns” e “militantes” além de, é claro, apontar para diferenças tradicionais

independentes (EP e PP) quanto as de “2.º grau” (Pr e MR) produziriam efeitos diferentes sobre UI e IM para cada tipo-ideal de demandante/consumidor de informação. Nesse sentido, o modelo previa que enquanto EP exerceria comparativamente maior influência imediata sobre os “comuns” (e suas Prs e MRs), PP atuaria sempre de modo mais dramático sobre os “militantes”. De tal modo que, ao contrário do que supõe certo senso comum típico — principalmente entre *soi-disant* militantes — seriam esses, e não os “comuns” os personagens mais tendencialmente influenciáveis pelas mídias e sua oferta. O que, aliás, ajudaria a interpretar por que no contexto político relativamente mais polarizado — mas não exatamente instável — de 2005 (ano da crise do “mensalão”) até 2013 (ano das “Jornadas de Junho”) deu-se a disjuntiva entre os rumos da cobertura midiática predominante e os resultados da eleição presidencial, em nítido contraste com o período anterior (já que enquanto a crescente polarização mobilizava cada vez mais dramaticamente a “militância” — midiática, inclusive — a estabilidade se impunha predominantemente sobre a esmagadora maioria dos “comuns”).<sup>8</sup>

Desse modo, a aplicação do modelo aos contextos das eleições presidenciais brasileiras pós-regime militar, incluindo o atual (ou seja, desde 1989 a 2022), seria caracterizada pelas seguintes oscilações:

1) de 1989 a 2006, EP teria sido crescente, “consolidando-se” daí em diante até 2014, sofrendo a partir de então forte abalo e retrocesso. Isso teria se dado, no primeiro intervalo, por força da manutenção das principais regras do jogo, do calendário eleitoral, e da continuidade na oferta das

---

de atitude com relação à política, se define aqui pela propensão maior dos últimos em investir mais recursos relativamente escassos na obtenção de informação política.

8 A definição de estabilidade do modelo se referia à manutenção das regras básicas do jogo e à continuidade relativa da oferta de candidatos e partidos ao longo do tempo (Lattman-Weltman, 2018).

principais opções partidárias e/ou candidaturas no período. Mantida essa estabilidade ao longo do tempo e em eleições sucessivas, o modelo pressupunha uma fase inicial de familiarização e aprendizado prático dos eleitores e competidores, até um determinado ponto, mais ou menos arbitrário — nesse caso, sinalizado pela quinta eleição consecutiva, sob os mesmos parâmetros gerais (2006) — após o qual, por assim dizer, a “estabilidade se estabilizaria”, até ser desequilibrada, ou comprometida, por alguma intervenção relevante nas mesmas variáveis responsáveis, anteriormente pela estabilização. O que, no caso brasileiro, poderia ser exemplificado pelas mudanças introduzidas no jogo por fatores como a não aceitação dos resultados da eleição presidencial de 2014, o processo controverso de *impeachment*, em 2016, e a intervenção extraordinária na oferta de candidaturas da eleição de 2018 (o que, obviamente, remete à questão da outra variável “independente” do modelo: a polarização);

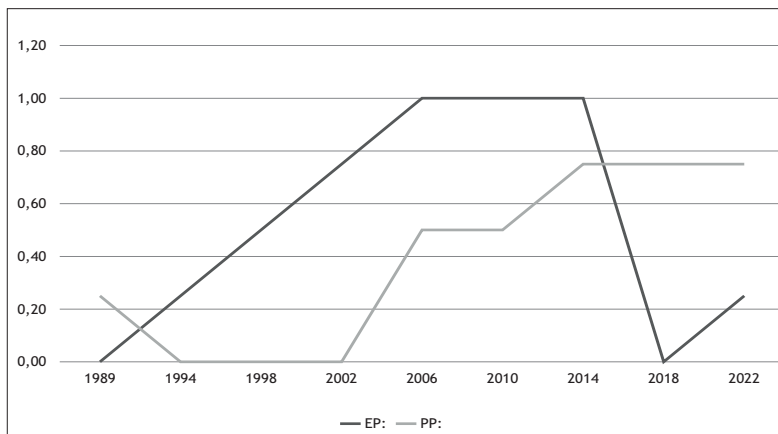
2) Levando-se em conta a definição de polarização (PP) do modelo e sua consequente tipologia de estágios, de 1989 a 1994 teria havido relativa redução do mesmo fator, situação que teria se mantido (se não mesmo se aprimorado) até 2005; de lá para cá, porém, PP só teria aumentado (talvez com pequeno arrefecimento entre 2006 e 2010). Com efeito, o modelo definia polarização como aquele processo pelo qual as divergências e disputas da competição política vão se reduzindo e se alinhando a dois polos e assumindo cada vez maior antagonismo e exclusividade, de maneira que seja cada vez mais difícil qualquer forma de relativa neutralidade e/ou indiferença para o conjunto dos participantes. E seus estágios típico-ideais variariam desde simples diferenças em torno de programas e *policies* até a pura e simples guerra civil;

3) Como se pode observar em seguida, no gráfico 1, propomos aqui a hipótese — que será melhor desenvolvida adiante — segundo a qual da última eleição geral, em 2018,



até o presente momento,<sup>9</sup> enquanto PP se manteria, grosso modo, em um patamar semelhante ao de quatro anos — de acordo com a tipologia do modelo, em uma alta polarização de caráter faccioso, um nível apenas abaixo da própria situação típico-ideal de verdadeira guerra civil —, EP apresentaria no período algo como a já mencionada estabilização relativa e paradoxal do jogo político brasileiro, caracterizada pela continuidade do mandato presidencial atual e do balanço — ou impasse — de forças que, acreditamos, caracteriza a conjuntura política atual, em meio a todo um clima geral de incerteza e insegurança institucional. Uma relativa estabilização, responsável (gráfico 1) pela inversão tendencial ilustrada, mas, é claro, em patamares ainda muito inferiores aos que teríamos experimentado antes de 2014.

Gráfico 1. Evolução da estabilidade política (EP) e da polarização política (PP) – Brasil, de 1989 a 2022

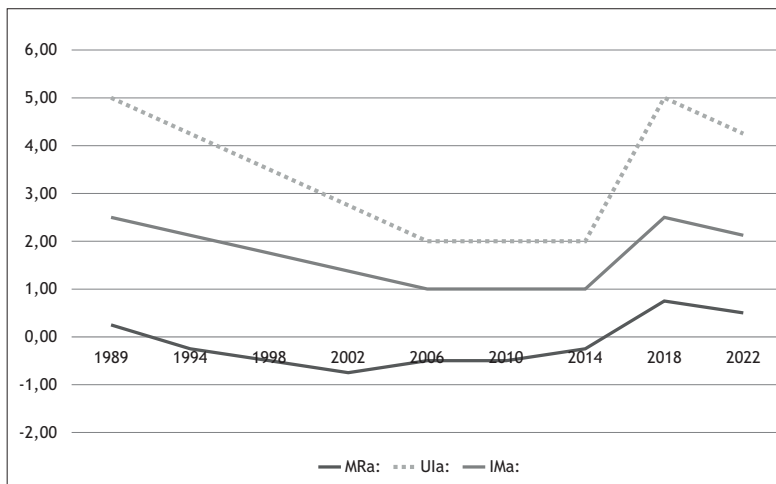


Fonte: elaboração própria.

<sup>9</sup> Maio de 2022.

Dada essa evolução das duas variáveis principais, as margens de risco (MR), a utilidade da informação (UI) e a influência midiática (IM) do período teriam evoluído — para “cidadãos comuns” — do seguinte modo: de 1989 a 2006 (2005) teria havido queda e oscilações em patamares baixos de MR, em grande parte responsável pela constante queda relativa de UI e, conseqüentemente, de IM, estabilizando-se a partir daí (ou variando levemente, no caso de MR), mas revertendo a tendência anterior e crescendo todas as variáveis, dramaticamente, de 2014 em diante (gráfico 2). Mais uma vez, tal como sugere a evolução das duas variáveis independentes do modelo (EP e PP), de 2018 para cá teria havido também uma leve inversão, mas ainda em patamares comparativamente elevados, se comparados aos do período pré-2014 (e tão elevados, ou quase, aos do início do período de retorno das eleições presidenciais diretas, com todo o seu cortejo de inexperiência prática eleitoral, incerteza institucional, formação do novo sistema partidário e, por último, mas não menos importante, crise econômica e social crônicas (Lattman-Weltman, 2018).

Gráfico 2. Evolução das margens de risco (MRa), utilidade da informação (UIa) e influência midiática (IMa) para “cidadãos comuns” – Brasil, de 1989 a 2022



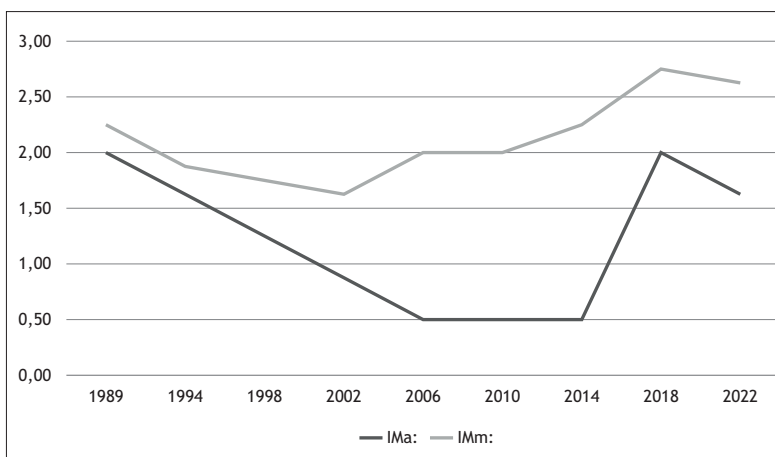
Fonte: elaboração própria.

Já se compararmos a evolução da variável dependente, e, no entanto, mais relevante para a questão teórica que nos interessava, ou seja, a da influência midiática (IM) no período, entre os dois tipos-ideais de atores influenciáveis — “comuns” e “militantes” —, e estendendo até o momento atual, teríamos, hipoteticamente, o seguinte quadro (gráfico 3): 1) de 1989 a 2002, os dois grupos apresentariam as mesmas tendências de queda (congruentes com a relativa estabilização política do período, acompanhada por relativa despolarização); 2) entre 2002 e 2006, porém, as tendências passariam a se contrapor: enquanto IM cresce para os militantes, ela segue em queda entre os comuns;<sup>10</sup> 3) os dois grupos só voltariam a apresentar tendências semelhantes a partir de

<sup>10</sup> Justamente o período marcado, em 2005 pela crise do “mensalão” e a partir do qual, já nas eleições de 2006, se opera a mencionada

2014, inclusive com a mesma suposta queda de 2018 para cá, ainda que também em patamares comparativamente elevados; 4) finalmente, caberia ressaltar a constante tendência da IM para os militantes ser sempre mais elevada do que para os comuns.

Gráfico 3. Evolução da influência midiática dos cidadãos comuns (IMa) e dos militantes (IMm) – Brasil, de 1989 a 2022



Fonte: elaboração própria.

Mas e se o balanço e a proporção entre “comuns” e “militantes” em uma sociedade sofrer alguma alteração significativa, seja de grau ou mesmo de natureza?

E quanto à mídia? E se no caso, o militante for ela?

---

disjuntiva entre a cobertura midiática predominante e os rumos da eleição presidencial.

## AS MÍDIAS, AS ELEIÇÕES DE 2018 E HOJE: MAIS POLARIZAÇÃO?

Se o modelo utilizado aqui faz algum sentido, e se, portanto, estivermos razoavelmente corretos em nossas hipóteses, o que se pode esperar das eleições de 2022, no que diz respeito aos papéis institucionais e partidários das mídias e seus impactos? E não exatamente sobre os possíveis resultados, mas sim do processo geral, seus riscos e potenciais?

Como vimos, creio que no que se refere às variáveis independentes do modelo, o contexto atual é marcado por forte instabilidade política geral, embora talvez em patamar um pouco menor do que nas eleições de 2018, em função das continuidades do *status quo*, no que diz respeito ao grupo que se tornou então ocupante do Palácio do Planalto, seus métodos, sua agenda e a natureza e peculiaridades de seus aliados, no Estado e fora dele. Do mesmo modo, o conjunto de forças de oposição — inclusive, os principais partido e liderança que mais ameaçam eleitoralmente o atual grupo palaciano —, são praticamente os mesmos.<sup>11</sup>

Mas acima de tudo, o mais decisivo, porém, parece ser a manutenção (ou acirramento) da outra variável independente do modelo, a da polarização. Nesse sentido, se poderia até dizer que essa última é ainda mais independente do que a EP, uma vez que pode se autonomizar muito mais facilmente e de uma hora para outra (ao contrário da primeira que, como

---

<sup>11</sup> Talvez apenas acrescidos de outros setores entre os “indiferentes” ou “arrependidos” de 2018, por conta dos efeitos diretos e indiretos da pandemia e seu “enfrentamento” pelo governo, ou em função do seu desempenho econômico, ou por apreço ao que resta das instituições democráticas de 1988, ou qualquer outro bom motivo entre a miríade ofertada nos últimos quatro anos por esse governo *sui generis*...

vimos, “depende” ao menos, de tempo e de certas continuidades institucionais e comportamentais).<sup>12</sup>

De qualquer modo, por conta dessas variáveis mais independentes, e de acordo com o modelo, preferências (Pr) devem prosseguir ainda instáveis, porém mais intensas, e margens de risco (MR) elevadas; conseqüentemente, também deve ser considerável a utilidade da informação (UI) e, como corolário, influentes as mídias (IM). Tanto entre os comuns, quanto, ainda mais (como de hábito) entre os militantes.

Mas justamente nesse ponto é inevitável perguntar: que diferença pode fazer o fato de tal supostamente elevada influência midiática ser, como em 2018, exercida decisiva e predominantemente por meio das redes sociais (e não das mídias tradicionais, que mesmo sendo ainda relevantes, não o são do mesmo modo como, acreditamos, se deu no início da chamada Nova República)?<sup>13</sup>

---

12 Para simplificar, vamos reduzir essas últimas, a título de mera ilustração, às características mais ou menos moderadas, ou subversivas, da interpelação dos “grupos influentes”, como diria Schumpeter (1961) (ou dos “atores com poder de veto ou de agenda”, na teoria de Tsebelis, 2009).

13 De acordo com dados do Reuters Institute, de 2018 a 2021 o uso das mídias como fontes de informação pelos brasileiros evoluiu do seguinte modo:

	Online	Tv	Imprensa Escrita	Redes	Onl.Out
2018	90,00%	75,00%	34,00%	66,00%	24,00%
2021	83,00%	61,00%	12,00%	63,00%	20,00%
Diferenças	-7,00%	-14,00%	-22,00%	-3,00%	-4,00%

Fonte: Reuters Institute (2018; 2022); Categorias: “Online” inclui redes sociais (“Redes”) e outras plataformas da Internet (que aqui se encontram sob a denominação residual “Onl.Out”).

Embora tenha havido queda no uso de todas as fontes, redes *on-line*, inclusive — efeitos talvez do predomínio massivo do tema “Covid-19” neste último ano — são dignas de nota, porém, as diferenças na redução do

Levando em conta a onipresença de tais redes entre nossos eleitores hoje,<sup>14</sup> e as características distintivas do meio, creio que os seguintes aspectos se destacam na nova ecologia da informação política, cada vez mais dominada pelas novas redes, e suas formas típicas de (re)produção e consumo, com relação especificamente ao processo eleitoral de 2022:

1) a significativa redução de custos e os novos incentivos à passagem da condição típico-ideal de “cidadão comum” para a de “militante”, com tudo o que isso implica em termos de abertura para a influência midiática e a polarização;

2) a subordinação crescente das estratégias editoriais dos veículos de mídia tradicional à busca de fidelização — identitária, ideológica e/ou “partidária” — de públicos consumidores, e aos ditames das linguagens, lógicas e parâmetros das novas mídias digitais (com seus *trending topics*, *influencers*, memes etc.).

---

consumo das redes e da internet de modo geral diante das quedas da TV e, ainda mais, da imprensa escrita. A rigor, de 2016 a 2021, o percentual de entrevistados deste *survey* que usaram mídia impressa como fonte no Brasil caiu de 40% para 12%. Em um grupo de 25 países o Brasil conseguiu em 2021 ser o campeão negativo de uso de mídia impressa (Reuters Institute, 2021, p. 13).

14 De acordo com dados do Comitê Gestor da Internet (CGI), a evolução da presença da internet nos domicílios brasileiros evoluiu do seguinte modo de 2016 a 2020:

	2016	2018	2020
Brasil:	53,90%	66,70%	83,20%

Fonte: CGI.br/NIC.br, (Cetic.br), TIC Domicílios 2020.

Já o uso de tal acesso para a troca de mensagens — por aplicativos como WhatsApp — chegou a 92% em 2018 (Chagas, 2022, p. 2.437). Também é digna de nota a redução do uso do computador como aparelho de acesso à rede, que caiu pela metade: de 72% dos usuários (2018) para 36%, em 2021 (assim como os *tablets*, cujo uso caiu 5%). Os *smartphones* tiveram crescimento relativamente pequeno: 5% (Reuters Institute, 2021).

3) a hiperinflação da oferta informacional plural via internet diante da escassez de atenção disponível, com a consequente priorização de consumo e reprodução de informações mais sintética e estrategicamente eficientes para a propaganda, o proselitismo e o confronto discursivo (e cada vez mais ofensivo);

4) a paradoxal valorização da utilidade da informação e o incremento da influência midiática em um contexto, porém, de elevada fragmentação e pluralização virótica de fontes, em que, ao contrário do que teoricamente sucedia no passado, os sentidos “partidários” da intervenção midiática não são mais tão supostamente unívocos (como no apogeu da era do *broadcasting* [Lattman-Weltman, 2021]); o que nos promete ainda mais indeterminação política e institucional.

Todos esses processos seriam então conducentes à manutenção e ao aprimoramento das tendências polarizadoras, à grande incerteza para todos os atores políticos envolvidos, tendências essas definitivamente contrárias à estabilização do sistema político (ao menos do modo como teríamos experimentando até a segunda metade da década de 2010).

Nesse sentido, não pode nos surpreender o fato de que mesmo quando professam sinceramente seu desejo de ajudar a despolarizar a conjuntura, tanto veículos da mídia tradicional quanto vozes mais “moderadas” das redes acabam por colaborar com o efeito perverso contrário, uma vez que se valem dos velhos e novos canais disponíveis e se submetem às suas lógicas e dinâmicas atuais. Com efeito, é comum se ler ou se ouvir profissões de fé pela grande mídia em torno do que ela considera como revalorização e promoção eleitoral do chamado “centro” político, não raro especificamente traduzidas nos dias atuais pela obsessão por uma “terceira via”, em contraposição ao que caracteriza como polarização, ou radicalização, entre os dois candidatos que vêm se mantendo mais bem situados nas pesquisas de intenção de voto. Agindo



assim, e independente da pertinência ou não de tal caracterização, não somente ajudam a pintar indistintamente tais personagens com as cores mais dramáticas do maniqueísmo — e à maneira das profecias que se autocumprem —, como também estimulam novas reações dos “radicais”, se inserindo assim elas mesmas (e a muitos outros) inevitavelmente no vórtice da polarização. Aliás, essa é talvez a melhor caracterização da polarização em seu círculo vicioso: uma vez iniciada, ou após atingir certo patamar, torna-se cada vez mais difícil escapar de sua força gravitacional e deixar de retroalimentá-la de um modo ou de outro, independentemente da (boa) intenção e vontade dos participantes.

## A TÍTULO DE CONCLUSÃO

Se estivermos corretos em nossa apreciação geral do período democrático que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988, à luz das oscilações da intervenção política da mídia, poderíamos caracterizá-lo de acordo com os seguintes períodos bem demarcados: 1) de 1989 a 2006: período de estabilização política contínua e despolarização relativa — a partir, basicamente do *impeachment* de 1992, nos anos de “institucionalização da precariedade” (1993 e 1994) —, quando as preferências do *mainstream* midiático se refletiam “naturalmente” nos resultados eleitorais presidenciais — o que de acordo com o modelo teórico se deu por relativamente alta demanda por informação política no início do período, a qual teria perdido relevância relativa, já que a estabilização e a despolarização avançavam (e cujo ponto mais alto — ou “baixo”, na perspectiva dos nossos gráficos ilustrativos — teria se dado na primeira eleição de Lula em 2002, por assim dizer, a mais despolarizada de todas; situação “climática” que perduraria até 2005); 2) a partir do “mensalão” em 2005 e das eleições de 2006, inicia-se então outra fase, com manutenção

da estabilidade, mas o retorno da polarização (para ficar e crescer); deu-se então a dupla disjuntiva: a) utilidade da informação (e consequente IM) dos “militantes” para cima, UI e IM dos “comuns” para baixo; a) linhas gerais da cobertura da mídia *mainstream* claramente para um lado, resultado da eleição presidencial para outro; 3) a partir de 2014 — depois, é claro, do espetáculo do julgamento do “mensalão” no STF (2011, 2012) e das “Jornadas de Junho” (2013) — teríamos passado a viver sob a “precarização da institucionalidade”: reeleição conturbada e contestada de Dilma Rousseff, “Operação Lava Jato”, novo *impeachment*, cerco e prisão de Lula... *et voilà*: eis-nos de volta à estaca zero da estabilidade e, não por acaso, ao ponto mais elevado até aqui do termômetro da polarização; e mais uma vez militantes e comuns veriam ampliadas suas margens de risco, a utilidade atribuída à informação política e, consequentemente, a influência da mídia sobre si (embora nunca nos mesmos patamares); 4) finalmente, de 2018 para cá, teria se alterado “apenas” a relativa e paradoxal estabilização da mesma precarização em função da manutenção — surpreendente? — do atual *status quo*.

Assim, vista da perspectiva da experiência passada, mas acima de tudo, levando em conta o contexto atual de impasse político, insegurança institucional e de quase total incerteza informacional em que a revolução tecnológica em curso vem nos legando — no quadro geral de precarização mencionado —, só podemos concluir, sendo fiéis ao nosso modelo, que a capacidade de influência midiática geral nas escolhas do eleitor, militante ou comum, deverá ser, mais uma vez, muito relevante.

Mas em vista da atual babel internética, tal influência será provável e igualmente caótica e eleitoralmente imprevisível.

## REFERÊNCIAS

- CHAGAS, V. WhatsApp and Digital Astroturfing: A Social Network Analysis of Brazilian Political Discussion Groups of Bolsonaro's Supporters. *International Journal of Communication*, 16, pp. 2.431-55, 2022.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET. *Resumo Executivo: Pesquisa TIC Domicílios*, 2020.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper Collins, 1957.
- LATTMAN-WELTMAN, F. Do *broadcasting* ao tribalismo: Notas para um diagnóstico do lugar (ou lugares) das mídias na crise da democracia. *Paper* apresentado ao IX Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica), 2021.
- LATTMAN-WELTMAN, F. Desventuras da influência política midiática no Brasil pós-1988: uma teoria da demanda por informação política. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 24, n.º 2, pp. 239-69, 2018.
- PRZEWORSKI, A. *Crises da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
- REUTERS INSTITUTE FOR THE STUDY OF JOURNALISM. *Digital News Report 2021*. Oxford, 2021.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1961.
- TSEBELIS, G. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

## 6

### **Eleições nos estados: coordenação eleitoral e formação de palanques presidenciais em 2022**

*Luciana Santana*

*Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas*

*Monalisa Torres*

**D**esde 1989, o Brasil tem sido palco de eleições presidenciais com um número expressivo de candidaturas, mas marcadas por um grau relativo de polarização, em que a maior parte dos votos são concentrados em duas candidaturas dispostas em posições opostas dentro do espectro ideológico. Diferentemente da eleição “solteira” que elegeu Fernando Collor (PRN) presidente da República em 1989, o eleitor brasileiro passou a escolher não somente o chefe do Executivo Federal nos pleitos presidenciais, mas também governadores, senadores, deputados federais e estaduais, que se convencionou denominar de eleições “casadas” a partir de 1994.

O fenômeno do casamento das eleições no Brasil gerou incentivos para que os atores políticos alinhassem suas estratégias. Por um lado, as candidaturas mais competitivas passaram a buscar a construção dos chamados “palanques” estaduais, como uma forma de capilarizar suas candidaturas. Por outro, os pleiteantes ao cargo de governador, nos estados, buscaram vincular seus nomes aos dos candidatos à presidência. Essa estratégia visava otimizar o uso dos recursos e reduzir os custos de informação para o eleitor. Em eleições competitivas e casadas, como as brasileiras, em que o eleitor tem de escolher candidatos para diversos cargos, as eleições presidenciais, portanto, não são dissociadas das eleições estaduais e vice-versa.

De 1994 a 2014, as eleições presidenciais brasileiras foram marcadas pelas disputas polarizadas entre PSDB e PT, tendo tido duas vitórias para o primeiro e quatro para o segundo. Mudanças conjunturais e fatos políticos alteraram essa dinâmica, e em 2018 o PSDB não foi o polo antagonista ao PT, mas sim o PSL, de Jair Bolsonaro. Com Geraldo Alckmin, o PSDB amargou a quarta colocação naquela ocasião. O partido buscou montar palanques estaduais, mas a consternação nacional e a mídia permanente em razão do atentado contra Bolsonaro (facada) durante a campanha e o fenômeno de opinião pública provocado pelo bolsonarismo levou ao esvaziamento da candidatura peessedebista nos estados.

No campo da esquerda, desde 1989, a candidatura petista sempre se colocou como protagonista. Mesmo na eleição de 2018, marcada por um forte sentimento antipetista, o partido conseguiu obter cerca de 45% dos votos válidos no segundo turno. A resiliência do partido após julgamento do Mensalão, *impeachment* da ex-presidente Dilma, processos na Lava Jato, e, mais recentemente, a recuperação dos direitos políticos por Luís Inácio Lula da Silva evidenciam as condições de protagonismo do PT no campo democrático de

esquerda, o que é reforçado pelos resultados das pesquisas eleitorais em todo período pré-eleições.

Em oposição a Lula e no campo da direita, o atual presidente da República, Jair Bolsonaro, é candidato à reeleição pelo PL. Nas pesquisas de intenção de voto se mantém em segundo lugar. Antes do início oficial das campanhas eleitorais, juntos, Lula e Bolsonaro concentram a preferência de mais de dois terços dos respondentes nas pesquisas eleitorais realizadas até o momento. Sem a consolidação de outras candidaturas competitivas e repetindo o padrão das eleições presidenciais anteriores, a eleição de 2022 segue novamente para um caminho de polarização entre essas duas candidaturas.

As chances eleitorais dos candidatos passam por negociações e acordos costurados pelos presidenciáveis nas lideranças partidárias nacionais e alinhamento em âmbito estadual em todo o país. E essa situação se torna particularmente interessante diante do protagonismo assumido pelos governos estaduais na condução de medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19 desde o início de 2020. Assim, considerando a situação pré-eleitoral de Lula e Bolsonaro e a coordenação eleitoral para viabilizar suas candidaturas, nos interessa compreender como esses candidatos, e seus respectivos partidos, têm influenciado na formação de palanques estaduais, e como essas candidaturas podem não apenas fortalecer seus candidatos, mas também contribuir com a mudança na composição partidária no Legislativo federal, especialmente o Senado Federal responsável pela representação dos interesses dos estados.

Dessa forma, diferentemente de 2018, quando Bolsonaro buscou construir palanques somente com candidatos a governador pelo PSL, pequeno partido à época, em 2022, se apresenta como candidato do maior partido da Câmara dos Deputados, contando ainda com o apoio do PP, que atualmente controla a principal pasta do governo, Casa Civil, e tem a presidência da Câmara, com Arthur Lira (PP-AL). Assim, é

esperado que Bolsonaro busque a construção de palanques mais sólidos, sobretudo, com a participação dos partidos que dão sustentação ao seu governo, como o Republicanos, que confirmou apoio à sua reeleição.<sup>1</sup>

No caso do PT, nestas eleições, participa de uma federação partidária com outros dois partidos: PCdoB e PV. Também deve contar com o apoio da federação formada pela REDE Sustentabilidade e PSOL, bem como do PSB, que tem Geraldo Alckmin como candidato a vice-presidente na chapa presidencial.

Assim sendo, o objetivo deste capítulo é analisar o processo de composição de palanques nos estados pelos candidatos presidenciais, sobretudo por Lula (PT) e Bolsonaro (PL). Para tanto, dividimos esse capítulo em quatro seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção discutiremos, brevemente, os argumentos que sustentam o processo de coordenação de candidaturas em eleições “casadas” como a brasileira. Na terceira seção, será discutida a relação entre o presidente da República com os governadores, considerando o contexto da pandemia de Covid-19, que evidenciou o protagonismo dos governadores em decorrência dos conflitos gerados pela pouca capacidade do governo federal em estabelecer coordenação de suas ações com os governos locais e, por fim, serão apresentados os métodos, dados e análises relativas aos palanques estaduais formados até o momento e as perspectivas para as candidaturas presidenciais diante do quadro político que se apresenta nos estados.

---

<sup>1</sup> <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-e-republicanos-fecham-acordo-para-chapa-da-reeleicao/>>.

## COORDENAÇÃO DE CANDIDATURAS NOS ESTADOS NO BRASIL PÓS-1994

No Brasil, observam-se dois modelos de sistemas eleitorais que geram dois tipos de efeitos diferentes. O primeiro é aquele que leva o eleitor a escolher deputados federais, estaduais e vereadores, por meio do sistema de representação proporcional de lista aberta. Nele, o eleitor escolhe um candidato a partir das listas apresentadas pelos partidos políticos. Em virtude da alta magnitude dos distritos eleitorais (estados ou municípios, a depender do cargo), há o incentivo à apresentação de uma quantidade elevada de candidatos de diversos partidos políticos. Esse modelo gera incentivos ao multipartidarismo, nos termos das conhecidas leis de Duverger (1980). Como afirma Guarnieri (2015, p. 77), nesse modelo “os custos de entrada nas disputas eleitorais são baixos [...]. Elites políticas e eleitores não teriam por que coordenar suas estratégias/votos”.

Já o segundo é o sistema de representação majoritária, utilizado para a escolha do presidente da República, dos governadores, dos senadores e dos prefeitos. Para essas funções, os eleitores escolhem um candidato para uma única vaga. A exceção ocorre quando há renovação de dois terços das cadeiras do Senado. Nesse caso, são eleitos dois senadores por estado. Os dois mais votados são eleitos. Esse tipo de modelo gera incentivos à redução do número de candidatos, dada a pequena quantidade de cadeiras em disputa. Assim sendo, “as eleições majoritárias [...] envolvem poucas cadeiras e têm custos de entrada elevados” (Guarnieri, 2015, p. 77).

Para Duverger (1980), o efeito de redução do número de candidaturas, que levaria à formação de sistemas bipartidários, dar-se-ia em modelos de turno único, pois os partidos tenderiam a agir estrategicamente, gerando um efeito mecânico de redução, provocando também um efeito psico-



lógico nos eleitores que buscam realizar o voto útil, levando à concentração de votos em poucas candidaturas.

Guarnieri (2015), analisando o caso brasileiro, identifica que o efeito redutor é observado também nas eleições de turno único, o que reforça o argumento de Cox (1997) de que é a coordenação estratégica realizada pelas elites políticas que provocaria o efeito redutor do número de candidaturas nas disputas majoritárias. Esse processo levaria a maior chance de vitória para os candidatos, pois, conforme os pressupostos do modelo de Cox, o eleitor agiria racionalmente, a partir do acesso à informação completa, concentrando votos em candidatos com maior viabilidade eleitoral. Votar em candidatos com pouca chance de obter vitória eleitoral seria desperdiçar o voto. Eleições majoritárias, portanto, tanto do ponto de vista estratégicos das elites políticas quanto dos eleitores, geram incentivos para a redução do número de candidaturas. A estratégia pré-eleitoral é fundamental para esse processo.

É, nesse sentido, que as eleições presidenciais e estaduais brasileiras acontecem conjuntamente, gerando movimentos estratégicos das elites políticas em múltiplos níveis. Coordenar eleitoralmente as candidaturas, alinhar acordos e buscar palanques fazem parte do jogo político, minimizando o custo da competição e maximizando os possíveis retornos eleitorais, sobretudo para os candidatos mais viáveis eleitoralmente.

Como afirma Melo (2010), as eleições nacionais brasileiras seriam “aninhadas”, diante do grau de imbricamento entre as disputas presidenciais e estaduais. Ancorando o argumento em Tsebelis (1998), Melo (2010, pp. 18-9) afirma que “o *pay-off* em uma determinada arena é influenciado pelas decisões tomadas em outra, de forma que é preciso perceber como cada ator se posiciona — qual é, a seu ver, a arena onde pode auferir os maiores benefícios e a partir da qual coordena suas ações”.

Em razão dos jogos aninhados, as elites políticas estaduais não partiriam de uma racionalidade política puramente contextual, nos termos de Lima Junior (1997), mas a partir de um processo de coordenação que antecede as eleições, responsáveis pela apresentação de candidaturas e o perfil das alianças estabelecidas, materializadas em coligações eleitorais.

Haveria, assim, um processo de “presidencialização da competição eleitoral” a partir das eleições gerais de 1994, quando houve o casamento das eleições nacionais (Sandes-Freitas, 2015). Com esse processo, os atores políticos, ao estabelecer alianças eleitorais, não estariam se baseando apenas em motivações regionais e locais. A ideia é minimizar os conflitos entre as lideranças nacionais e estaduais, permitindo a realização de acordos e consensos sobre a construção de palanques estaduais, ou seja, as bases políticas de apoio para as candidaturas presidenciais, bem como permitir que os candidatos aos governos estaduais se ancorem em candidaturas presidenciais, principalmente, aquelas mais competitivas.

Quando um partido lança um candidato para a disputa presidencial e projeta chances reais de obter a vitória eleitoral, o segundo passo é buscar estabelecer bases políticas para tornar a vitória possível. Para isso, contar com palanques nos estados formados por candidatos para os governos estaduais é parte da estratégia pré-eleitoral com a finalidade de ganhar eleições.

## PANDEMIA DE COVID-19 E O PROTAGONISMO DOS GOVERNADORES

A formação de palanques tem apresentado uma conjuntura muito particular, no contexto pandêmico de Covid-19 que se arrasta desde o início de 2020, pois está marcado por dissensos e conflitos entre o governo federal e os governos

estaduais, quando o esperado era uma situação de cooperação entre todos os entes.

Como já é sabido, a Constituição de 1988 outorgou aos entes federados (estados e municípios) maior autonomia política, administrativa e financeira, muito diferente, entretanto, do previsto no modelo norte-americano ou do que havia sido pensado para a república federativa na Constituição de 1891. O papel central de formulador de políticas e tomador de decisões sobre elas se manteve nas mãos do Executivo e Legislativo federal, e sua implementação, apesar de ser de responsabilidade dos governos subnacionais, depende também de uma coordenação federativa que garanta os critérios a serem adotados e, principalmente, de seu financiamento (Arretche, 2012). Ademais, para que tais políticas sejam exitosas, é necessário comprometimento e liderança nacional, especialmente em um país social e politicamente tão diverso e heterogêneo como o Brasil.

O que nos chama a atenção é que, durante a pandemia, os Executivos subnacionais passaram a ocupar um lugar central perante a incapacidade de coordenação do governo federal. A ausência de liderança presidencial e a falta de coordenação nacional (Santana & Nascimento, 2021), especialmente nas políticas de saúde, prejudicaram a definição e implementação de ações e medidas que pudessem minimizar os impactos negativos da pandemia no país. Consequentemente, as respostas mais imediatas vieram dos governos subnacionais, evidenciando o papel protagonista dos governadores.

A adoção rápida de medidas para evitar colapsos do Sistema Único de Saúde (SUS), a criação de comitês locais e/ou regionais de enfrentamento da doença, as campanhas de conscientização da população para adoção de medidas sanitárias, o combate à desinformação, a adoção de ações de assistência social para populações em situação de maior vulnerabilidade, a pressão pela compra de vacinas aprovadas pela Anvisa, a coordenação de medidas nos municípios dentro dos

estados, dentre outras ações fizeram que a maioria dos governadores se tornassem atores estratégicos e importantes para minimizar os impactos da pandemia. Tanto que, na avaliação da população sobre condução dos governos na pandemia, os governadores tiveram (e ainda têm) melhor desempenho do que o atual presidente da República. Isso pode refletir, até mesmo, na definição de palanques estaduais, que serão analisados a seguir.

## MÉTODOS E DADOS

Para a análise, foram coletados dados referentes às pré-candidaturas para os governos estaduais nas eleições de 2022. Os dados foram obtidos por meio de portais de notícias que fazem cobertura política sobre as eleições estaduais, dentre eles o *Jota*, especial de Eleições 2022. As consultas foram realizadas no período de maio a junho de 2022. Considerando que o período para a realização das convenções partidárias será de 20 de julho a 5 de agosto e de registro de candidaturas é até o dia 15 de agosto, entende-se que os dados de candidaturas levantados e analisados neste capítulo não serão, necessariamente, aquelas registradas na disputa eleitoral e julgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) até o dia 12 de setembro de 2022.

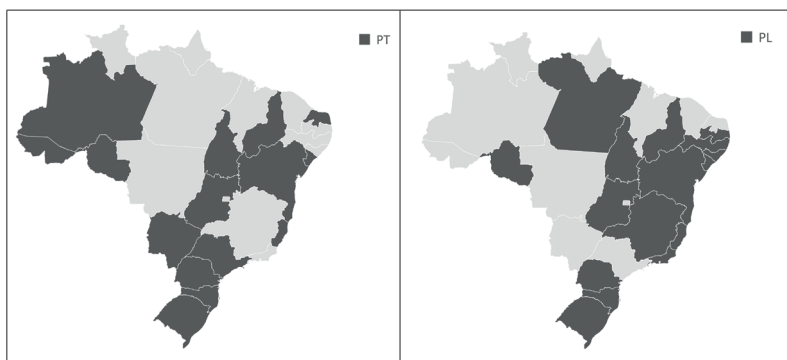
Logo, é possível que os dados de pré-candidaturas não sejam aqueles, efetivamente, encontrados nas eleições deste ano. No entanto, defendemos que os dados apresentados e analisados neste capítulo são importantes para entendermos o quadro de pré-candidaturas pensadas até o momento, em uma conjuntura posterior ao período de desincompatibilização dos cargos, até 1.º de abril, e de formação das federações partidárias, até 31 de maio de 2022. Com os dados obtidos, conseguimos observar como as pré-candidaturas presidenciais buscam coordenar candidaturas e palanques nos

estados brasileiros, sobretudo, as duas mais competitivas: a do ex-presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva (PT), e a do atual chefe do Executivo Federal, Jair Bolsonaro (PL).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os partidos PT e PL, de Lula e de Bolsonaro, respectivamente, buscam o lançamento de candidaturas aos governos estaduais em 15 e 16 estados respectivamente, conforme pode ser observado nas figuras 1 e 2.

Figuras 1 e 2. Estados com pré-candidatos do PT e do PL para as eleições para o governo do estado - 2022



Fonte: elaboração própria.

Fonte: elaboração própria.

É possível que haja alteração desses números, conforme a mudança nas conjunturas estaduais. De toda forma, os dados apontam para a disputa entre PT e PL em dez estados (figura 3), o que indica que as candidaturas de Lula e Bolsonaro buscarão coordenar eleitoralmente as candidaturas e seus palanques nos estados, a partir da composição com outras siglas partidárias.

Figura 3. Estados com disputa entre pré-candidatos do PT e do PL as eleições para o governo do estado - 2022



Fonte: elaboração própria.

Assim sendo, não é estratégico para os candidatos presidenciais com grande potencial de votos utilizar somente seus partidos como uma forma de coordenar eleitoralmente candidaturas nos estados. Visando a formação de palanques estaduais, Lula (PT) e Jair Bolsonaro (PL) buscam ampliar o leque de alianças e, assim, podem abrir mão da cabeça-de-chapa da candidatura para ampliar o potencial de alcance de suas campanhas (figura 4).

Figura 4. Estados com palanques estaduais para as pré-candidaturas de Lula (PT) e Jair Bolsonaro (PL) - 2022



Fonte: elaboração própria.

Considerando todos os estados brasileiros, somente dois ainda não possuem palanques que conjuntamente opõem Lula (PT) e Jair Bolsonaro (PL) até o momento, considerando as composições políticas realizadas até a escrita deste capítulo: Rio Grande do Norte e Mato Grosso. No primeiro caso, o palanque Lula (PT) já está formado com a pré-candidatura da atual governadora do estado, Fátima Bezerra (PT). Já do lado de Jair Bolsonaro (PL), não há uma pré-candidatura que, atualmente, possa viabilizar seu palanque. Isso ocorre, porque o pré-candidato ao governo potiguar, Fábio Dantas, declarou voto em Bolsonaro, mas é filiado ao Solidariedade, partido que firmou o compromisso de apoiar Lula no pleito presidencial. Assim sendo, a pré-candidatura não é um palanque para Bolsonaro. Nas palavras do pré-candidato: “voto

em Bolsonaro, mas não sou bolsonarista e nem o candidato dele no Rio Grande do Norte”.<sup>2</sup> Outro agravante em relação a Dantas é a rejeição herdada do governo de Robinson Mesquita de Faria (PSD), pai do ministro das Comunicações de Bolsonaro, Fábio Faria.

O Solidariedade é oposição ao PT no estado, mas alinhado ao partido nacionalmente. Em virtude de uma imposição nacional do partido, o pré-candidato, que expressou preferência eleitoral em Bolsonaro, não fornecerá palanque ao presidente. O processo de coordenação eleitoral, que envolve também os parceiros na aliança nacional, pode gerar constrangimentos aos atores políticos estaduais que buscam agir estrategicamente, dentro dos limites impostos pelos acordos nacionais estabelecidos entre os partidos.

Por outro lado, no mesmo estado, o PDT, que possui um pré-candidato à presidência da República, Ciro Gomes, declarou apoio à candidata petista ao governo estadual. Em contrapartida, Fátima Bezerra apoiará o candidato pedetista para o Senado, Carlos Eduardo. Esse é um exemplo de como as “racionalidades políticas contextuais” podem operar, impedindo que um pré-candidato presidencial, vinculado a um partido com menor potencial eleitoral, possa ter palanques eleitorais nos estados. Candidaturas com maior potencial eleitoral, como de Lula (PT) e de Jair Bolsonaro (PL), são mais atrativas aos atores políticos estaduais.

Já no caso do Mato Grosso, a situação ainda está indefinida em relação ao apoio à pré-candidatura de Lula. Ainda não há palanque firmado do lado petista. Já do lado de Bolsonaro, o atual governador do estado, Mauro Mendes (União Brasil [UB]), e o presidente da República pactuaram e esta-

---

<sup>2</sup> <<https://agorarn.com.br/ultimas/fabio-dantas-diz-que-vota-em-jair-bolsonaro-mas-nao-e-bolsonarista/>>.



beleceram apoio mútuo às suas candidaturas. Mendes é o favorito à reeleição no estado, segundo as pesquisas eleitorais.<sup>3</sup>

Do lado dos estados que terão palanques de Lula e Bolsonaro, é importante frisar que, nem sempre, os palanques dos dois pré-candidatos serão constituídos das duas candidaturas mais competitivas no estado. No caso do Piauí, até o momento, tem como os dois pré-candidatos mais competitivos nas pesquisas eleitorais, a do Rafael Fonteles (PT), candidato governista, e Sílvio Mendes (UB), principal candidato de oposição. Fonteles tem se apresentado como candidato de Lula e de Wellington Dias (ex-governador e pré-candidato ao Senado Federal). Já Mendes, ex-prefeito da capital piauiense, Teresina, conta com o apoio do Progressistas (PP), que terá a candidata a vice, Iracema Portella, e conta com o apoio do ministro chefe da Casa Civil, Ciro Nogueira (PP).

A princípio, poder-se-ia atribuir à pré-candidatura de Mendes como um possível palanque para a candidatura de Bolsonaro à presidência da República, entretanto, o político do União Brasil afirmou que não se envolverá na disputa presidencial, ou seja, não oferecerá seu palanque ao presidente em sua busca pela reeleição.<sup>4</sup> Bolsonaro, no entanto, não ficará sem palanque no estado. Conta com a pré-candidatura de major Diego, do seu partido, o PL.

Uma das razões da dificuldade de Mendes querer se vincular ao bolsonarismo no estado é que Lula possui grande apoio no Piauí, conforme as pesquisas eleitorais, assim como em outros estados do Nordeste. Além disso, o União Brasil, recentemente, decidiu que o partido terá candidatura própria

---

3 <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/bolsonaro-se-une-a-psdb-e-uniao-brasil-nos-estados-e-empareda-terceira-via.shtml>>.

4 <<https://cidadeverde.com/noticias/365167/silvio-mendes-diz-que-nao-vai-subir-no-palanque-de-bolsonaro-no-piaui>>.

à eleição presidencial, de Luciano Bivar,<sup>5</sup> que se coloca como uma alternativa às candidaturas de Bolsonaro e Lula.

Bivar, em 2018, foi um dos maiores apoiadores da candidatura bolsonarista à presidência da República, oferecendo a sigla partidária para a eleição de Bolsonaro. Em 2019, Bivar rompeu com Bolsonaro e, recentemente, levou seu partido ao processo que resultou na fusão com o DEM. Apesar de não ter uma pré-candidatura presidencial com potencial eleitoral, conforme as pesquisas, aparece como uma saída política para candidaturas que não desejam ser associadas a Bolsonaro, como tem acontecido em estados do Nordeste, a exemplo do Piauí e da Bahia.

Na Bahia, em particular, o ex-prefeito de Salvador, ACM Neto, uma das maiores lideranças do DEM e, agora, do União Brasil, viu-se em uma situação em que não poderia se opor à candidatura lulista no estado e, também, não poderia se vincular ao bolsonarismo. Assim como no caso de Mendes, no Piauí, o lançamento da pré-candidatura de Bivar foi uma “tábua de salvação” para ACM Neto, desobrigando-o a ter uma posição pública clara de apoio ou rejeição à candidatura de Lula, que possui grande apoio no estado.<sup>6</sup> João Roma (PL), deputado federal e ex-ministro da Cidadania do governo Bolsonaro, deverá ser o candidato bolsonarista e palanque para a campanha do presidente à reeleição, em oposição à candidatura petista no estado.

Em Alagoas, o principal palanque de Lula é do atual governador, Paulo Dantas (MDB) e do ex-governador e candidato ao Senado, Renan Filho (MDB). Independente de ter uma candidatura presidencial do partido, o apoio ao petista não será comprometido. Por outro lado, Bolsonaro encontrou resistência em garantir um palanque oficial na candidatura de

---

5 Houve mudança na indicação da candidatura momentos antes do encerramento do prazo de homologação dos nomes a disputa presidencial. Soraya Thronicke foi a escolha do União Brasil.

6 <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/acm-neto-quer-lula-e-bolsonaro-fora-da-eleicao-da-bahia-e-diz-votar-em-bivar.shtml>>.

Rodrigo Cunha (UB), apoiada pelo alagoano, principal líder do Centrão e presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira. Coube ao senador Fernando Collor (PROS) desistir da disputa à reeleição e garantir um palanque bolsonarista no estado.

No caso do Ceará, o desafio para firmar palanque está do lado de Lula, que, apesar de ter grande apoio eleitoral no estado, segundo as pesquisas eleitorais, tem dificuldades políticas de construir um palanque “fiel” sem a interferência de Ciro Gomes (PDT), também pré-candidato à presidência da República. No estado em que PDT e PT são aliados<sup>7</sup> e governam juntos há 16 anos, “palanques presidenciais híbridos” não são incomuns e a tendência é que repitam a fórmula utilizada no primeiro turno de 2018: a candidatura governista ao Executivo estadual apoie Ciro Gomes e Lula. Do lado da oposição, o deputado federal capitão Wagner (UB) segue líder nas pesquisas e é aposta de palanque bolsonarista na terra de Ciro Gomes.

Por fim, é válido ressaltar os estados em que Lula e Bolsonaro poderão ter mais de um palanque, como no caso de São Paulo e de Santa Catarina, que contam com muitos pré-candidatos e com forte alinhamento com as principais pré-candidaturas presidenciais. Isso ocorre em situações em que pré-candidatos ao governo estadual não conseguem pactuar pelo lançamento de uma candidatura única, mesmo que haja o risco de fragmentação dos votos do mesmo campo ideológico em duas ou mais candidaturas. Diante da possibilidade de uma eleição em dois turnos, há incentivos para que partidos com pré-candidaturas com potencial eleitoral aos governos estaduais possam ir ao segundo turno e, nesse momento, contar com o apoio do candidato derrotado.

---

<sup>7</sup> A aposta da manutenção da aliança estadual entre PT e PDT não se confirmou no Ceará. Influenciados pelas disputas nacionais, ambas as legendas apostaram em candidaturas próprias ao governo cearense o que reconfigurou os palanques estaduais. O PDT, de Ciro Gomes, lançou o ex-prefeito de Fortaleza, Roberto Cláudio (PDT), como candidato. Enquanto os petistas optaram pelo deputado estadual, Elmano de Freitas (PT).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre o processo de coordenação eleitoral tem sido importante para lançar luz sobre as relações que conectam as disputas políticas presidenciais às subnacionais. Em vez de pensarmos a política brasileira como formada por um conjunto de subsistemas políticos e partidários autônômicos e com racionalidades políticas próprias, entende-se que o arranjo institucional político brasileiro incentiva ao imbricamento da tática e das estratégias de campanha presidenciais às estaduais.

Viu-se que os principais pré-candidatos à presidência da República buscaram coordenar candidaturas, buscando a formação de palanques nos estados, como forma de ampliar seu potencial eleitoral. Do lado de Lula, o PT segue a estratégia já utilizada em pleitos anteriores: lançar candidatos próprios ou ter nomes que apoiem a candidatura presidencial da sigla.

Já no caso de Bolsonaro, é importante mencionar que o governo federal e, particularmente, o presidente da República teve uma relação muito conflituosa com os governadores. Ainda assim, Bolsonaro e seu partido — o PL — têm conseguido viabilizar pré-candidatos próprios aos governos estaduais ou ter candidatos de outros partidos aliados nos estados. Estar no PL, garantiu a estrutura e organização partidária necessária para realizar esse movimento, o que não seria possível por um partido menor, como foi em 2018.

Existem resistências a Bolsonaro, diante da alta rejeição detectada nas pesquisas, em muito, resultado do desempenho econômico do país e da atuação do presidente no combate à pandemia de Covid-19 que, conjuntamente, têm sido o calcanhar de aquiles do presidente. Oferecer palanque para um candidato à reeleição com forte rejeição pode ser um possível problema para os candidatos alinhados à presidência da

República. É um desafio a ser transposto pelos candidatos bolsonaristas nos estados com forte base lulista.

Um aspecto sobre o tema que não foi analisado neste capítulo é quanto a disputa para o Senado Federal, Casa que concentra a representação de interesses dos estados. Nesta eleição serão eleitos ou reeleitos 27 dos 81 senadores. Desse total de senadores que estão concluindo seus mandatos, 14 deles devem buscar a reeleição, 10 não disputarão a reeleição e 3 ainda não decidiram seus destinos políticos. Apesar da renovação de apenas um terço, a nova configuração poderá impactar nas relações a serem estabelecidas com o presidente a ser referendado pelas urnas em outubro de 2022. Assim, pode entrar nas articulações em torno das candidaturas e parlances estaduais.

Seguindo a *path-dependence* estabelecida desde 1994, as candidaturas presidenciais e os partidos políticos mais bem organizados e articulados nos estados possuem mais chances de saírem vitoriosos no pleito presidencial. Assim sendo, as eleições de 2022 seguem novamente para um caminho de polarização entre essas duas candidaturas, Lula (PT) e Bolsonaro (PL), com reduzidas chances para aqueles que postulam se lançar como uma candidatura alternativa à presidência da República.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/Editora FGV, 2012.
- COX, G. W. *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília: UnB, 1980.
- ELEIÇÕES 2022. *Jota*. São Paulo, 2022. Disponível em:

- <<https://www.jota.info/eleicoes>>. Acesso em: mai.-jun. 2022.
- GUARNIERI, F. Voto estratégico e coordenação eleitoral testando a Lei de Duverger no Brasil. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 30, n.º 89, p. 77-92, out. 2015.
- LIMA JUNIOR, O. B. de (org.). *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- MELO, C. R. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. *Rev. Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n.º 4, pp. 13-41, jul.-dez. 2010.
- SANDES-FREITAS, V. E. V. de. *Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo*. Doutorado em Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2015, 317f.
- SANTANA, L. & NASCIMENTO, E. O. (orgs). *Governos e o enfrentamento da Covid-19 [on-line]*, Maceió: EDUFAL, 2021. Disponível em: <<https://www.edufal.com.br/?product=governo-e-o-enfrentamento-da-covid-19>>.
- TSEBELIS, G. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998.

# 7

## As eleições de 2022

*Fabiano Santos*  
*Thomas Traumann*

O presente capítulo tem por objetivo central levantar perguntas muito mais do que sugerir respostas, tendo em vista a incerteza que caracteriza qualquer conjuntura anterior às eleições, mas também e fundamentalmente por conta do contexto de desarticulação institucional em curso. Discorreremos sobre três tópicos principais: com base na literatura e em análise de conjuntura, avaliar os determinantes do comportamento político eleitoral que conduziu Jair Bolsonaro à presidência da República em 2018; segundo, analisar a dinâmica de relacionamento do atual governo com o Congresso, para então; finalmente, dada a nova configuração institucional nas relações Executivo e Legislativo, especular sobre os desafios a um eventual novo governo à esquerda, emergente das eleições de 2022. Seguiremos por partes.

## O FENÔMENO DE 2018 SOB O PRISMA DE ALGUMAS ANÁLISES RECENTES

A vitória de Jair Bolsonaro em 2018 atingiu em seu fulcro a crônica política educada sobre o perfil de uma campanha presidencial exitosa (Nicolau, 2020). Nenhuma das premissas consideradas como necessárias se fizeram presentes. Bolsonaro não era filiado a um partido estruturado nacionalmente, portanto, não montou palanque fortes nos estados, com candidaturas igualmente robustas fazendo parte da coligação partidária em seu entorno. Os recursos financeiros disponíveis para a campanha eram escassos e o seu tempo de TV se resumia a oito segundos por dia. Mesmo assim, como se sabe, o atual presidente sagra-se vencedor no segundo turno, ocasião na qual conquista 57.797.847 de votos, a maior votação no Brasil desde 2006. De um ponto de vista conceitual, vale acrescentar a postura extremista do candidato, indo de encontro à premissa do eleitor mediano como voto a ser conquistado em pleitos majoritário. O feito ensejou a análise política, em seus mais diversos matizes, a se debruçar sobre as eleições de 2022, tendo em vista decifrar e conhecer melhor tanto os motivos que levaram Bolsonaro ao Palácio do Planalto, quanto se estamos diante de um novo ciclo eleitoral, no qual deixaram de valer as premissas dos pleitos anteriores.

O próprio Nicolau (2020) esquadrinhou dados das tabelas de votação e de pesquisas eleitorais para encontrar pistas capazes de uma primeira aproximação do fenômeno. E evidenciou diversas particularidades na vitória de Bolsonaro e da sua defesa de uma *Nova Política*. O então deputado federal teve larga margem de vitória nos grandes centros urbanos, vencendo em 30 dos 38 municípios com mais de 500 mil habitantes, empurrando o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) para as cidades menores. Bolsonaro também foi o preferido entre os eleitores mais escolarizados, da educação



fundamental à superior. Contou com ampla vantagem nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, tornando o seu principal adversário em uma força de feição quase regional, isolado no Nordeste. As informações analisadas também revelaram espantosa identidade religiosa no voto bolsonarista, que contou com cerca de 70% dos votos dos eleitores evangélicos, o maior percentual já obtido desde que as pesquisas de opinião tabulam esse segmento.

No *front* econômico-social da vitória de Bolsonaro, Cardoso (2020) procurou relacionar o voto de 2018 com a renda do eleitor. A partir do exame combinado de diferentes bases de dados e indicadores, verificou-se correlação importante entre o aumento na intenção de voto em Bolsonaro com a escolaridade e renda, sendo mais pronunciada nesse último vetor. De acordo com a simulação de Cardoso, 62% dos eleitores das classes médias e altas teriam votado em Bolsonaro, vantagem que, por si só, não garantiria a vitória. Contudo, a diferença entre os mais ricos pareceu vital para a eleição do mandatário, uma vez que o PT se manteve altamente competitivo entre os mais pobres.

Às análises de dados atitudinais e regionais do voto se assomam rico debate em torno do significado histórico do fenômeno. Em livro de 2019, Avritzer compara o fenômeno de Jair Bolsonaro às jornadas antipolítica de Jânio Quadros, em 1961, e Fernando Collor, em 1989. Avritzer monta um quadro pendular da política brasileira e identifica no atual momento mais uma etapa de *regressão democrática*, inaugurada com os protestos de 2013, cujo principal efeito acabou sendo a responsabilização da representação política, supostamente corrupta, pelos problemas seculares de subdesenvolvimento. A gênese do resultado de 2018 encontrar-se-ia, então, em um agudo sentimento antipolítico, reanimado da conflituosa experiência histórica de relação das elites com as instituições, conflito que diversas vezes favorece a emergência de elementos e saídas antidemocráticas.

O tema da antipolítica reaparece em Fuks, Ribeiro & Borba (2021). Os autores testaram, com base nas pesquisas do Barômetro das Américas (LAPOP), a hipótese de ter o discurso antipolítica se metaforizado em comportamento de intolerância aos partidos em seu conjunto e não apenas contra o PT. Ao analisar dados do LAPOP e aferindo o sentimento dos respondentes em relação às três maiores legendas do período democrático, PT, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), os autores concluem que a antipolítica pesou em favor de Bolsonaro, e que o antipartidarismo, embora mais concentrado em desfavor do PT, transbordou para além da mera rejeição a uma legenda específica. Assim, sentimento antipolítica, intolerância aos partidos e a escolha de um candidato extremista estiveram presentes no comportamental do entorno das eleições de 2018.

Mas Bolsonaro parece não ter sido fenômeno isolado. Os estudos sobre os motivos que levaram a extrema direita à vitória no Brasil permitem vislumbrar, na verdade, um ciclo mais amplo de ascensão de líderes populistas autoritários, fato que ocorre em várias sociedades, detentoras de graus distintos de solidez das instituições democráticas, assim como de indicadores de desenvolvimento. Um *zeitgeist* extremista global tem fortalecido visões conservadoras, e por vezes reacionária, da agenda moral. No projeto Estudo de Painel Eleitoral Brasileiro (EPEB), Rennó (2020) acompanhou as opiniões de eleitores em momentos diferentes da campanha e identificou alta correlação entre posições conservadoras sobre família, segurança e cotas raciais, defesa do liberalismo econômico e o voto em Bolsonaro. Embora o estudo confirme as suposições sobre o peso do antipetismo e da antipolítica no voto bolsonarista, duas novidades aparecem no artigo: a presença do afeto como vetor central na decisão do voto e politização de temas, e o encontro das plataformas conservadoras em âmbito moral com a visão ortodoxa no plano econômico. A extrema direita,

conclui o estudo, teria sido vitoriosa quando o sentimento ao redor de *issues* comportamentais se encontrou com a racionalidade econômica de corte neoliberal.

Qualquer visão mais global sobre o sucesso Bolsonaro, no entanto, não pode prescindir de uma avaliação do meio, através do qual, suas mensagens chegaram à população, uma vez que ele não contava com tempo minimamente robusto de propaganda em rádio e TV. Afinal, foram as transmissões no Facebook, vídeos de YouTube e *posts* nas correntes de WhatsApp que viabilizaram sua candidatura. O uso eficiente das redes sociais por um candidato extremado não apenas ajudou a disseminar as suas visões como abalou a produção e divulgação de notícias. O viés de confirmação passou a ser a base de consumo de informação pelos brasileiros em 2018. A alta polarização aumentou a demanda do eleitor por notícias com as quais ele concorda, incentivando os veículos de comunicação de baixa reputação a serem extremados, como muito bem observaram Aruguete, Calvo & Ventura (2020).

Nesse veio, o estudo sobre a disseminação de informações falsas (*fake news*), sua receptividade e influência na decisão do voto se tornou uma confluência de pesquisas multidisciplinares, envolvendo ciência política, ciência de dados, comunicação de massa e psicologia social. Trabalhos desenvolvidos nos Estados Unidos após a eleição de 2016 e o fenômeno Trump sugerem que a ação das agências checadoras (*fact checking*) seriam capazes de atenuar o efeito das *fake news*. Experimento desenvolvido na eleição de 2018 com eleitores de Belo Horizonte por Pereira et al. (2022), no entanto, mostraram que o desafio do combate às *fake news* é mais complexo do que se supunha. No ensaio, os pesquisadores compartilharam notícias falsas e, posteriormente, repartiram seus entrevistados. Um grupo foi esclarecido de que a primeira notícia era falsa e recebeu o dado correto, enquanto a segunda metade não foi informada da retificação. Mesmo com a correção, muitos eleitores do primeiro grupo mantiveram

a posição inicial, especialmente quando ela confirmava suas crenças anteriores. O teste de campo demonstrou o poder do viés de confirmação como catalisador da aceitação e disseminação das notícias falsas, ilustrou o mecanismo pelo qual foi utilizado e teve eficiência no pleito de 2018, além de finalmente, revelar o tamanho do desafio que é controlar os potenciais efeitos de distorção advindos da má utilização das *fake news*. O Brasil de Bolsonaro é exemplar perfeito desse potencial.

## O MALSUCEDIDO ENSAIO DE SUPERAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O espírito antissistema de 2018 abalou todo o sistema político e partidário brasileiro, com efeitos relevantes sobre a composição do Congresso. De cada quatro senadores que tentaram a reeleição em 2018, três não conseguiram. Dos 444 deputados federais que concorreram à reeleição, apenas 251 obtiveram novo mandato, a maior renovação do século. Na posse da nova legislatura em fevereiro de 2019, 243 políticos eram deputados de primeiro mandato. Partidos que dominaram a política na democracia, como o PSDB e o MDB, perderam espaço, enquanto o nanico Partido Social Liberal (PSL) de Bolsonaro saiu de 5 para 52 deputados eleitos.

Qual foi a estratégia do presidente diante da nova configuração do Legislativo? Se a eleição de Bolsonaro desafiou o *common knowledge* sobre as eleições presidenciais, seu início de mandato também interpelou fortemente as teorias vigentes sobre a mecânica governamental brasileira. Ao tomar posse, Bolsonaro manteve a promessa de romper com a prática do presidencialismo de coalizão, a marca distintiva da democracia brasileira. Ao invés dos tradicionais acordos com os partidos donos das maiores bancadas no Congresso, Bolsonaro convidou parlamentares a partir das assim chamadas

*bancadas temáticas*. Desse modo, a bancada da Saúde indicou o ministro da Saúde, a da Agricultura à sua pasta correspondente e a bancada religiosa a titular do novo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

A decisão de montar o Ministério sem consulta aos grandes partidos representados no Legislativo gerou, como era de se esperar, indicadores de apoio parlamentar relativamente ruins: apenas 78 projetos de lei ordinárias de iniciativa do Planalto haviam sido aprovados (a pior taxa de sucesso dos últimos cinco mandatos presidenciais); apenas 42 medidas provisórias aprovadas (a menor taxa em 20 anos); 343 projetos de decretos legislativos iniciados na Câmara tendo em vista derrubar decretos presidenciais emitidos, contra 130 em Dilma II, 22 em Dilma I, 10 em Lula II e 30 em Lula I (Santos, Canello & Martins Barbosa, 2021). Para complicar a situação, o presidente rompeu com seu próprio partido, o PSL, e partiu para a montagem de um novo partido — o Aliança pelo Brasil — que fracassou em obter as assinaturas necessárias para registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Todo esse conjunto de evidências não poderia deixar de repercutir no apoio dado pelo Congresso às matérias de interesse do governo — a taxa de governismo, ou seja, o percentual de parlamentares que votaram com o governo em matérias com algum grau de discordância, foi apenas de 76% em 2019, taxa superior apenas ao segundo, curto e tumultuado governo Dilma Rousseff. Com a pandemia e a adoção por Câmara, Senado e Congresso do Sistema de Deliberação Remota (SDR), o quadro, a princípio favorável a um sentimento de solidariedade nacional, se agrava de forma significativa. Governadores e prefeitos decidem seguir as orientações do ministro da Saúde da vez, que por seu turno seguia recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Instaurou-se conflito federativo importante, após o presidente apostar em movimento negacionista sobre os efeitos da pandemia. Estudo comparativo feito por Santos, Canello & Martins Barbosa

(2021) mostra que, tomando por base os mesmos períodos temporais para o segundo ano de cada governo, as votações nominais no Congresso até junho de 2020 confirmaram a ineficiência da articulação política de Bolsonaro. O governo Bolsonaro, diz a pesquisa, teve o segundo pior resultado entre os governos comparados, superando somente o Governo Dilma II, marcado por profunda crise política que conduziu ao impeachment da mandatária. O baixo consenso nas votações corresponde à maior divisão dos votos em plenário e, consequentemente, deve ser lida como sinal da baixa capacidade de o Executivo pautar a atividade legislativa” (Canello & Martins Barbosa, 2021, p. 59).

A inapetência do governo em enviar e fazer aprovar suas propostas no Legislativo não apenas diminuiu a dominância de Bolsonaro no Legislativo, como também colocou o próprio mandato do presidente sob risco. A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado que entre abril e outubro de 2021 apurou a atuação do governo na pandemia, conhecida como CPI da Covid, explorou a negligência do governo na emergência sanitária. Sem maioria no Senado e sob a ameaça de um processo de *impeachment*, Bolsonaro abandonou o discurso da antipolítica que lhe foi tão útil em 2018. Assim, os deputados do chamado Centrão, notadamente o Partido Progressistas (PP), Partido Liberal (PL) e Republicanos, passaram a comandar os Ministérios de maior interação com o Congresso, a Casa Civil e a Secretaria de Articulação Política, garantindo a Bolsonaro os mesmos termos de acordo do *presidencialismo de coalização* que tanto criticava. Mas com uma diferença importante: o distributivismo se acentua e passa a ser a moeda de troca explícita do acordo coalizacional.

Diante da falta de iniciativa da Palácio do Planalto, a presidência da Câmara sob o comando do deputado Arthur Lira, do PP de Alagoas, derrubou o veto presidencial sobre a criação das emendas de relator, fórmula pela qual o Congresso passa a determinar a execução de emendas do

orçamento de forma impositiva. Essas emendas são distribuídas sob controle direto dos presidentes da Câmara e do Senado, ampliando o poder do Legislativo na definição de políticas públicas e execução de obras. Batizado de *orçamento secreto* por terem baixa transparência e nenhuma proporcionalidade no formato de distribuição, as emendas do relator atingiram o valor recorde R\$ 16,5 bilhões em 2022. Na prática, o *orçamento secreto* redesenhou o papel do Executivo quanto ao uso e distribuição das verbas públicas nos redutos eleitorais dos deputados. Com a edição do decreto presidencial 10.937, de 23 de janeiro de 2022, ficou estabelecido que qualquer decisão do Ministério da Economia sobre créditos especiais, créditos extraordinários, remanejamento ou transferência de dotação orçamentária passasse a ser “condicionada à manifestação prévia favorável do ministro de Estado chefe da Casa Civil da presidência da República”. A transferência de recursos, portanto, estava condicionada à decisão do ministro-chefe da Casa Civil, Ciro Nogueira, presidente nacional do PP, o mesmo partido do presidente da Câmara.

A extensão do poder do Legislativo sob Bolsonaro não se limitou ao gasto público nos redutos eleitorais, mas também ao modo como a eleição é financiada. Sob a direção de Arthur Lira, na Câmara, e Rodrigo Pacheco, no Senado, o Congresso aprovou no Orçamento de 2022 a reserva de R\$ 4,9 bilhões para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, o fundo eleitoral. Criado pelo Congresso em 2017 após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que proibiu o financiamento das campanhas por empresas privadas, o fundo eleitoral havia sido de R\$ 2,1 bilhões nas eleições municipais de 2020. Distribuído proporcionalmente ao tamanho das bancadas eleitas em 2018, o fundo eleitoral dá aos comandos dos partidos a possibilidade de escolher quais candidatos receberão recursos necessários para as campanhas. Uma concentração de poder partidário inédita na democracia pós-1988.

Historicamente, a Câmara dos Deputados é ocupada por políticos de perfis distintos. Alguns com votações mais concentradas em redutos e pequenos municípios contíguos. Outros com votação espalhada por todo estado. De toda forma, o segredo do sucesso sempre foi estar incluído em uma nominata composta por partidos médios a grandes no bojo de uma ampla aliança envolvendo alguma candidatura presidencial forte e, especialmente, alguma candidatura forte ao governo do estado (Borges, 2019). Para as eleições gerais de 2022, contudo, as regras mudaram. Pelo menos três alterações importantes devem ser mencionadas: a) A partir deste pleito não existem mais as coligações para a eleição proporcional – os partidos podem formar federações com prazo de quatro anos de duração; b) ficou instituído um patamar mínimo de votação para que tanto partidos quanto candidatos possam ser eleitos à Câmara dos Deputados e às Assembleias Legislativas; c) finalmente, restou alterada a fórmula de cálculo das cadeiras escolhidas nas sobras do quociente eleitoral.

As eleições legislativas de outubro terão, portanto, regras novas, complexas e que supostamente favorecem os deputados com mandato. Os parlamentares no exercício do cargo possuem duas condições vantajosas para sua reeleição, ausentes em 2018: acesso a um volume extraordinário de emendas impositivas e direito privilegiado na distribuição do fundo eleitoral. A questão fundamental consiste em saber se a manutenção do atual *status quo* na Câmara teria potencial para gerar algum tipo de impasse institucional no próximo mandato. Estudos recentes indicam que, a partir de 2010, o deputado mediano ficou mais à direita no espectro ideológico, provavelmente resultado da eficiente ação coletiva de grupos como as igrejas evangélicas, o setor de agronegócio e as variadas corporações policiais e militares. Essa “direitização” do perfil do deputado mediano emerge em complemento à redução dos políticos localistas, interessados em usar seu mandato para a distribuição de benefícios na sua região eleitoral



(Almeida, 2018). Em um cenário no qual há mais deputados ideológicos e a Câmara tem participação ativa e impositiva na distribuição de recursos do orçamento, como avaliar a nova correlação de forças entre Legislativo e Executivo a resultar das eleições de outubro?

## VONTADES ELEITORAIS CONTRADITÓRIAS?

Começemos pelas eleições presidenciais. Depois de mais de três anos de mandato de Bolsonaro, é possível inferir que vários dos aspectos que levaram ao terremoto eleitoral de 2018 tendem a não se repetir nas eleições de 2022. As regras de 2018 perderam valor. Na busca da reeleição, o próprio Bolsonaro abandonou a antipolítica. Sua campanha pela reeleição se baseia justamente nos três pilares derrubados na sua vitória: uma estrutura partidária nacional a partir da aliança PP, PL e Republicanos, tempo de TV (ele deve ter 19% do tempo total de rádio e TV) e robustos recursos de campanha.

Com a péssima condução de combate à pandemia de Covid-19, a popularidade presidencial ruiu e é menor que a de seus antecessores, se comparado ao mesmo período no cargo. A volta da inflação de dois dígitos ao ano recolocou os temas econômicos como as principais preocupações do eleitor, com média de citação em torno de 40% em sondagens recentes do Instituto *Datafolha*. A corrupção, mote do pleito passado, foi citada por 5% dos eleitores na mesma sondagem. O retorno dos direitos políticos do ex-presidente Lula, acrescido da crise econômica e sanitária favorecem, assim, as condições de uma eleição presidencial mudancista.

O mesmo, todavia, pode não valer para as eleições da Câmara e do Senado. Com o poder de distribuição das emendas do *orçamento secreto* e o acesso ao volume de recursos públicos no financiamento eleitoral, os deputados com mandato têm uma vantagem inédita para a reeleição. Assim

posto, o cenário de um Legislativo emergente é um desafio tanto para o presidente Bolsonaro, como para o ex-presidente Lula, os favoritos em todas as sondagens eleitorais até junho de 2022, na conclusão deste artigo. No caso de Bolsonaro, pode-se inferir um prosseguimento da atual configuração de poder, compartilhado entre as alas radicais do bolsonarismo e o pragmatismo do Centrão. O caso de vitória de Lula, porém, é mais complexo e interessante.

O primeiro desafio da candidatura Lula, ainda durante a campanha, será eleger um mínimo de 172 deputados federais de apoio sólido para impedir as articulações de um possível *impeachment*. Não é tarefa simples. A soma das bancadas da recém-criada federação partidária de PT, Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV) e os aliados de Partido Socialista Brasileiro (PSB), Solidariedade, Rede e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) chega a apenas 106 deputados federais. Para chegar ao piso mínimo de apoio, a campanha Lula terá de formar alianças fortes nos estados capazes de gerar um *coattail effect* que amplie a votação dos candidatos da sua aliança. Sem os 172 deputados de base, um eventual governo Lula se inicia na defensiva. Mesmo conseguindo, todavia, controlar o *pivot* do *impeachment*, isto é, a coalizão mínima, um eventual governo Lula terá dificuldades estruturais para restaurar o *presidencialismo da coalizão*, o equilíbrio institucional que funcionou com relativo sucesso desde a volta da democracia até o governo Bolsonaro. Como vimos, as novas prerrogativas orçamentárias do Congresso e o crescimento das bancadas ideológicas tornam mais difíceis as negociações de apoio parlamentar por emendas e cargos, seja pelo aumento da autonomia dos parlamentares em manejar recursos paroquiais, seja pelo desinteresse em controlar cargos de patronagem de um governo muito desviante de suas inclinações de *policies*.

É factível um cenário no qual o eleitor apresente vontades contraditórias. De um lado, um presidente mudancista,

pressionado pela urgência de responder às graves questões econômicas e sociais. Do outro, um Congresso de *status quo*, ideologizado à direita e imune aos acordos de coalizão que funcionaram até agora. Se essas vontades eleitorais contraditórias não apontam necessariamente para uma situação de *deadlock*, colocam sim, no mínimo, a premência de se reorganizar as bases institucionais do presidencialismo de coalizão.

## CONCLUSÃO

Ao longo deste capítulo analisamos as consequências do choque eleitoral de 2018 sob as várias perspectivas. Inicialmente, foi apresentado um panorama das análises mais recentes sobre as numerosas motivações políticas, conjunturais e comportamentais que levaram à vitória de Jair Bolsonaro, um político extremado de direita, desprovido na ocasião do pleito de estruturas tidas como necessárias para uma candidatura bem-sucedida. Posteriormente, analisamos como foi a dinâmica das relações Executivo-Legislativo, trazendo à luz os motivos pelos quais Bolsonaro é levado a voltar ao presidencialismo de coalizão em uma versão, digamos, tosca do modelo.

É notável observar que o presidente Bolsonaro e o Congresso eleito em 2018 tomaram caminhos distintos diante do cenário antissistêmico da assim chamada nova política. Depois de mais de dois anos de baixa eficiência relativa no Legislativo, Bolsonaro recuou e remontou o seu governo com base em um acordo congressual com forte componente distributivista. Tomando emprestada a comparação histórica de Avritzer, deve-se registrar que, sob pressão, Jair Bolsonaro exibiu um instinto de sobrevivência que faltou a Jânio Quadros e Fernando Collor, sendo capaz de remodelar a sua relação com o Congresso a tempo de salvar o seu mandato.

A reação do Legislativo, por sua vez, foi mais primorosa e estrutural. Diante do desafio de um eleitor antissistema, o Congresso modificou as normas orçamentárias, dando a deputados e senadores a oportunidade de fazer cumprir suas emendas paroquiais, aumentou o volume de recursos previstos na lei de financiamento eleitoral, assegurando aos principais partidos uma independência financeira ímpar para fazer suas campanhas, e reformou as próprias regras de escolha dos futuros eleitos, em desfavor das legendas menores. Olhadas em perspectiva, as alterações no poder de execução sobre o orçamento, na captação de recursos para campanha e nos critérios de escolha dos eleitos permitem supor que os atuais congressistas geraram para si melhores condições na luta da reeleição.

As eleições de outubro, portanto, se darão sob uma conjuntura distinta daquela de quatro anos atrás. Por um lado, o presidente eleito com a plataforma da nova política tentará usar os métodos rechaçados no pleito passado para enfrentar um clima fortemente mudancista. Por outro, um Legislativo fortalecido aprovou novas barreiras que favorecem os atuais ocupantes ante desafiantes *outsiders*.

Essa nova conjuntura permite especular sobre a possibilidade da eleição de um presidente de oposição à esquerda e, simultaneamente, de um Congresso de *status quo*, ideologizado à direita e imune aos acordos de coalizão que funcionaram até agora. Se essas vontades eleitorais contraditórias não apontam necessariamente para uma situação de *deadlock*, colocam sim, no horizonte, o desafio de se pensar criativamente sobre o modo pelo qual a articulação entre Executivo e Legislativo tem se desdobrado no sistema político brasileiro desde o controverso impedimento de Dilma Rousseff em 2016.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. *Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados*. Doutorado IESP, 2018.
- ARUGUETE, N.; CALVO, E. & VENTURA, T. Polarization, News Sharing, and Gatekeeping: A Study of the Bolsonaro Election. *Digital Journalism*, 9(1), pp. 1-23, 2020.
- AVRITZER, L. *O Pêndulo da Democracia*. São Paulo: Todavia, 2019.
- BORGES, A. Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas. *Dados*, vol. 62, pp. 1-37, 2019.
- CARDOSO, A. *À Beira do Abismo: uma sociologia política do bolsonarismo*. Rio de Janeiro: Amazon, 2020.
- FUKS, M.; RIBEIRO, E. & BORBA, J. From Antipetism to Generalized Antipartisanship: The Impact of Rejection of Political Parties in the 2018 Vote for Bolsonaro. *Brazilian Political Science Review*, 15(1), 2021.
- RENNÓ, L. The Bolsonaro Voter: Issue Position and Vote Choice in the 2018 Brazilian Presidential Elections. *Latin American Politics and Society*, vol. 62, n.º 4, winter, pp. 1-23, 2020.
- NICOLAU, J. *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
- PEREIRA, F. B.; BUENO, N.; NUNES, F. & PAVÃO, N. Fake News, Fact Checking, and Partisanship: The Resilience of Rumors in the 2018 Brazilian Elections. *The Journal of Politics*, 2022.
- SANTOS, F.; CANELLO, J. & MARTINS BARBOSA, L. Conflito Partidário na Câmara dos Deputados. In: SANTOS, F. (ed.). *Congresso Remoto: A experiência Legislativa em tempos de pandemia*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

# ELEITORES

## 8

### **Existe um eleitor do Centrão? Clientelismo, força eleitoral e os partidos do Centrão**

*Mariana Borges Martins da Silva*

**E**mbora recorrente nos noticiários sobre política e na linguagem cotidiana da política brasileira, o termo Centrão é pouco usado na literatura da ciência política para se referir a um determinado grupo de partidos do nosso sistema político. Este capítulo, porém, usará o termo Centrão como uma categoria analítica para diferenciar os partidos brasileiros. Isto porque o termo usado na linguagem comum remete a existência de uma distinção, que esse capítulo defende ser estruturante do sistema partidário brasileiro, entre partidos que funcionam a partir de uma identidade partidária distinta e aqueles que funcionam majoritariamente como um agrupamento de clãs políticos regionais e locais.

O objetivo deste capítulo será duplo. O primeiro será o de apresentar um conceito do termo Centrão como uma

categoria analítica importante para entender o sistema partidário brasileiro. O segundo será o de ancorar o crescimento dos partidos na resiliência do clientelismo, ainda que com uma configuração moderna, no cotidiano da política popular e das eleições brasileiras. Com base nos achados de uma etnografia entre eleitores de baixa renda e entre candidatos ao parlamento estadual da Bahia, esse capítulo discutirá a importância da viabilidade eleitoral na decisão do voto para parte dos eleitores brasileiros e como ela se relaciona com a resiliência do clientelismo. O capítulo discutirá como os partidos do Centrão, diante de sua composição e organização, tem mais facilidade que os partidos ideológicos de implementarem táticas eleitorais que projetam força eleitoral de seus candidatos. Por fim, o capítulo discutirá as consequências do clientelismo moderno focado em projeções de força eleitoral para a configuração dos Legislativos brasileiros.

## O QUE É O CENTRÃO?

Nesta seção, discutirei algumas evidências empíricas preliminares que apontam que outro critério de divisão dos partidos brasileiros, além da ideologia, é também fundamental para analisar o sistema partidário. Os partidos brasileiros também se dividiriam em dois grandes grupos, de um lado os partidos que funcionam majoritariamente como agentes de uma coletividade, que podemos chamar de partidos ideológicos, e do lado oposto partidos que funcionam majoritariamente como um agrupamento de grupos políticos regionais e locais, que seriam os partidos do Centrão. A diferença entre os partidos ideológicos e os do Centrão reside na forma de organização e estruturação dos partidos, enquanto no primeiro grupo o partido se organiza para manter a identidade da coletividade representada na legenda do partido, no segundo



grupo o partido se organiza para servir os interesses dos diferentes agrupamentos políticos que o compõe.

Essa divisão entre partidos ideológicos e partidos do Centrão não significa que esses não tenham ideologia. Ainda que os membros dos partidos do Centrão possam comungar de ideologias e valores semelhantes, o partido não é o principal veículo de que se utilizam para promover sua ideologia conservadora, mas sim para sua atuação política individual. Enquanto nos partidos do Centrão os partidos funcionam como agentes dos interesses de seus membros, nos partidos ideológicos os membros estão a serviço do partido. Assim, nos partidos do Centrão os integrantes desses partidos têm consideravelmente mais independência e autonomia de atuação do que os integrantes dos partidos ideológicos. É preciso notar também que os polos que se opõe na distinção aqui proposta são de um lado os partidos ideológicos e de outro os partidos do Centrão, e não partidos clientelistas.

Ainda que a distinção teórica entre partidos ideológicos e os do Centrão seja clara, na prática essa distinção pode se tornar mais imprecisa, sobretudo se operacionalizado com poucos indicadores ou a partir de indicadores individualizados. Para realizar uma classificação do sistema partidário é necessário adotar uma abordagem mais holística, que leve em conta uma diversidade de indicadores quantitativos das diferentes arenas de atuação dos partidos e evidências qualitativas sobre a relação entre dirigentes partidários, membros do partido, e órgãos representativos dos partidos.

Nesta seção, delinearei um rol não exaustivo de critérios nas diversas arenas de atuação do partido: a arena eleitoral, a parlamentar e o recrutamento de candidatos. Esses critérios podem ser operacionalizados empiricamente para mensurar em que medida os partidos funcionam como agentes de seus membros (partidos do Centrão) ou se os membros dos partidos são agentes do partido (partidos ideológicos). Não trarei evidências empíricas para todos os critérios descritos,

contudo, descrevo os diversos critérios com a finalidade de ressaltar a importância de considerar o comportamento de um partido de maneira holística para produzir uma classificação dos partidos que seja não apenas mais completa, mas também mais fundamentada na realidade prática dos partidos brasileiros.

A primeira arena de atuação que pode trazer evidência sobre o funcionamento dos partidos é a parlamentar. Os estudos de Figueiredo & Limongi mostram que os diversos partidos brasileiros apresentam certo grau de disciplina parlamentar, o que, a princípio, indica que os partidos conseguem controlar e coordenar a atuação de seus membros individuais. Contudo, tal coordenação pode ocorrer tanto porque o partido visa avançar sua agenda programática (Figueiredo & Limongi, 1999; Santos, 2003), quanto para aumentar o poder de barganha do partido e seus membros para terem acesso a recursos orçamentários e a cargos ministeriais e de segundo e terceiro escalão (Amorim Neto, 2000; Pereira & Mueller, 2003; Zucco, 2009; Raile, Pereira & Power, 2011). Ou seja, no contexto brasileiro, a coesão partidária pode servir tanto para avançar a agenda programática de um partido, quanto para melhor servir o interesse de seus membros em terem acesso a recursos públicos. Por si só, portanto, a taxa de disciplinar partidária não basta para classificar o sistema partidário como ideológico ou fisiológico, ou se as duas lógicas estejam presentes e variem entre os diferentes partidos brasileiros.

Para além disso, é necessário também analisar a taxa de disciplina na arena legislativa em conjunto com outros indicadores sobre comportamento parlamentar, como o grau de coerência ideológica de um partido em coalizões de governo. Partidos ideológicos que visam promover sua agenda ideológica devem priorizar participar de alianças que sejam coerentes com sua ideologia, enquanto os partidos do Centrão não priorizam a coerência ideológica em suas alianças de governo e devem participar mais em alianças de governo que sejam

encabeçadas por partidos ideologicamente opostos à sua ideologia. A coerência ideológica na participação de alianças de governo serve, sobretudo, como indicador de que um partido prioriza sua ideologia para os partidos médios e grandes, cujo apoio no parlamento para um presidente seja tão importante a ponto de o partido participar do gabinete ministerial.

A ideologia de um partido pode ser medida de várias formas. A autopercepção dos parlamentares sobre onde se colocam em uma escala ideológica tem a vantagem em relação a medidas baseadas no comportamento parlamentar de não ser contaminada pela influência dos benefícios que um parlamentar pode acessar ao votar junto com o governo. As diversas ondas da pesquisa de opinião com parlamentares da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB) provém uma estimativa da ideologia dos principais partidos valendo-se da autopercepção de seus parlamentares. A estimativa da ideologia dos partidos brasileiros feito pela PLB se baseia em um reescalonamento da resposta dada pelos parlamentares sobre onde eles se posicionam e os principais partidos em uma escala de 1 (esquerda) a 10 (direita). Considerando que os partidos que têm uma estimativa maior do que o valor da metade da escala seriam de direita e os que são tem uma estimativa de valor menor do que a metade da escala seriam de esquerda, os partidos brasileiros ideologicamente poderiam ser divididos da seguinte forma segundo a escala gerada pela PLB:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> É importante notar que os dados da PLB permitem que os partidos mudem sua estimativa ideológica ao longo do tempo nas diferentes legislaturas e ondas de pesquisa. Ainda que durante o tempo os principais partidos se moveram em direção ao centro, não houve nenhum partido entre o período de 1994 a 2016 que tenha se deslocado para o outro lado do espectro ideológico, se a metade da escala for considerada como o centro ideológico. Por essa razão, a classificação ideológica dos partidos desses dois polos entre as legislaturas de 1994 a 2016 se mantém fixa.

Tabela 1. Divisão dos partidos por bloco ideológico a partir dos dados da PLB entre as ondas 1997-2017

Direita	PSDB, União, MDB, PP, PL, Republicanos, PTB, PSD, PSC, Solidariedade, PROS
Esquerda	PCdoB, PSB, PT, PDT, PV, Psol, Rede, Cidadania

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da PLB entre as ondas 1997-2017

Resta comparar a coerência entre a ideologia declarada dos partidos com a ideologia das coalizões governamentais que participam. Dentro do período de 1994 a 2016, o Brasil teve seis mandatos de presidentes e em dois deles (1994-2002) a coalizão de governo foi encabeçada por um presidente de um partido de direita (PSDB) e em quatro mandatos (2002-2016) as coalizões foram encabeçadas por um partido de esquerda (PT). Essa diversidade ideológica permite avaliar quais partidos priorizaram sua ideologia e se mantiveram na oposição durante os mandatos de presidentes de partidos ideologicamente opostos. Considerando todas as coalizões de governo formadas entre 1994 e 2016, entre os partidos que já participaram de gabinetes de governo, nenhum partido de esquerda participou de uma coalizão de governo encabeçada por um partido de direita. Já entre os principais partidos de direita que já participaram de gabinetes, apenas o União — fusão entre o Democratas (DEM) e o Partido Social Liberal (PSL) — e o PSDB se mantiveram durante todo o período de governos do PT na oposição. O restante dos principais partidos de direita, MDB, PSD, PP, PL, Republicanos, PTB, PROS participaram todos em algum momento de alianças de governo durante as presidências do PT.

O grau de coerência na participação em alianças de governo é um bom indicador para revelar o grau de importância que um partido dá à sua identidade ideológica coletiva, mas diz pouco sobre o quanto os interesses dos membros do

partido são priorizados em relação aos interesses do partido. Para tanto, outros indicadores que mostram como um partido age quando os interesses do partido se chocam com o interesse de seus membros devem ser levados em conta. Dentro da arena parlamentar, um indicador que pode revelar a sobreposição dos interesses partidários sobre o de seus membros é se os partidos punem os parlamentares que contrariam decisões coletivas do partido, como, por exemplo, quando os partidos fecham questão em relação a um projeto de lei. Da mesma forma que na arena parlamentar, partidos que sobreposição sua identidade coletiva sobre o interesse individual de seus membros também deveriam agir para enquadrar os membros que contrariassem as diretrizes dos partidos sobre os apoios a candidaturas e alianças eleitorais.

Assim como o grau de coerência ideológica dos partidos em suas participações em coalizões de governo pode revelar a importância que o partido dá a sua agenda programática, o mesmo pode ser analisado em relação ao alinhamento ideológico dos partidos em suas alianças eleitorais. Tal análise pode ser feita por pelo menos duas formas. Como feito na análise anterior das coalizões de governo, pode-se contrapor a ideologia declarada de um partido com a ideologia do partido que lidere a aliança eleitoral do qual o partido faça parte. Outra possibilidade é o de verificar o grau de coordenação dos partidos em suas coligações nacional e estaduais. O estudo de Lara Mesquita (2013) é o único, salvo melhor juízo, que analisou a quantidade de alianças contraditórias entre o período de 1994 a 2010.<sup>2</sup> Tal estudo revela que quando a análise das coligações se limita ao PFL (atual União), PSDB e PT, as alianças contraditórias praticamente inexistem, o que indica que tais tipos de coligações se devem praticamente a partidos como o MDB e demais partidos. Mais estudos que desagreguem tal

---

<sup>2</sup> Mesquita classifica como coligações contraditórias as coligações para governador da qual participam partidos que pertencem a duas ou

análise para cada partido são necessários para classificar cada partido a partir desse critério, porém os dados revelados por Mesquita (2013) são condizentes com a análise anterior sobre coerência em coalizões de governo que colocam PT, PSDB e PFL (atual União) como partidos que priorizam sua ideologia em contraposição aos demais partidos do sistema partidário brasileiro.

Outra dimensão a ser considerada para diferenciar os partidos entre ideológicos e do Centrão diz respeito ao recrutamento de candidatos. Em partidos ideológicos a escolha dos candidatos se daria por órgãos colegiados do partido enquanto nos partidos do Centrão a seleção de candidatos seria controlada pelas lideranças locais ou estaduais dos partidos. Os estudos existentes sobre recrutamento de candidatos apontam de fato para a existência de duas dinâmicas distintas, de um lado, partidos de esquerda como o PT, PSOL e PCdoB e alguns de direita, como o PSDB, estruturando sua lista de candidatos a partir de consultas a órgãos colegiados dos partidos (Vilarouca, Freire & Guedon, 2022; Braga & Amaral, 2013) e de lado oposto os partidos de direita, sobretudo os nânicos, em que a montagem das listas seria totalmente controlada pelos “donos” dos partidos (Vilarouca, Freire & Guedon, 2022). São necessários mais estudos sobre o processo de recrutamento de candidatos e filiados para se realizar uma classificação mais sistemática sobre onde se encontrariam os diversos partidos nessa dimensão, já que os estudos existentes não têm abrangência nacional. Porém, os estudos qualitativos existentes parecem apontar que os partidos nânicos de direita, que se proliferaram recentemente, funcionam predominantemente apenas no período eleitoral com a finalidade de eleger seus “donos”. Nesses partidos, os donos dos partidos controlam a lista de candidatos de forma a facilitar a sua eleição, assim eles recrutariam apenas candidatos não

---

mais coligações presidenciais.

competitivos, ou seja, aqueles que trariam votos para a legenda, mas não o suficiente a ponto de ameaçarem a eleição do “dono” do partido.

Diante da discussão dos diferentes parâmetros que podem ser utilizados como evidência para comprovar se um partido funciona primordialmente como uma plataforma para promover uma agenda ideológica coletiva ou, ao contrário, se funciona como uma plataforma para promover o interesse individual dos seus membros, acreditamos que há evidências suficientes para sustentar que a divisão dos partidos brasileiros entre ideológicos e do Centrão é estruturante do sistema partidário brasileiro. De um lado estariam os partidos ideológicos de esquerda e direita e de outro lado os partidos do Centrão. Pelo critério de participação em alianças de governo incoerentes com sua ideologia, podemos classificar como partidos de Centrão MDB, PP, PL, Republicanos, PTB, PSD, PROS, a esses podemos adicionar todos os outros nanicos de direita, com exceção do partido Novo,<sup>3</sup> que pelas evidências controlam o processo de recrutamento de candidatos para favorecer seus próprios dirigentes. De outro lado, estariam os partidos ideológicos de direita e esquerda que se mantiveram coerentes em suas coalizões de governo, ficando assim a divisão dos atuais partidos brasileiros:

---

<sup>3</sup> O Partido Novo fundado em 2015 com um perfil fortemente de direita na dimensão econômica parece funcionar de maneira muito distinta dos demais partidos pequenos de direita. Além de um processo aberto de filiação, o partido usa processos de seleção e formação para montar sua lista de candidatos. Por essas razões será aqui classificado como um partido ideológico de direita.

Tabela 2. Divisão dos partidos entre ideológicos e do Centrão

Ideológico de Direita	PSDB, União, Novo
Centrão	MDB, PP, PL, Republicanos, PTB, PSD, PROS, PSC, Solidariedade, PTC, PMN, PHS, Avante, PRP, PRTB, Podemos, Patriota e DC
Ideológico de Esquerda	PCdoB, PSB, PT, PDT, PV, Cidadania, Psol e Rede*

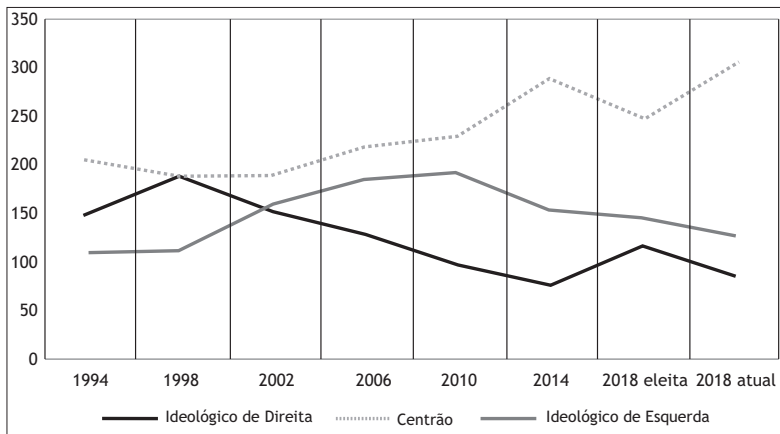
\* Considerando apenas o período de 1994 e 2016, PSOL e REDE, por terem sido fundados, respectivamente, em 2004 e 2013, não experimentaram governos ideologicamente opostos a eles. De toda forma, tanto o PSOL quanto a REDE ainda não fizeram parte de nenhuma coalizão de governo, não participando nem mesmo dos gabinetes formados nos anos de governo do PT. Além disso, a REDE parece ter um processo de recrutamento de filiados aberto e não controlado pelos seus quadros e no PSOL a seleção de candidatos sendo feita por consulta a órgãos colegiados do partido. Por esses motivos, esses partidos serão classificados como partidos ideológicos de esquerda.

Fonte: elaboração própria.

Com essa divisão do sistema partidário brasileiro, pode-se verificar a evolução das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados desde 1994. Como pode-se observar no gráfico 1, entre 1994 e 2002 os partidos ideológicos de direita e os partidos do Centrão eram os dois blocos predominantes na Câmara Federal com tamanhos relativamente semelhantes. A partir de 2002, porém, observa-se uma queda vertiginosa dos partidos ideológicos de direita e um crescimento substancial dos partidos do Centrão, que são atualmente a maior bancada no parlamento brasileiro. Diante desse quadro, a pergunta que se coloca é por que grande parte dos eleitores de forma crescente preferem votar em candidatos dos partidos do Centrão em vez de candidatos de partidos ideológicos?



Gráfico 1. Bancada na Câmara dos Deputados por bloco parlamentar



Fonte: dados extraídos do TSE e PLB e elaborados pela autora.

## ATRAÍDOS PELA FORÇA: ELEITORES E O VOTO NÃO PROGRAMÁTICO

Como revela o gráfico 1, considerando apenas a força no Parlamento, o Centrão pode ser considerado como o bloco político mais importante do recente período democrático brasileiro. Ainda que os incentivos das regras eleitorais brasileiras contribuam para a crescente fragmentação do sistema partidário e o crescimento de partidos pequenos (Cheibub et al., 2022; Zucco & Power, 2021; Calvo, Guarnieri & Limongi, 2015), o viés favorável das instituições eleitorais a pequenos partidos por si só não explica porque os eleitores brasileiros preferem partidos pequenos do Centrão a partidos ideológicos. O domínio do Centrão no Parlamento brasileiro indica que grande parte dos eleitores brasileiros optam por candidatos de partidos organizados para promoverem o interesse de seus quadros em vez de uma agenda coletiva. Com

base nos dados de uma etnografia entre eleitores de baixa renda no sertão da Bahia, nesta seção argumento que o contínuo domínio dos partidos do Centrão no Brasil está intimamente relacionado à resiliência do clientelismo no Brasil.

A primeira observação a ser feita é que o clientelismo a que nos referimos não equivale a imagem que tradicionalmente se tem desse fenômeno no Brasil em que coronéis no interior do país controlariam à mão de ferro o voto dos eleitores pobres que seriam deles economicamente dependentes. O clientelismo a que nos referimos remete a uma forma de entender e praticar a política como uma arena de acesso a recursos públicos e privados mediante a intermediação de políticos. A resiliência do clientelismo significa, portanto, que para muitos eleitores a política representa a arena pela qual conseguem acessar recursos para resolver problemas diários por meio dos políticos. Em uma recente pesquisa de opinião feita *on-line* com representatividade nacional realizada entre 8 e 23 de setembro de 2021, 29% dos respondentes afirmaram que já recorreram a políticos locais para pedir ajuda em horas de necessidade.

E quais as consequências eleitorais de entender a política como uma arena para acessar recursos por intermédio dos políticos? Para os eleitores que afirmavam não fazer política, ou seja, que não dependiam de favores de políticos, a distância com a política era acompanhada pelo desengajamento nas eleições. Seria de se esperar que os eleitores que usam a política como uma arena para conseguir favores de políticos deveriam recompensar os políticos que mais atendam aos seus pedidos. De fato, no imaginário local, o bom político seria aquele que estaria “sempre presente na comunidade” ajudando os eleitores em suas horas de necessidade, enquanto os maus políticos só estariam nas comunidades para atender as demandas dos eleitores durante o período eleitoral.

Porém, em vez de recompensarem os “bons políticos” a estratégia predominante entre os eleitores de baixa renda

que se engajavam na “política” era a de apoiar os candidatos mais fortes eleitoralmente, ainda que na maioria das vezes os candidatos tidos como fortes eram vistos como maus políticos por serem percebidos como os que mais compravam votos. Ao mesmo tempo que os eleitores tomam como certo que os candidatos que eles consideram ser os que mais conseguem comprar votos são os que mais tem chances de ganhar, diante do estigma da compra de votos, os eleitores também acreditam que os maiores compradores de voto serão os políticos menos responsivos aos eleitores após o período eleitoral (Borges Martins da Silva, no prelo). Diante da desconfiança dos eleitores sobre os candidatos que compram votos, resta responder por que muitos eleitores acabavam apoiando esses candidatos ao acreditarem que eles seriam os que mais teriam chances de ganhar?

Para entender esse comportamento é necessário analisar as estratégias que os eleitores usam em seu cotidiano para legitimar seus pedidos de favores a políticos e tentarem assim, ainda que simbolicamente, aumentarem seu poder de barganha diante dos políticos. Para legitimar seus pedidos de ajuda a políticos, os eleitores de baixa renda replicam uma narrativa comum entre as elites políticas de que aqueles que ajudaram na eleição de um político merecem receber a atenção do político que ajudaram a eleger. Entre as elites políticas, a ajuda para eleger um político significava a mobilização de eleitores por cabos eleitorais ou a ajuda financeira a candidatos. Ainda que os eleitores comuns não pudessem mobilizar esses mesmos sinais distintivos, eles ainda assim replicavam a narrativa de merecimento, porém utilizando seu voto pessoal a um candidato que se elege para legitimar seus pedidos de ajuda a políticos. Os eleitores comuns implementavam essa narrativa de merecimento de diversas formas. Uma delas era usar o verbo ajudar como sinônimo do verbo votar enfatizando assim na linguagem comum que com seu voto os eleitores estavam ajudando os políticos (Borges Martins da Silva, no

prelo). Para frisar e aumentar o valor de seu voto, os eleitores também constantemente falavam sobre como um único voto poderia fazer a diferença em eleições apertadas (Borges Martins da Silva, no prelo).

A narrativa de merecimento pelo voto não levava, obviamente, os políticos a serem mais atentos às demandas dos eleitores. Era dominante o sentimento de frustração dos eleitores de baixa renda com numerosos pedidos de ajuda não atendidos pelos políticos locais. Para a grande maioria dos eleitores pobres que não possuem vínculos mais próximos com políticos locais a frustração em ter seus pedidos negados ou ignorados é uma constante.

E qual a importância dessas narrativas de merecimento se elas não surtiam efeito em tornos os políticos mais atento às demandas dos eleitores? As narrativas de merecimento político podem não tornar os políticos mais responsivos, mas elas, e suas ações correspondentes, acabam moldando a identidade política que os eleitores que engajam nessas narrativas constroem. Eleitores que decidem apoiar candidatos que eles acreditam ser os que vão ganhar incorporam a identidade de eleitores merecedores, ou seja, de eleitores que se sentem no direito de abordar políticos para pedirem ajuda (Borges Martins da Silva, No prelo). Estudando a política em municípios do interior na década de 1990, Palmeira (1996) sugerem que o voto representa a adesão de um indivíduo a uma facção. Aqui, porém, em vez de o voto representar a adesão a um específico grupo político local, ao votarem em candidatos que devem ganhar um mandato eletivo poderiam assim afirmar que “ajudaram” os políticos com seu voto, os eleitores afirmam o seu pertencimento ao grupo de eleitores merecedores da atenção dos políticos aos seus pedidos de ajuda. A atração dos eleitores por candidatos fortes eleitoralmente tem como base, portanto, as estratégias tradicionais dos eleitores para afirmarem sua identidade como eleitores merecedores.

## EM BUSCA DA FORÇA: O PAPEL DO CENTRÃO NAS ELEIÇÕES

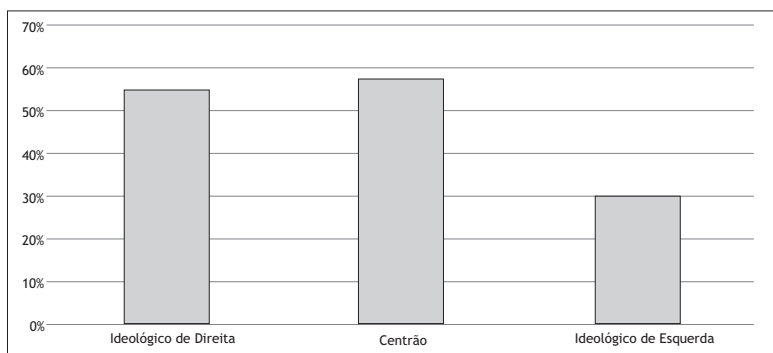
Visto que a resiliência do clientelismo no Brasil é acompanhada do voto estratégico nos candidatos que projetam força política, as perguntas que se colocam agora é como os políticos projetam força política e qual a relação do voto estratégico nos políticos fortes com os partidos do Centrão? A projeção de força política durante as campanhas eleitorais é feita por diversas táticas e nenhuma delas é monopólio dos partidos do Centrão. Porém, argumento nesta seção que a composição e a estruturação dos partidos do Centrão faz que eles tenham mais facilidade e sucesso em implementar essas táticas eleitorais do que os partidos ideológicos.

É possível dividir as diversas táticas eleitorais que visam projetar força política em duas dimensões: (i) a ostentação de recursos materiais e (ii) a ostentação de apoios políticos (Borges Martins da Silva, 2021). A ostentação de recursos materiais tem como objetivo criar a impressão nos eleitores que os candidatos dispõem de uma fartura de recursos materiais. A forma mais exemplar desse tipo de tática é a tentativa de os candidatos passarem a impressão de que podem comprar muitos votos (Borges Martins da Silva, 2021). A compra de votos, porém, não é a única forma de ostentar recursos materiais, a forma de apresentação do candidato, desde sua vestimenta, o carro que o transporta, e até a qualidade dos materiais de campanha, também influenciam na imagem que os eleitores formam do candidato sobre a sua posse de recursos materiais. A ostentação de apoio político, seja apoio popular ou de outros políticos, também pode ser projetada de diversas formas, desde o tamanho de comícios, carreatas, até o número de engajamento gerado pelo candidato nas redes sociais.

E qual a relação do Centrão com essas táticas eleitorais? Vejamos a tática baseada na ostentação de recursos. Diante

da importância da ostentação material para a projeção de força política não é surpresa que estudos já tenham encontrado uma forte e positiva correlação entre financiamento e *performance* eleitoral (Speck & Mancuso, 2014). Porém, de acordo com Speck & Campos (2021) as doações empresariais, que foram permitidas até as eleições de 2014, concentravam-se nos poucos partidos que apresentavam candidatos à presidência ou vice-presidência (PT, PSDB, PMDB, PL). Isso significa que, pelo menos se consideradas apenas as doações declaradas oficialmente, a grande maioria dos partidos e candidatos depende do fundo partidário ou de financiamento próprios para financiarem suas campanhas. E, ainda que os milionários estejam presentes em diversos partidos, eles compõem a maioria de bancada nos partidos ideológicos de direita e do Centrão, conforme mostra o gráfico 2.

Gráfico 2. Percentual de parlamentares milionários por bloco partidário na bancada eleita de 2018



Fonte: elaboração própria com base nos dados do TSE levantados por G1: <<https://g1/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/09/numero-cai-mas-quase-metade-da-camara-sera-formada-por-milionario.globo.com/politica/eleicoess.html>>.

Para além de seus quadros serem majoritariamente milionários, o que por si só contribui para projetarem uma imagem de opulência material, há outro fator que também favorece os partidos do Centrão a criarem uma imagem de força por meio de ostentação material. Conforme discuto em outro local (Borges Martins da Silva, 2019), para além da posse de recursos financeiros, para criarem uma imagem de força por meio de táticas materiais como a compra de votos, os candidatos também precisam dominar a etiqueta ao redor dessa compra. Tão importante quanto possuir recursos materiais para comprar votos é a capacidade de criar o rumor de estar comprando muito votos. Ainda que todos os partidos possam ter candidatos que desempenhem com naturalidade as expectativas sobre como um candidato forte deve responder às demandas dos eleitores, os partidos ideológicos, a princípio, devem ter menos membros aptos a realizarem essas expectativas com naturalidade do que os partidos do Centrão. Seja porque os membros dos partidos ideológicos se oponham ideologicamente a essa prática, seja porque os quadros dos partidos ideológicos não são socializados em sua prática política cotidiana a atenderem demandas individuais dos eleitores.

E, por fim, a organização descentralizada e mais pulverizada dos partidos do Centrão permite a esses partidos terem mais facilidade de tecerem apoios de políticos do que os partidos ideológicos. Apoios de outros políticos a um candidato podem ser realizados tanto formalmente via alianças eleitorais quanto via acordos informais em que um político, por exemplo, um prefeito, promete apoiar um determinado candidato ao Legislativo estadual ou federal. Partidos ideológicos que visam promover sua agenda programática devem agir para manter a coerência ideológica dessas alianças. Assim, órgãos colegiados dos partidos ideológicos podem ser uma fonte de resistência e veto a alianças eleitorais ideologicamente incoerentes limitando assim a possibilidade de

candidatos de partidos ideológicos a buscarem apoio político para além dos partidos próximos ideologicamente. Da mesma forma, partidos ideológicos também devem agir para punir seus membros que teçam alianças informais com membros de outros partidos ideologicamente opostos, limitando novamente a capacidade de seus membros de tecerem alianças mais amplas. Tais limitações impostas por partidos ideológicos que visam priorizar sua agenda programática devem inexistir ou serem a exceção em partidos do Centrão, já que nesses partidos em que a agenda programática não é priorizada, os quadros locais desfrutam de grande liberdade para participarem de alianças eleitorais e tecerem acordos com políticos de diferentes partidos e orientações ideológicas.

## CONCLUSÃO

O apelo eleitoral dos candidatos fortes favorece, portanto, partidos e candidatos que são mais bem-sucedidos em projetarem força política pela ostentação de recursos materiais e políticos. Ainda que tais táticas possam ser praticadas por candidatos de todos os partidos, a composição e organização dos partidos do Centrão faz que esses partidos estejam mais bem posicionados do que partidos ideológicos para projetarem força eleitoral por meio dessas táticas. Para além de favorecerem os partidos do Centrão sobre os partidos ideológicos, a resiliência do clientelismo e a atração dos eleitores por candidatos com chances de ganhar as eleições também desfavorece o que seriam bons políticos clientelistas. Ao votarem estrategicamente em candidatos fortes, os eleitores fazem suas escolhas sem levar em conta a atuação de um candidato em atender as demandas individuais dos eleitores. Portanto, a mobilização de recursos de um político para suas



bases durante o seu mandato, via emendas parlamentares, por exemplo, pouco ajudaria em sua performance eleitoral.

As táticas eleitorais para projeção de força política são essenciais para os candidatos ao Legislativo, seja estadual, federal ou municipal. Nessas disputas, além da escassez de atalhos que indiquem a força de um candidato como pesquisas de intenção de voto, o nível de competição é muito maior do que nas corridas para o Executivo. A alta competição nas disputas para o Legislativo torna a necessidade de visibilidade desses candidatos ainda mais premente e é por meio da ostentação de recursos materiais e de apoios políticos e popular que os candidatos visam alcançar o eleitor. Apesar da maior importância dessas táticas para as campanhas eleitorais ao Legislativo, tais táticas também são amplamente usadas por candidatos ao Executivo. Tanto que os dois principais candidatos à presidência procuram garantir amplo apoio dos partidos do Centrão. E enquanto o clientelismo fizer parte da prática cotidiana da política no Brasil, os partidos do Centrão continuarão tendo espaço para crescerem.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 43, pp. 479-519, 2000.
- BORGES MARTINS DA SILVA, M. *Vote buying and impression management: performing largesse in Northeast Brazil* (April 1, 2019). Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3956831>>. Doi: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3956831>>.
- BORGES MARTINS DA SILVA, M. 'Weapons of clients: why do voters support bad patrons? Ethnographic evidence from

- rural Brazil'. *Latin American Politics and Society*, no prelo.
- BRAGA, M. do S. S. & AMARAL, O. E. do. Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, 21, pp. 33-43, jun. 2013.
- CALVO, E.; GUARNIERI, F. & LIMONGI, F. de M. P. Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. *Electoral Studies*, 39, pp. 219-29, sep. 2015.
- CHEIBUB, J. A.; MOREIRA, T., SIN, G. & TANABE, K. Dynamic party system fragmentation. *Electoral Studies*, 76, pp. 102-440, apr. 2022.
- FIGUEIREDO, A. M. C. & LIMONGI, F. de M. P. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 1.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1999.
- MESQUITA, L. Partidos e coligações: uma análise exploratória da coordenação partidária em eleições simultâneas. Artigo apresentado no 37.<sup>o</sup> Encontro Anual da ANPOCS, 2013.
- PALMEIRA, M. Política, facções e voto. In: PALMEIRA, M. & GOLDMAN, M. (eds.). *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, pp. 41-56, 1996.
- PEREIRA, C. & MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, 46, pp. 735-71, 2003.
- RAILE, E. D.; PEREIRA, C. & POWER, TIMOTHY J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), pp. 323-34, 2011.
- SANTOS, F. G. M. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Coleção Origem. Editora UFMG, 2003.
- SPECK, B. W. & CAMPOS, M. M. Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no

- Brasil (1998-2016). *Opinião Pública*, 27, p. 37, 2021.
- SPECK, B. W. & MANCUSO, W. P. A Study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. *Brazilian Political Science Review*, 8(1), pp. 34-57, 2014.
- VILAROUCA, M. G.; FREIRE, A. O. G. & GUEDON, P. C. O jogo das nominatas nas eleições municipais do Rio de Janeiro. *Opinião Pública*, 28(1), pp. 126-68, 2022.
- ZUCCO, C. Ideology or What? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *The Journal of Politics*, 71(3), pp. 1.076-92, 2009.
- ZUCCO, C. & POWER, TIMOTHY J. Fragmentation without cleavages? Endogenous fractionalization in the brazilian party system. *Comparative Politics*, 53(3), pp. 477-500, 2021.

## 9

# **“Aldear a política”: povos indígenas e os desafios da democracia no Brasil**

*Carla Costa Teixeira  
Gersem Luciano Baniwa*

### PALAVRAS INICIAIS

O Acampamento Terra Livre – ATL 2022, realizado entre 4 e 14 de abril em Brasília, reuniu mais de 8 mil lideranças de 200 povos indígenas, fazendo, assim, sua maior edição desde sua criação em 2004.<sup>1</sup> Organizado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o ATL 2022 priorizou a discussão em torno do tema “Retomando o Brasil: demarcar territórios e aldear a política”. Os sentidos do aldeamento da política que está sendo proposto foi assim apresentado em seu documento final:

---

<sup>1</sup> “ATL 2022: Povo Indígenas unidos, movimento e luta fortalecidos”, Documento Final do ATL 2022 disponível em: <<https://apiboficial.org/atl2022/>>. Acesso em: 3-5-2022.

Nesse processo de retomada do país, implodido pelo governo Bolsonaro, e de construção do Brasil que queremos, estamos dispostos e prontos a contribuir [...]. Queremos ser protagonistas dos nossos planos de vida, exercer nossa autonomia em nossos territórios e o nosso direito de participação na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas que nos dizem respeito. Consideramos também fundamental aumentarmos a nossa representatividade nas Casas Legislativas, não só porque é nelas que correm as principais ameaças aos nossos direitos fundamentais, assegurados pela Constituição Federal de 1988, mas também porque queremos estabelecer um nível de diálogo institucional em condições de igualdade com todas as esferas de governo do Estado brasileiro.

Tomando como mote esta afirmação de engajamento político, pretendemos refletir sobre os sentidos das eleições de 2022 para a democracia brasileira tendo como perspectiva central a participação política dos indígenas. Uma participação que para ser compreendida requer a consideração das diversas formas de ação que se encontram explicitadas, em parte, na transcrição acima: as experiências indígenas em processos eleitorais; as articulações (nacional e regionais) dos movimentos sociais indígenas; a participação social indígena nas políticas de governo. O desafio dessa abordagem parece residir em conectar atores, instituições e arenas, a fim de que se possa compreender a complexidade da experiência política dos povos indígenas com a sociedade abrangente e o Estado brasileiro — daí a escolha de tomar esse evento político (o ATL 2022) como situação social privilegiada para delinear vinculações, interdependências e nexos.

## “ALDEAR A POLÍTICA”

A iniciativa de tornar pública no ATL 2022 a ação “Campanha Indígena” que a APIB já vinha desenvolvendo deu visibilidade à relevância atribuída, pelas organizações regionais que a integram e também por outras presentes no evento, à ampliação da representação indígena em diferentes níveis do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Houve o lançamento de mais de 30 pré-candidaturas com destaque para as mulheres indígenas, que totalizaram 16 (7 para Assembleias estaduais e 9 para a Câmara Federal).<sup>2</sup> Sem dúvida, a candidatura de Sônia Guajajara (secretária geral da APIB) à vice-presidência na chapa de Guilherme Boulos pelo PSOL e a eleição de Joênia Wapichana (advogada no processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol no Supremo Tribunal Federal [STF]) à deputada federal pela REDE-RR, ambas nas eleições de 2018, fortaleceu a posição de reforçar as mulheres indígenas nos espaços políticos institucionais. Sônia Guajajara foi a primeira liderança indígena a concorrer nas eleições presidenciais, e Joênia Wapichana a primeira mulher indígena a se eleger deputada federal. A avaliação feita pelas mulheres indígenas, no palco principal do ATL 2022, foi de que havia chegado a hora de assumirem representações parlamentares e levarem a força conquistada nas aldeias, na profissionalização, nas universidades e nos movimentos sociais para a defesa de seu povo e de seus territórios.

Observamos, portanto, que embora o documento final do ATL 2022 fale em “estabelecer um nível de diálogo institucional em condições de igualdade com *todas as esferas de*

---

<sup>2</sup> “Aldeando a política: Indígenas lançam pré-candidaturas durante o ATL 2022”; e “emoção e força: mulheres indígenas compartilham suas vivências e projetam aldear política”. Disponíveis em: <<https://apiboficial.org/atl2022/>>. Acesso em: 4-5-2022.

*governo do Estado brasileiro*”, taticamente foram priorizadas as representações parlamentares estaduais e, sobretudo, federal. Pode-se antecipar que essa escolha deu-se, por um lado, pelo fato de as decisões sobre a questão indígena serem de competência da União e, portanto, é no âmbito do poder federal que se define a vida dos povos indígenas. Por outro, a força que a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), também conhecida como “bancada ruralista”, adquiriu ao longo dos anos, possibilitou sucesso em várias ações legislativas contrárias aos interesses dos povos indígenas — além de ter conquistado postos-chave no Executivo Federal com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018.

O fato de as candidaturas municipais terem sido pouco tematizadas no ATL 2022, contudo, não deve ser entendido como atribuição de menor valor político a essas instâncias, mas fruto de avaliações de que os circuitos municipais requerem articulações mais localizadas; bem como o reconhecimento do avanço aí já obtido. Se a presença indígena no Legislativo e Executivo federais tem sido muito incipiente, o mesmo não se pode dizer para os mandatos indígenas municipais. Foram 583 mandatos conquistados em pleitos municipais para vereador, prefeito e vice-prefeito entre 1976 e 2016 (Paula, 2020).<sup>3</sup> Já nas eleições municipais de 2020, em meio à pandemia de Covid-19, vimos o maior número de indígenas eleitos/as na história do Brasil: 236 candidatos/as foram eleitos/as de 71 povos indígenas (Baniwa, 2022, p. 21).

Até agora temos falado de participação política indígena sem maiores reflexões analíticas sobre a diversidade empírica por nós considerada. Esse será nosso próximo foco.

---

<sup>3</sup> Os registros computados não traziam declaração de sexo e seria muito precário tentar aferi-lo por dedução dos nomes que o autor conseguiu levantar (uma vez que nem os nomes constavam para todos). Os interessados em mais detalhes podem consultar os anexos do capítulo referido aqui, nos quais constam, mesmo com falhas nos dados, cruzamentos por município, etnia, partidos etc.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Desde a segunda metade dos anos 1980, os povos indígenas do Brasil têm construído sua cidadania política com muita luta, mobilização e construção de alianças. Ao afirmarem sua condição de pertencimento à comunidade nacional como brasileiros e indígenas, foram capazes de garantir na Constituição de 1988 uma cidadania política diferenciada ao lograrem obter o direito de participar dos processos de decisão da vida nacional e também o reconhecimento do direito de viver de acordo com suas organizações sociais e culturais em seus territórios.

Nesse processo, gostaríamos de ressaltar duas formas de participação que não se recobrem totalmente, embora se articulem com frequência. Estamos falando da *participação política* e da *participação social*. A primeira é exercida por meio da participação de representantes eleitos pelo voto popular nos poderes constituídos. A segunda consiste na participação de organizações sociais em conselhos, comissões e conferências (locais, regionais e nacionais), para acompanhamento e proposição de políticas e ações de governo. Pelo fato de a participação social, ou “controle social” como é chamada no jargão oficial, não ter poder deliberativo, com frequência suscita considerações de que consistiria mero “direito do cidadão de ouvir e de ser ouvido” (Baniwa, 2022, pp. 19-20).

Sem dúvida a participação social se insere em uma configuração de poder na qual as premissas são a negociação, o fazer junto e o não conflito. Uma configuração constituída por relações assimétricas, cuja desigualdade entre os atores que a compõem (50% gestores e trabalhadores, 50% usuários — das políticas em foco) é acentuada pelo fato de suas decisões necessitarem ser homologadas pelo Estado, no caso, o Poder Executivo (secretários municipais, estaduais ou ministros a depender da esfera em que as instâncias participativas são



exercidas). Daí a percepção compartilhada por muitos dos participantes indígenas, mas não somente indígenas, de que suas propostas são incorporadas em documentos sem serem, entretanto, efetivadas.

Em que pese tal avaliação, a participação social fora até bem recentemente uma das principais apostas dos movimentos indígenas, em especial, no que concerne às políticas de saúde. Uma leitura das resoluções do Conselho Nacional de Saúde revelou que cerca de 50% das resoluções aprovadas entre 1991 e 2012 visaram alterar sua estrutura e a de suas comissões. E, por tal procedimento, o número de representantes indígenas no Conselho e suas comissões assessoras passou de 2 em 1991 para 25 em 2012 (entre titulares e suplentes). Além da Comissão Intersectorial de Saúde Indígena, onde desde 2006 assumiram a coordenação, obtiveram assentos em outras 11 comissões ao longo desse período (Teixeira, Simas & Costa, 2013).

Uma trilha interessante para compreendermos esse aparente paradoxo — reconhecer os limites da participação social e dar-lhe prioridade — pode ser desdobrada em duas direções. A primeira refere-se ao desenvolvimento da política de saúde indígena efetivamente marcado por ações políticas bem-sucedidas do movimento indígena e dos seus representantes políticos, como por exemplo, a conquista de um subsistema no Sistema Único de Saúde (SUS) para a saúde indígena em 1999, da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas em 2002 e da Secretaria Especial de Saúde Indígena em 2010.

A segunda diz respeito à já mencionada experiência bem-sucedida no processo Constituinte de 1987-1988, cujo marco simbólico se imortalizou no discurso de Ailton Krenak, liderança da então União Nacional Indígena, proferido no plenário da Câmara dos Deputados enquanto pintava seu rosto com a tinta preta do urucum. Na avaliação de Uwira Xakriabá, foi o próprio processo da Assembleia Nacional

Constituinte que pedagogicamente apontou o caminho da participação social como forma de se fazer ouvir e de interferir nas ações do Estado: “Esses espaços antes vazios de presença indígena passam a ser demandados pelos diversos povos indígenas a partir de um número crescente de organizações representativas de nosso povo” (Xakriabá, 2022, p. 99). Em ambos os processos, a habilidade política dos indígenas para construir alianças — reconhecendo serem numericamente reduzidos — e deixar o confronto para arenas mais propícias nos permitem ver os trânsitos de atores em espaços políticos distintos. Ponto ao qual retornaremos após nos determos na participação política eleitoral.

## PARTICIPAÇÃO POLÍTICA ELEITORAL

A participação indígena na política partidária no Brasil tem aumentado significativamente nos últimos anos, com considerável elevação no número de indígenas candidatas/os e eleitas/os. Esse fenômeno marca um avanço estratégico etnopolítico dos povos indígenas no campo da cidadania plena e específica e contra o histórico poder colonial tutelar sobre eles. A estratégia expressa não apenas a necessidade e a importância de participar do controle social, mas também de atuar diretamente na formulação das políticas públicas que lhes dizem respeito ou mesmo nas tomadas de decisões sobre o destino do país e das populações locais (municipais) e regionais (estados). No entanto, ainda é um tema pouco estudado no meio acadêmico e também pouco discutido e refletido pelo próprio movimento indígena, criando uma zona cheia de possibilidades e significações, mas também de dúvidas e profundas contradições e paradoxos. Em muitos contextos e situações indígenas, o tema ainda é evitado ou mesmo proibido.

Neste momento, por exemplo, acontecem calorosas e tensas discussões entre lideranças indígenas no estado do

Amazonas, nas redes sociais internas, sobre se importa ou não ser indígena, se importa ou não o partido político na hora de decidir o voto ou na escolha de candidatos/as a serem apoiados/as. Mas a tensão maior encontra-se no debate em torno da questão se as organizações indígenas devem se envolver, porque os indígenas que estão em cargos de governos e estão alinhados com as candidaturas desses governos temem que as lideranças e as organizações indígenas envolvidas, ainda que em processos formativos, possam interferir e atrapalhar seus interesses nas eleições.

Reclamam da existência de grande quantidade de partidos políticos, todos comandados por não indígenas, que em tempos de eleições dividem os povos e as comunidades, espalham os/as candidatos/as indígenas pelos numerosos partidos e pulverizam os votos indígenas, cujo resultado é a dificuldade de eleger seus candidatos indígenas. Em razão disso, defendem a necessidade de criação de um partido indígena que pudesse aglutiná-los. Na prática, sabemos que mesmo com a criação de um partido político indígena, a questão do aliciamento e da manipulação pelos “donos” dos partidos não indígenas continuaria, talvez até de forma mais intensa para não perderem os votos indígenas.

Em geral, os povos indígenas compreendem a necessidade de desbravar, arriscar, participar, ocupar e se apropriar desta arena importante e decisiva do mundo político da sociedade nacional. Por isso, mesmo diante das tensões, dos riscos, das dúvidas e das contradições, estão determinados a mergulharem nessa necessária aventura, pelo simples fato de que não podem e não querem continuar sendo excluídos ou marginalizados da vida nacional e tutelados dependentes dos não indígenas, no âmbito dos seus direitos garantidos na lei máxima do país, a Constituição Federal. Por meio da participação nos processos eleitorais os povos indígenas buscam apropriar-se de ferramentas moderno-ocidentais do Legislativo e Executivo brasileiros, mas diferenciando-se

uma vez que acionam a identidade étnica, a coletividade, a ancestralidade e os modos de pensar, fazer e viver próprios para alargar e ampliar os significados atribuídos à ação política (Araújo, 2022).

No plano estratégico, esta nova empreitada sociopolítica na participação eleitoral dos povos indígenas faz parte dos novos pensamentos e práticas de resistência à colonialidade histórica, tutelar, excludente, racista e genocida. Embora os objetivos dessa nova incursão na fronteira territorial do poder do colonizador estejam voltados para influenciar as políticas públicas com o intuito de fazer valer os seus direitos, percebe-se que neste primeiro momento, o que conta mesmo é a necessidade e a decisão de abrir e construir nova trilha com possibilidades de conduzir a novos horizontes, expandindo as fronteiras de historicidade, resistência, protagonismo e de empoderamento etnopolítico no âmbito do Estado e da sociedade nacional, nos quais estão imersos e dos quais também dependem para planejar e garantir seus planos de vida, com base em suas culturas e suas próprias maneiras de ver, viver, sentir e pensar o mundo.

Na perspectiva indígena, esta nova fronteira de resistência e luta faz parte de uma longa jornada cósmica que tem início nos tempos ancestrais, quando diferentes e diversos povos, seres e espíritos foram criados e potencializados nos seus modos de ser, pensar e viver. Dessa configuração cósmica resultou a necessidade permanente de diálogos, de negociações, de complementações e de compartilhamentos solidários de seres, saberes e fazeres para a construção e manutenção do mundo em equilíbrio, uma vez que sua natureza é de permanente ameaça, dos quais, o fazer política, como prática de diálogo e de ação coletiva, faz parte. Nesse sentido, a imersão no exercício da prática política eleitoral, por mais desconhecido, estranho e hostil que seja, é encarada com certa naturalidade pelo pensamento indígena.

Na contemporaneidade indígena, a participação política partidária e eleitoral faz parte das chamadas “necessidades pós-contato” cujos objetivos estão voltados para garantir a continuidade histórica das sociedades indígenas nos marcos do Estado e da sociedade nacional, reconhecida e garantida pela Constituição Federal de 1988. Em uma escala temporal, a garantia dos direitos foi o primeiro e decisivo passo para essa possibilidade de continuidade civilizatória e étnica. Os direitos conquistados abriram um leque de possibilidades para outras conquistas, seja em perspectivas de recuperação de capacidades perdidas ao logo do processo de dominação e opressão colonial, a exemplo dos territórios e das autonomias societárias perdidas ou enfraquecidas, seja em perspectivas de novas conquistas históricas, como é o caso da apropriação da escola e da universidade, como segunda importante necessidade pós-contato já parcialmente conquistada. Assim, a participação e o protagonismo dos povos indígenas nos processos eleitorais e, conseqüentemente, nas ocupações de espaços nas instâncias dos Poderes Legislativo e Executivo do Estado e da sociedade nacional, atendem essa necessidade contemporânea para garantir os direitos e recuperar as autonomias etnopolíticas, condições para continuidade histórica dos povos indígenas, segundo seus planos coletivos de vida.

O investimento programático voltado para a participação indígena em processos eleitorais também deve ser compreendido como uma nova consciência histórica dos povos e do movimento indígena diante das possibilidades de superação mais segura dos fantasmas do desaparecimento e da tutela integracionista indígena que foram os maiores pesadelos vividos por eles no último século. Não se trata mais tanto de negar, questionar ou confrontar o Estado, mas de aperfeiçoá-lo, domesticá-lo e adequá-lo para também comportar os povos indígenas com suas diversidades socioculturais, linguísticas e epistêmicas e seus projetos societários presentes e futuros, contribuindo, até mesmo, para o próprio processo de

aperfeiçoamento, amadurecimento e consolidação da democracia brasileira. A presença ativa e transformativa de indígenas nos espaços deliberativos e administrativos é condição para construir um Brasil mais justo, plural e democrático.

A participação indígena em cargos eletivos tem uma curta trajetória no Brasil, se considerarmos a longa história de contato e colonização. A partir da década de 1960, indígenas de todo o país vêm experienciando a política partidária não apenas como eleitoras/es, mas também protagonizando disputas nas esferas municipais, regionais e federais (Paula, 2020). Recentemente, observa-se um salto no número de indígenas candidatas/os e eleitas/os e algumas conquistas históricas. Relembrando o que mencionamos acima, em 2018, foi eleita a primeira deputada federal indígena, Joênia Wapichana, quase 30 anos depois do mandato pioneiro do Mario Juruna Xavante. No mesmo ano, uma candidata indígena, Sonia Guajajara (PSOL), concorreu pela primeira vez a vice-presidência.

De acordo com Dinaman e Felipe Tuxá, foi Carmelita Cruz, agente de saúde e professora do povo Tuxá, a primeira indígena eleita em 1963 no município de Rodelas, Bahia. A liderança Karipuna Manoel dos Santos, o Seu Coco, também é apontado como pioneiro (Zaghetto, 2019, p. 43), tendo sido eleito vereador em 1969 em Oiapoque, Amapá. O nome usualmente mencionado é Ângelo Kretã, importante liderança Kaingang, que assumiu o cargo de vereador na cidade de Mangueirinha, Paraná, em 1976. O fato é que, na época, indígenas eram considerados “relativamente incapazes” pelo então Código Civil brasileiro e, sendo tutelados pelo Estado, enfrentavam enormes dificuldades jurídicas para suas candidaturas. O Brasil vivenciava o recrudescimento da Ditadura Militar, período marcado por diversas violações dos direitos humanos, especialmente dos povos indígenas — como também observamos hoje.

Desde então, a presença indígena na política partidária e eleitoral tem aumentado significativamente, com considerável elevação do número de indígenas candidatas/os e eleitas/os (Paula, 2020). Em 1982, Mario Juruna (PDT-RJ), da etnia Xavante, foi o primeiro indígena eleito deputado federal. Sua eleição foi impulsionada em grande parte pelo apoio de uma das principais lideranças de oposição ao regime militar, Leonel Brizola. Em uma época de repressão, Juruna tecia duras críticas ao governo ditatorial (Oliveira, 2008, p. 55). O parlamentar ficou conhecido por ter sempre um gravador em mãos para registrar as falas das outras autoridades e comprovar que, na maioria das vezes, não cumpriam a palavra.

Apenas em 2014 o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a exigir a autodeclaração de cor/raça no registro das candidaturas. Os dados permitiram o mapeamento mais preciso da presença indígena nos pleitos eleitorais. As eleições seguintes apresentaram resultados históricos. Em 2016, foram eleitos 169 vereadores, 10 vice-prefeitos e 6 prefeitos indígenas. Um ano depois, a APIB lançou o manifesto “Por um parlamento cada vez mais indígena”, defendendo a ocupação de espaços institucionais como uma importante estratégia de legitimação dos direitos indígenas.

Nas eleições municipais de 2020, como dito anteriormente, houve o maior número de indígenas eleitas/os na história do Brasil: foram 236 vitórias de representantes de 71 povos diferentes. Na época, um movimento marcante foi a “Campanha Indígena” que tinha como mote “Parente Vota em Parente”. Por meio de seu *site* oficial, a APIB lançou um chamado para candidaturas indígenas e incentivou a votação entre os parentes. Roraima foi o estado com maior percentual de candidatas/os autodeclaradas/os indígenas do país (TSE): com 148 nomes nas disputas municipais. As candidaturas indígenas representaram 7,88% do total de candidaturas registradas pela Justiça Eleitoral. Foi um aumento de quase 13% em relação ao pleito de 2016. A eleição de Joênia Wapicha-

na foi uma das principais justificativas para o crescimento de candidaturas indígenas naquele ano. É o chamado “efeito Joênia e Soninha”, referindo-se também à candidatura de Sonia Guajajara à vice-presidência em 2018.

As experiências de participação eleitoral dos povos indígenas são diversas, controversas, mas crescentes. Alguns consideram que a participação em partidos políticos e como candidatos são formas de corromper e branquear os indígenas. “Que política, partido e eleições são coisas de branco”. Alguns advogam pelo não envolvimento com a política partidária e eleitoral porque os modos de organização social e política dos povos indígenas não comportam representação, razão pela qual, indígenas não devem ser eleitos para representá-los. De fato, percebe-se que em muitos casos a participação indígena nos pleitos municipais acirraram disputas intracomunitárias e interétnicas, por isso muitos consideram que a política “divide os parentes” quebrando a lógica tradicional de coletividade e de comunidade em exercícios de poder e de tomadas de decisões.

No entanto, outros enfatizam o desempenho positivo em pleitos eleitorais e apropriação criativa de elementos da política “branca” a partir de concepções indígenas, com apropriações próprias de “prefeituras indígenas” ou “mandatos indígenas”. A compreensão majoritária entende que as experiências partidárias e eleitorais buscam romper com abordagens fossilizadas dos saberes tradicionais e sublinham uma projeção política capaz de superar ou pelo menos enfrentar as práticas de dominação contemporâneas. Nesse entendimento, as políticas públicas assim como o respeito e as garantias dos direitos não são instrumentos neutros de ação do Estado, mas decorrem das disputas entre diferentes atores políticos, étnicos e sociais. Essa abordagem confere importância estratégica às relações de poder e permite identificar a necessidade de processos permanentes de diálogo e negociação com múltiplos atores em espaços específicos instituídos.



Como se pode perceber, existem numerosas justificativas para a necessidade estratégica de participação indígena em processos eleitorais. O primeiro deles é o agravamento das violências contra os povos indígenas. Embora a Constituição de 1988 reconheça as modalidades tradicionais de organização social e política dos povos indígenas e os seus direitos territoriais, a violação dessas garantias continua como regra na interação entre essas populações e o Estado brasileiro (Araújo, 2022, p. 98). Enfrentam-se falta de recursos, conflitos judiciais, interesses político-econômicos, ausência e ineficácia de políticas públicas. Tais violências e negações de seus direitos são resultados de (co)relações de forças políticas negociadas e definidas no interior das estruturas políticas e administrativas do Estado e da sociedade, das quais os povos indígenas não participam ou participam de formas profundamente marginais.

Historicamente, sabe-se que a construção do Estado e da nação brasileira não se deu pela democratização das relações sociais e políticas, mas pela negação de indígenas, negras/os e mestiças/os e bloqueio de sua participação nas instituições políticas (Lima, 2015). Assim, a representação política no Brasil ainda é uma esfera majoritariamente branca.

Em suma, entende-se por um lado que as representações institucionais são alheias às lógicas de governança indígena. De outro, cada vez mais o movimento indígena tem compreendido a necessidade da ampliação da representatividade eleitoral como um instrumento de defesa dos direitos e das melhorias nas condições de vida de seus povos. Entende-se também que esse novo território sendo conquistado representa talvez o maior desafio dos povos indígenas em toda sua história de resistência diante do processo colonial pelo fato de mexer com a dimensão mais sensível e central do mundo do branco colonizador. Não é e não será um caminho fácil.

## ALINHAVANDO ATORES, INSTITUIÇÕES E ARENAS

Retornando ao evento político que nos guia na reflexão sobre a complexidade da participação dos povos indígenas na defesa de seus direitos e na construção da democracia brasileira, desenvolveremos alguns fios empírico-analíticos que nos possibilitem explicitar certas conexões que se encontram nas suas entrelinhas. Vejamos.

Primeiro, as instâncias que integram o controle social indígena em âmbito nacional são compostas majoritariamente por lideranças oriundas das articulações indígenas regionais. Dentre elas, no caso da saúde indígena aqui focalizado, encontram-se a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME) e a Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (ARPINSUL).<sup>4</sup>

Segundo, a 5.<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde Indígena (CNSI), em 2013, reuniu 1.226 delegados dentre os quais 589 eram delegados indígenas vindos de todas as regiões do país, além de 35 convidados de organizações indígenas, equipe de apoio etc. — totalizando quase 2 mil participantes. Além dessas presenças, o movimento indígena também teve voz no discurso da coordenadora executiva da APIB, Sônia Guajajara, na mesa de abertura. Essa foi a última conferência a ser realizada já que o governo Bolsonaro não viabilizou a etapa nacional da 6.<sup>a</sup> CNSI que seria em 2019. Seu governo foi marcado por um desmantelamento do conjunto das

---

4 Para conferir a composição atual da Comissão Intersetorial de Saúde Indígena, ver <[http://www.conselho.saude.gov.br/Web\\_comissoes/cisi/composicao/Membros\\_CISI.pdf](http://www.conselho.saude.gov.br/Web_comissoes/cisi/composicao/Membros_CISI.pdf)>. Já para composição do Conselho Nacional de Saúde, ver <[http://www.conselho.saude.gov.br/images/composicao/Tabela\\_conselheiros\\_segimento\\_-\\_20\\_05\\_22.pdf](http://www.conselho.saude.gov.br/images/composicao/Tabela_conselheiros_segimento_-_20_05_22.pdf)>. Acesso em: 27-5-2022.

instâncias de participação social e, na saúde indígena, o Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena (CONDISI) foi extinto temporariamente em meio à pandemia de Covid-19 e reestabelecido por pressão dos indígenas do controle social e do movimento social. É preciso lembrar que em 2016, ainda sob a presidência de Dilma Rousseff, houve a inclusão dos representantes oficiais das organizações dos movimentos sociais nesse Fórum — como sujeitos coletivos e não mais como sujeitos indígenas que exerciam a presidência dos CONDISI e também participavam dessas organizações (Xakriabá, 2022, p. 132).

Ainda, como mencionado anteriormente, a APIB que organiza o ATL é integrada por essas mesmas organizações regionais indígenas. De maneira que observamos muitos militantes indígenas atuarem simultaneamente na participação social formalmente prevista pela Constituição Federal de 1988 (para “formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas” como consta no documento final do ATL 2022 transcrito inicialmente aqui) e nas organizações e atividades dos movimentos sociais indígenas.

Tal sobreposição e articulação entre controle social e movimento social indígena não deve ser interpretada, no entanto, como harmonia entre ambas as formas de ação política. Existem tensões que parecem expressar ora entendimentos distintos de legitimidade de representação (Xakriabá, 2022, p. 132), ora uma confiança desconfiada das possibilidades políticas do controle social (Teixeira, 2017, p. 726). Em que pese essas distinções, o processo vivido desde o *impeachment* da presidente Dilma indica mais uma vez a habilidade dos povos indígenas em se moverem entre diferentes arenas políticas.

Assim, articulando a *expertise* adquirida na ocupação política de espaços dentro e fora da estrutura formal do Estado, os indígenas rapidamente foram capazes de analisar a nova conjuntura política que havia se estabelecido desde o governo Michel Temer. Diante do aumento da violência contra

os direitos e territórios indígenas com a sanção presidencial e da maioria do Congresso Nacional, redefiniram suas estratégias. Considerando o desmantelamento do controle social em diversas políticas públicas na comemoração dos cem dias do governo Bolsonaro e a necessidade de enfatizarem a construção de novas formas de resistência, desenvolveram e fortaleceram, pelo menos, três linhas de ação.

Em instâncias do Judiciário, dentro e fora do país, foram muitas as ações impetradas pelos jovens advogados indígenas, organizados na APIB sob a coordenação do advogado e antropólogo Luiz Eloy Terena. Dentre elas, destaca-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709 (ADPF 709) apresentada ao STF pela APIB, em 29 de junho de 2020, juntamente com seis partidos políticos (Partido Socialista Brasileiro [PSB], Partido Democrático Trabalhista [PDT], Partido dos Trabalhadores [PT], Partido Socialismo e Liberdade [PSOL], Rede Sustentabilidade [REDE] e Partido Comunista do Brasil [PCdoB]), com o objetivo de obter medidas para proteger a vida dos povos indígenas diante da sistemática omissão do governo brasileiro no combate à pandemia de Covid-19. A ADPF 709 foi aceita pelo STF, tendo se constituído em um marco na luta indígena por direitos uma vez que confirma na mais alta corte do país a legitimidade dos povos indígenas e de suas organizações para atuar em juízo na defesa de seus direitos e interesses — prevista constitucionalmente (Teixeira & Dias da Silva, no prelo).

Outra frente de atuação foi desenvolvida nas redes sociais, buscando dar visibilidade às violências diretas e indiretas sofridas pelos povos indígenas e obter apoio em sua luta na sociedade nacional e com potenciais aliados internacionais. Assim, cabe mencionar aqui, a APIB lançou a campanha “Diante da violação de direitos, faça sua denúncia parente! Envie para a APIB [número de celular]” e depois organizou a

publicação, traduzida também para inglês e espanhol, “Nossa luta é pela vida” que teve ampla circulação.<sup>5</sup>

Por fim, como argumentamos ao longo desse trabalho, os indígenas decidiram dar prioridade à eleição de uma “banca do cocar” no Congresso. Avaliaram acertadamente que essa arena passara a ser, mais do que nunca, fundamental na defesa de seus direitos e na ampliação de horizontes políticos. Trata-se, sobretudo, da possibilidade de construção de um projeto de nação mais plural, que incluía não somente os povos indígenas, mas aprofunde a participação política da diversidade que nos constitui.

O surgimento de novas instituições formais indígenas, especialmente a partir da década de 1980, veio modificar a configuração dos espaços de poder presentes nas aldeias. Paralelamente, houve a ampliação das instâncias democráticas e a intensificação da participação social indígena nos espaços de poder estatal. Assim, diversos indígenas passaram a transitar, dialogar e questionar a ausência de representação nos espaços de produção legislativa e planejamento, gestão e execução de políticas públicas. A decisão de participar, agir e ocupar espaços políticos representativos, deliberativos e executivos na vida nacional terá um preço alto, mas ao que tudo indica, estão dispostos a correr o risco, que pode ser bem menor do que continuar excluídos, negados, marginalizados e humilhados com inconstantes favores de não indígenas que também apresentam elevados custos.

Podemos concluir que as experiências vivenciadas no campo estratégico das políticas partidárias e eleitorais, bem como do controle social e das ações judiciais, exprimem a dinamicidade da resistência indígena aos processos de

---

5 <[https://emergenciaindigena.apiboficial.org/files/2020/12/APIB\\_nossalutaepelavida\\_v7PT.pdf](https://emergenciaindigena.apiboficial.org/files/2020/12/APIB_nossalutaepelavida_v7PT.pdf)>. Acesso em: 30-6-2022. Outras campanhas relevantes foram articuladas, com destaque, para aquelas relativas às invasões do garimpo nas terras Yanomami: #ForaGarimpoForaCovid.

dominação, tutela, racismo, preconceito e negação de seus direitos ao assumir uma postura que deve diversificar o modo de fazer política. Dessa forma, esperamos ter trazido elementos que permitam compreender a importância das candidaturas indígenas e que colaborem para a renovação da esperança associada à resistência, à resiliência, ao protagonismo e à autonomia desses povos nos processos de transformação também da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, T. H. *Políticas para adiar o fim do mundo: (re)imaginando políticas públicas a partir da presença indígena no Congresso Federal brasileiro*. Mestrado – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, 2022.
- BANIWA, G. Indígenas e processos eleitorais no século XXI. In: FERREIRA, L. M. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação política dos grupos minorizados*, pp. 17-34. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022.
- LIMA, A. C. Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil XX/XXI. *Mana*, pp. 425-57, 2015.
- OLIVEIRA, A. *Política e políticos indígenas: a experiência Xakriabá*. Mestrado – Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, Brasília, 2008.
- PAULA, L. R. de. A participação indígena em eleições municipais no Brasil (1976 a 2016): uma sistematização quantitativa preliminar e alguns problemas de investigação. In: VERDUN, R. & PAULA, L. R. de. *Antropologia da política indígena: experiências e dinâmicas de participação e protagonismo indígena em processos eleitorais municipais (Brasil-América Latina)*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2020.

- TEIXEIRA, C. C. Participação social na saúde indígena: a aposta contra a assimetria no Brasil?. *Amazôn., Rev. Antropol.* [on-line], vol. 9, n.º 2, pp. 716-33, 2017.
- TEIXEIRA, C. C. & DIAS DA SILVA, C. Mensagens aos parentes da APIB: as lutas indígenas em meio à pandemia da Covid-19. In: TEIXEIRA, C. C.; DIAS DA SILVA, C. & GARNELO, L. *Saúde indígena em tempos de pandemia: movimentos indígenas e ações governamentais no Brasil*, no prelo.
- TEIXEIRA, C. C.; SIMAS, D. H. & COSTA, N. M. Controle Social na Saúde Indígena: limites e possibilidades da saúde indígena. *Tempus - Actas da Saúde Coletiva*, pp. 97-115, 2013.
- XAKRIABÁ, U. W. *Entre ouvir e escutar: uma história da saúde indígena no Brasil*. Doutorado – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Antropologia, 2022.
- ZAGHETTO, S. *História do Oiapoque: com o arquivo e as memórias de Rocque Pennafort*. Brasília: Senado Federal, 2019.

## 10

### **Partidos políticos, regras eleitorais e gênero nas eleições de 2022: possibilidades e desafios**

*Clara Araujo  
Teresa Sacchet*

**É** fato reconhecido que a democracia requer maior equilíbrio da presença de homens e mulheres em instâncias de decisão política do que sua história tem propiciado. A exclusão de mulheres, pessoas negras e outros membros de grupos sociais de espaços de representação põe em xeque a ideia de instituições políticas democráticas, e o próprio conceito de democracia como a representação de maiorias e minorias (Paxton & Huges, 2007).

No Brasil, a redemocratização foi essencial para dar início ao processo mais efetivo de inserção das mulheres em organizações da esfera pública — como partidos e sindicatos — e em estruturas de representação política. Contudo, no que tange à ocupação de cargos, sejam em postos legislativos ou



executivos, foi necessário um período de quase quatro décadas para que presenciássemos algum crescimento mais significativo no número de eleitas para o parlamento. Porém, mesmo com um aumento de 50% das eleitas para a Câmara dos Deputados em 2018, o Brasil permanece entre os países do mundo com índices mais baixos de mulheres em suas casas legislativas nacionais. Na América Latina, dentre 18 países ocupamos a última posição, por décadas.

Dois elementos são centrais para explicar esse quadro pouco alentador. Primeiro, as regras de nosso sistema eleitoral são pouco efetivas para promover um aumento substancial no número de mulheres eleitas como o visto em outros países da região. Segundo, nossos partidos têm resistido à criação de medidas que, com sucesso em outros países, poderiam contribuir para alterar o quadro de sub-representação feminina. As atitudes “pouco amigáveis” dos partidos se manifestaram também nos debates recentes sobre reforma eleitoral, deixando uma interrogação sobre como se comportarão diante das novas regras aprovadas para serem instituídas no pleito de 2022.

As dúvidas aumentam também em consequência do contexto político atual mais amplo, diante dos sistemáticos ataques às instituições democráticas e das incertezas sobre a travessia do processo eleitoral. Eleições da envergadura da atual, que envolvem diferentes níveis legislativos e executivos, costumam ser marcadas por polarizações e tensões, com as disputas nacionais em geral subordinando as outras. Porém, o pleito deste ano traz um problema adicional: os ataques às instituições democráticas, a partir do governo, tendo como um dos objetivos desacreditar a Justiça Eleitoral, o sistema de votação e, conseqüentemente, os resultados eleitorais.

A arquitetura institucional desenhada a partir da Constituinte de 1988 tem sido garantidora de um sistema político com pilares democráticos básicos (ainda que limitado para fazer ampliar a participação de mulheres e membros de outros

grupos sociais não hegemônicos em processos político-decisórios). Ataques como os atuais, por forças reacionárias que apregoam aberta ou veladamente o descrédito às instituições e o retorno a um sistema autoritário de governo, aumentam a tensão eleitoral nos espaços políticos e entre seus atores e atrizes, assim como na sociedade civil como um todo.

Mas o cenário destas eleições traz também outras tensões específicas, relacionadas ao sistema partidário e às mudanças nas regras eleitorais. Essas objetivam alterar o sistema partidário e reduzir a chamada fragmentação partidária. Em torno das medidas adotadas com esse fim, outras normas foram aprovadas e entrarão em vigor nessas eleições e é necessário que se observe os seus efeitos sobre a eleição das mulheres. Isso porque, algumas mudanças nas regras eleitorais em 2021 miraram especificamente à representação política de mulheres e de pessoas negras.

A partir de mobilizações e iniciativas envolvendo diversos setores da sociedade civil e do Estado que, ao longo dos 25 anos desde a implementação da política de cotas têm atuado para torná-la mais efetiva, foram aprovados novos itens da legislação que têm potencial para fazer ampliar o número de eleitas. Além de consolidar, na Constituição, medidas associadas com a destinação mínima de 30% dos recursos financeiros e de propaganda gratuita, instituiu-se a contagem em dobro de votos dados às mulheres para efeito de distribuição dos Fundos Eleitoral e Partidário e aprovou-se a Lei de combate à violência política contra mulheres. Logo, a questão principal que queremos abordar neste capítulo são as mudanças nas regras eleitorais e seus possíveis efeitos sobre as mulheres diante do contexto partidário brasileiro e das eleições de 2022.

Este capítulo está estruturado da seguinte maneira: primeiro, sintetiza o que a literatura recente ressalta sobre a relação entre gênero, partidos e eleições na América Latina e no Brasil, com ênfase para as respostas dos partidos perante

aquela que tem sido a mais importante política pública das últimas décadas: as leis de cotas. Em seguida, a fim de que possamos entender essa relação à luz de algumas medidas aprovadas no país, considera brevemente o papel e a função dos partidos nas democracias representativas e as principais características de sua atuação em relação às mulheres, acionando pontos de contatos para o caso do Brasil. No terceiro item resgata as medidas e as legislações aprovadas recentemente e analisa seus possíveis efeitos diretos e indiretos sobre as mulheres nestas eleições. Por fim, tece algumas considerações finais sobre as perspectivas e as expectativas no cenário que se desenha.

## AS COTAS NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL: O QUE AS EXPERIÊNCIAS MOSTRAM SOBRE POTENCIALIDADES E LIMITES

Nas últimas décadas as cotas se tornaram o principal meio para fazer aumentar o número de mulheres eleitas nos parlamentos. Na América Latina, apenas 2 entre 18 países não têm lei de cotas ou paridade. No geral, países que adotam cotas iniciaram com um percentual de 30%, que foi sendo ampliado, fazendo que vários deles hoje tenham regra de paridade (50/50). Em consequência das cotas a região viu aumentar de forma significativa o número de mulheres eleitas nas últimas décadas, fazendo que as Américas (que inclui América do Sul, Central, do Norte e Caribe), sejam hoje a região que tem o percentual mais alto de mulheres em posições das Câmaras Baixas.

No Brasil, porém, as cotas não tiveram o mesmo efeito e, na primeira década de sua implementação, não foram sequer efetivas para fazer aumentar o número de mulheres candidatas. O país ocupava o 101.º lugar no *ranking* parlamentar da Inter-Parliamentary Union (IPU) quando as cotas foram

adotadas em 1998 (deputados federais e estaduais) e em junho de 2022, quando esse capítulo está sendo escrito, ocupa a 143.ª. Entre os principais fatores que explicam o insucesso das cotas no Brasil, destacamos dois: o sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta de candidaturas, que contribui para produzir uma grande individualização das campanhas favorecendo candidatos com mais acesso a recursos financeiros e político; e o limite da lei em produzir sanções legais efetivas para regular casos de infração no cumprimento das cotas pelos partidos (Sacchet, 2018; Piatti-Crocker, Schmidt & Araujo, 2017).

Além dos fatores institucionais considerados anteriormente, um dos grandes obstáculos vistos para fazer avançar o número de eleitas foi o descumprimento das cotas pelos partidos e o seu desinteresse em investir adequadamente em medidas que favorecessem o recrutamento de candidaturas mais viáveis e o seu desempenho eleitoral. A Lei 10.304 de 2009, que alterou a Lei 9.504, tornou mais evidente a obrigatoriedade de cumprimento das cotas, mas não estabeleceu punições efetivas aos partidos nas situações em que eles não preenchessem o percentual mínimo ou indicassem candidatas “fictícias”.

Diversos países da América Latina também experimentaram leis fracas ou estratégias partidárias para burlar a legislação, mas a atuação da Justiça Eleitoral, em alguns casos desde o início da adoção das leis, tem sido central para assegurar a eficácia de cotas. Tribunais eleitorais atuam para fazer valer políticas de ação afirmativa, regulando e normatizando os “buracos legais” deixados na construção da política ou no seu descumprimento.

Já no Brasil, a judicialização veio mais tardiamente. Desde 2010 os tribunais eleitorais passaram a responder, quando acionados, em relação ao preenchimento da cota mínima. Mas só partir de 2014 iniciaram fiscalização mais efetiva em relação ao total de cotas preenchidas e, sobretudo, a partir de

denúncias sobre candidaturas fictícias (ou “laranjas”, como são popularmente conhecidas), até mesmo com processos para cassação de chapas. Mas, até 2018 os tribunais atuavam de forma mais reativa diante do descumprimento das regras. A partir de 2018, passaram também a atuar de forma mais responsiva às demandas de grupos que buscavam por medidas mais efetivas para suprir limites das regras e do próprio processo eleitoral. Uma dessas primeiras respostas veio do Supremo Tribunal Federal (STF), quando mulheres representantes parlamentares, instigadas por setores da sociedade civil, se mobilizaram por meio da ADI 5.617 para questionar se a transferência de recurso do então criado Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), em consonância com a política de cotas de candidaturas em vigência, que não deveria ser também de, no mínimo, 30%.<sup>1</sup> A regra que surge dessa consulta não apenas define 30% como um percentual mínimo a ser transferido, como requer uma proporcionalidade entre o percentual de candidatas e os recursos repassados a elas. Ou seja, se um partido apresentar 35% de mulheres como candidatas, 35% do recurso do FEFC a que ele tem acesso deverá ser destinado à campanha de mulheres. Essa mesma norma de proporcionalidade passou em seguida a valer também para o montante do fundo partidário destinado às campanhas eleitorais, e para o tempo de exposição das candidatas no horário de propaganda eleitoral gratuita.

A instituição dessas novas medidas relativas à distribuição dos recursos, com uma política de ação afirmativa para as candidatas, parece ter sido essencial para promover um

---

<sup>1</sup> A proibição pelo STF de doações por pessoa jurídica foi um primeiro marco na direção de efetivação de disputas mais niveladas, até mesmo em uma perspectiva de gênero. Estudos sobre financiamento eleitoral e gênero indicam que a média de arrecadações de campanha das mulheres, em sucessivas eleições, é significativamente inferior a dos homens e que a principal fonte dessa diferença se originava na doação das empresas (Sachet & Speck, 2012).

aumento substancial no número de eleitas, uma vez que elas tendem a ter acesso mais restrito a outras fontes de financiamento de campanha. Estudos sobre as eleições de 2018 ressaltam o efeito positivo da destinação de mais recursos financeiros para as candidatas, no crescimento de 50% do número de eleitas para a Câmara dos Deputados (Barbieri & Ramos, 2019), corroborando estudos anteriores que destacaram o papel central desempenhado pelo dinheiro nas chances de sucesso eleitoral dos candidatos (Araújo & Borges, 2012; Sacchet & Speck, 2012; Sacchet, 2018).

Assim, de um lado, essas medidas significaram um marco no rumo das mudanças que poderiam favorecer a eleição de mais mulheres. De outro, criaram desafios e tensões com os partidos, inclusive ante o volume de recursos públicos que eles passaram a gerenciar e de suas tradicionais políticas de recrutamento e seleção de candidaturas. A fim de entender essa situação no caso brasileiro, vale a pena passar em revista brevemente o que a literatura tem destacado sobre a relação entre partidos políticos e gênero.

## PARTIDOS POLÍTICOS E GÊNERO: UMA RELAÇÃO COMPLICADA

Partidos políticos ocupam papel central nas democracias representativas. Com raras exceções, são o único canal de mediação entre cidadãos e os espaços representativos. Nessa mediação, os partidos têm atribuições essenciais para o funcionamento do processo político, dentre as quais destacamos o recrutamento e a seleção de candidatos, a distribuição de recursos, a organização de bancadas e a definição de agendas parlamentares. Com tamanha centralidade, suas diferentes dinâmicas de funcionamento, sua estruturação, institucionalidade e ideologia têm efeitos decisivos sobre o acesso das mulheres às estruturas de poder político.

Norris (2020) argumenta que a primeira “linguagem” que os partidos conhecem é a da maximização de sua *performance* eleitoral e que seria sob essa perspectiva que a ação dessas organizações deveria ser prioritariamente observada. A conquista de cargos e poder político são objetivos centrais dos partidos. Porém, por não serem estruturas neutras desde uma perspectiva de gênero, o julgamento sobre possíveis ganhos eleitorais pode ser ofuscado por um viés que favorece os homens.

Um número de estudos considera que os partidos são os principais *gatekeepers* para a entrada e a permanência das mulheres na vida pública. Em geral predomina nos partidos indiferença diante do recorrente *gap* de gênero nos espaços políticos, assim como é identificável o favorecimento dos homens em processos de recrutamento, seleção de candidatos e no apoio com recursos às suas campanhas. Assim, embora o desequilíbrio na presença de homens e mulheres em espaços de tomada de decisão política não tenha na estrutura partidária em sua única explicação, pois fatores históricos, culturais, socioeconômicos e institucionais também operam como impeditivos, a ação partidária é decisiva para a configuração de tal quadro.

Na linha de Norris, tem sido notado que os partidos tendem mais prontamente a adotar medidas que visam a igualdade política de gênero, como as cotas, quando avaliam que podem se beneficiar de tal ação, particularmente em função de contextos eleitorais específicos (Hinojosa & Correa, 2018; Llanos & Roza, 2018). Mas o viés partidário ficou ainda mais evidente à proporção que as cotas se espalharam como política para reduzir diferenças na presença de homens e mulheres nos parlamentos. Ao lado desse olhar pragmático, alguns aspectos dos sistemas partidários, a serem destacados a seguir, tendem a ser identificados como relevantes para compreender como a dimensão de gênero se relaciona com essas organizações.

No âmbito organizacional, as estruturas decisórias concentram poderes e decidem sobre apoio preferenciais, critérios e controle sobre distribuição de recursos, definição de programas políticos e agendas de governo, definições de alianças e estratégias eleitorais, entre outros aspectos. Logo, diretórios e, sobretudo, executivas partidárias representam núcleos estratégicos de poder. Porém, estudos demonstram que mulheres participam consideravelmente menos em tais instâncias; e conforme cresce a posição na hierarquia partidária, menor é a sua presença (Lhanos & Roza, 2018). Por esse motivo, cotas de gênero também têm sido propostas para esses espaços. Há entendimento de que a presença maior de mulheres em estruturas de liderança interna pode conduzir, dentre outras coisas, mais indicações de candidatas e mais proposições políticas que visem a justiça de gênero, no âmbito partidário e das políticas públicas.

O grau de institucionalização dos partidos, combinado com procedimentos decisórios e programáticos inequívocos e mais transparentes tem sido também destacado como aspecto relevante. Em partidos mais institucionalizados as regras de funcionamento, tomadas de decisão, seleção e recrutamento político tendem a permitir maior previsibilidade, intervenção e cobrança pela militância e pelos grupos que defendem a ampliação da participação política das mulheres

Já a ideologia partidária tem sido amplamente reconhecida como um dos elementos importantes para explicar a tendência de os partidos serem mais ou menos propícios a defenderem os interesses políticos das mulheres. Tradicionalmente, a esquerda investiu mais no recrutamento e na seleção de candidatas e mais mulheres foram eleitas em partidos desse alinhamento político, tanto em democracias mais consolidadas quanto nas mais recentes. A explicação se assenta nos princípios e nos compromissos igualitários de partidos de esquerda, que facilitaríamos tanto o reconhecimento da importância da igualdade de gênero, quanto a pressão de grupos



de militantes internamente organizadas. Mais recentemente essa clivagem bem demarcada tem se enfraquecido e a diferença de perfis ideológicos no número de eleitas tem se reduzido (Hinojosa & Correa, 2018). Entre as razões identificadas estão: o chamado efeito contágio da esquerda para a direita, ou seja, o sucesso político e eleitoral de iniciativas partidárias com as cotas, por exemplo, iniciado pela esquerda, tendeu a estimular outros partidos a adotar medidas semelhantes. Segundo, a busca por voto e apoio de um grande contingente do eleitorado — mulheres —, que se interessa cada vez mais pelo tema da igualdade de gênero, tenderia a abrir espaços para mulheres serem essas interlocutoras. E o terceiro e mais recente fator se refere ao investimento dirigido que a “nova” direita faz para eleger bancadas temáticas, as quais articulam reações políticas aos direitos conquistados por grupos sociais por dentro das próprias instituições. O caso do Brasil, nas eleições de 2018, é emblemático dessas tendências.

Nessa esteira, surge também mudança nos perfis específicos, independente do viés ideológico. Mulheres com capital político testado eleitoralmente nos diversos níveis de cargos eletivos e/ou mulheres com trajetória de exercício de cargos em executivos que lhe permitem acumular recursos têm sido mais consideradas, tanto pela esquerda como pela direita e pelo centro. Nesse conjunto de elementos de capital eleitoral, um que é consenso é o do teste eleitoral: não só ter sido testada nas urnas, mas ocupar um cargo. Primeiro ser candidato à reeleição e, em seguida, deter outros cargos eleitos constitui poderoso atrativo para mulheres serem selecionadas. Ao lado disso, segue como dado relevante a proximidade com o reconhecimento dessas candidatas por lideranças chaves dentro dos partidos aos quais pertencem (Merlo, 2018).

Quanto à relação entre sistema partidário e eleitoral, há certo consenso de que sistemas proporcionais tendem a favorecer mais as mulheres. Em processos que o número de cadeiras é menor e a disputa por elas mais acirrada os homens

tendem a ser favorecidos. No entanto, sistemas eleitorais altamente fragmentados, que operam com um número muito grande de partidos, podem bagunçar essa análise.

A questão da fragmentação partidária nos sistemas proporcionais se aplica à análise sobre as mulheres no ambiente de competição partidária. Oferta partidária muito elevada e grande número de partidos disputando tenderia a dificultar a escolha dos eleitores, deixando mais turvo o contexto eleitoral e as propostas partidárias. Esse ambiente dificulta o campo de disputa eleitoral das mulheres, uma vez que elas tendem a ser menos conhecidas, ter menos visibilidade e, na média, ter acesso mais reduzido a recursos financeiros para investir em propaganda eleitoral. Sistemas mais fragmentados também visam a encarecer os custos de campanha desfavorecendo setores *outsiders* da elite política, que incluiria as mulheres. O Brasil tem alto nível de fragmentação partidária, que se reflete na fragmentação parlamentar e que, segundo algumas correntes, dificulta a governabilidade. O país ocupa um dos primeiros lugares em número de partidos efetivos em sistemas proporcionais.<sup>2</sup>

As mudanças recentes nas regras eleitorais buscam atuar sobre essa questão, a fragmentação do sistema partidário, e podem ter efeitos sobre as mulheres. Outras regras aprovadas se voltaram para responder às tensões ou imprecisões em relação às cotas e às decisões partidárias. É sobre elas que passaremos a tratar a seguir, tendo em vista essa relação complicada descrita anteriormente.

---

2 Partidos com capacidade de influência na Câmara dos Deputados.

## NOVAS REGRAS ELEITORAIS E IMPACTOS DIRETOS E INDIRETOS SOBRE AS MULHERES

Durante o ano de 2021 várias propostas foram apresentadas por parlamentares no Congresso Nacional que envolviam mudanças na política de cotas de gênero. Primeiro merece registro a incorporação à Constituição, por meio da PEC 18/2021, de norma sobre as cotas de candidaturas, o percentual mínimo de recursos públicos de campanha e horário de propaganda eleitoral gratuita para candidaturas de mulheres e pessoas negras. A norma se originou no STF, conforme já discutido. Também se instituiu constitucionalmente a previsão de destinação mínima de 5% dos recursos do fundo partidário para ações de promoção à formação política de mulheres. A instituição dessas medidas na Constituição é bem-vinda e espera-se que venha a minorar os obstáculos à eleição de mulheres e pessoas negras.

O segundo destaque se refere à lei que determina a contagem em dobro dos votos dados às mulheres (e aos negros) para efeito da distribuição futura do FEFC e fundo partidário. Espera-se que essa regra tenha impactos positivos sobre o recrutamento, a seleção de membros desses grupos como candidaturas e um investimento maior em suas candidaturas. O risco é que ela se torne uma medida com efeito concentrador em mulheres já testadas e/ou celebridades, impedindo, assim, a ampliação com diversidade no universo de eleitas. Isso porque, o que conta é o montante de votos que poderão ser distribuídos a poucas “supercandidatas”. Esse risco no contexto atual pode ser elevado diante da necessidade de os partidos alcançarem os quocientes exigidos e ultrapassarem as cláusulas de barreiras.

Por fim, a Lei 14.192/2021 de combate à violência política contra a mulher, também significa um avanço. Esse fenômeno tem sido muito documentado, não só no Brasil. Aqui,

dois casos paradigmáticos foram o processo de *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e o assassinato da vereadora do Rio de Janeiro, Marielle Franco, em 2018. Temos outros casos incontestes, como o da deputada federal Maria do Rosário, do Rio Grande do Sul, agredida em pleno parlamento pelo então deputado Jair Messias Bolsonaro, e o da deputada estadual por São Paulo, Isa Pena, que teve seus seios apalpadados por um de seus colegas durante sessão da Assembleia Legislativa. Porém, grande parte dos casos não chegam a ganhar as páginas dos jornais e contribuem para criar desincentivos à permanência e à entrada de mulheres na política. Embora as formas e os caminhos para tornar essa lei efetiva ainda não estejam bem delineadas, sua aprovação assinala que há mecanismos de defesa de vítimas desse tipo de violência. Contar com instrumento legal para ser acionado pode operar como suporte e estímulo para que mulheres se sintam mais protegidas em processos marcados por disputas e ataques misóginos, como tem ocorrido no Brasil.

## REGRAS GERAIS E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS SOBRE AS MULHERES

A cláusula de exclusão, a proibição de coligações e a criação das federações são faces de um mesmo processo relacionado com o objetivo de reduzir a fragmentação partidária e, segundo alguns analistas, de facilitar a governabilidade. Desde 2020, alguns partidos se fundiram e outros formaram federações. Nesse último caso, três federações foram criadas: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Cidadania; Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV); e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (REDE). A literatura tende a considerar sistemas muito fragmentados como desfavoráveis às mulheres, por razões mencionadas anteriormente

aqui. Nesse sentido, a organização dos partidos em federações pode, em teoria, favorecer as mulheres, uma vez que possibilita reduzir essa fragmentação. Mas se grande fragmentação partidária desfavorece as mulheres, disputas mais acirradas por vagas produzidas pela criação das federações e junção de vários partidos, podem ter o mesmo efeito. Desse modo, se as novas regras não viessem acompanhadas de medidas específicas que têm por objetivo fortalecer as candidaturas de mulheres e pessoas negras, seria de se esperar resultados menos promissores, já que poderiam conduzir os partidos a apoiarem ainda mais candidatos já testados nas urnas, ou com grande capital político e popularidade, como celebridades e lideranças religiosas, por exemplo.

Duas outras regras, com possíveis efeitos contrários, merecem destaque para a análise conduzida aqui. A primeira delas, com possíveis efeitos negativos, é a *regra para a distribuição das sobras eleitorais*, (§ 2.º do artigo 109 do Código Eleitoral), que determina que só partidos que obtiveram “pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) desse quociente” participam da distribuição das sobras. Essa regra busca excluir candidatos menos competitivos, pois eleva o percentual de votos ganhos de 10% para 20%, fazendo que as mulheres possam ser prejudicadas já que têm se beneficiado mais com a sobra de votos.

A segunda, pode ser benéfica para as mulheres. Trata-se da Lei 14.211/2021 – artigo 10, que reduz o número máximo de candidatos que cada partido pode lançar. Antes da mudança o percentual máximo de candidatos era de 200%, em caso de partidos que concorriam em coligações, e 150% em caso daqueles partidos que concorriam individualmente e de acordo com o número de cadeiras a que o estado tinha direito. Agora o percentual passa a ser de 100% mais um em todas as situações. O fato é que, em um sistema partidário

altamente fragmentado, com mais de 30 partidos na disputa e com possibilidade de lançamento de um número elevado de candidaturas, preencher as listas, sobretudo com candidatos competitivos, foi se tornando tarefa difícil. Não só o quantitativo de candidatos aumentou, mas, sobretudo, ampliou-se a busca por candidatos competitivos e com recursos para fazer face às campanhas, cada vez mais onerosas. O fim das coligações agudizou o problema. Assim, é possível que a redução do percentual máximo de candidaturas em disputa possa beneficiá-las indiretamente e tornar o recrutamento de candidatas mais efetivo. Pode ter efeito benéfico também uma vez que, ao reduzir o universo de candidatos, possibilita maior visibilidade dos competidores, minimizando desvantagens que as mulheres enfrentam nesse quesito. Ao mesmo tempo, pode funcionar como uma forma de contornar problemas associados com a dispersão de investimentos, com o preenchimento das cotas e com a destinação dos 30% mínimos de recursos públicos para as mulheres, obrigando os partidos a abrir espaço e a investir nessas candidaturas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> A primeira lei de cotas aprovada determinava que pelo menos 20% de candidaturas seriam destinadas às mulheres. Na ocasião o total de candidatos que um partido ou coligação poderia lançar passou de 100% das vagas para 120%. Posteriormente, as cotas foram ampliadas para o mínimo de 30% e o total de candidatos passou de 120 para 150 ou 200%, a depender do tamanho do distrito eleitoral. Ou seja, ampliou-se o total de candidatos de maneira que as cotas se tornassem um adendo, e não uma redefinição do universo de competidores. Quando as sanções e a fiscalização sobre o não cumprimento de cota mínima e de candidaturas “fictícias” se tornaram mais constantes e efetivas, tiveram início reações no Congresso, visando retirar a obrigatoriedade das cotas e outras medidas.

## CONCLUSÕES

À luz das novas regras adotadas o contexto eleitoral de 2022 permite frisar dois aspectos. Um, preocupante, quando consideramos exclusivamente aquelas voltadas para reduzir o número de partidos, relacionadas com a cláusula de barreira, a proibição das coligações e as regras de quociente partidário: os espaços podem se abrir apenas para candidaturas já testadas ou possuidoras de capitais políticos, que as mulheres costumam deter menos. O outro, mais animador, já que são medidas que podem operar direta ou indiretamente como estimuladoras de candidaturas de mulheres: a contagem em dobro dos votos dados às mulheres pode servir como forte estímulo para os partidos recrutarem, selecionarem e investirem na competitividade delas; a aplicação dos percentuais dos recursos — financeiros e de propaganda gratuita — permitirão, em tese, uma base de capital com controle mínimo garantido pelas regras das porcentagens para mulheres e pessoas negras; e há a Lei de combate à violência de gênero. Esses aspectos podem ampliar a disposição de mulheres para se candidatar e gerar maior autonomia para as candidatas diante dos dirigentes partidários. A redução do número de candidaturas pode também minimizar a oferta excessiva no mercado eleitoral e permitir maior equilíbrio de candidaturas entre homens e mulheres.

Essas mudanças podem ainda ter um efeito de médio prazo sobre o nível de institucionalização, centralização e transparência das decisões sobre critérios de seleção de mulheres e investimentos em candidatas. Isso porque, a aprovação das medidas coloca alguns imperativos aos partidos políticos que, por razões pragmáticas, terão de lidar com sua criação e, de algum modo, discutir e estabelecer procedimentos que consigam ao mesmo tempo, controlar o cumprimento das leis e fazer chegar os recursos aos estados.

De todo modo, além dos aspectos legais, ou por causa deles, há sinais de que o tema entrou mais forte na agenda política em 2022. Um indício é a propaganda gratuita partidária. Na altura em que este texto foi escrito (junho de 2022) muitos partidos apresentaram sua propaganda partidária nas TVs, conferindo bem mais visibilidade para as mulheres, como emissoras das mensagens e como tema das propagandas. O chamado ao ingresso das mulheres na política, tem atravessado a propaganda da maioria das organizações partidárias nos três grandes espectros ideológicos.

Contudo, conforme discutimos, o histórico dos partidos em relação aos investimentos e ao cumprimento de políticas de cotas aconselham cautela, pois são potenciais que terão de interagir com a força dos dirigentes e das oligarquias partidárias e com a capacidade de organização e pressão das militantes nas suas secretarias e nos espaços decisórios.

Mas se eleições envolvem fatores sistêmicos que podem indicar algum grau de previsibilidade, são os contextos políticos e, muitas vezes, as contingências que determinam o resultado. Assim, apesar da trajetória quase inercial da presença numérica de mulheres em posições na Câmara dos Deputados, é possível observar saltos mais expressivos em três momentos de inflexão política: em 1986, quando da primeira eleição depois do período de redemocratização; no ano de 2002, quando a esquerda venceu a eleição com Luiz Inácio Lula da Silva para presidente; e em 2018, quando, após período político conturbado a extrema direita derrotou o centro e a esquerda e elegeu Jair Bolsonaro como presidente. Esses crescimentos em momentos conjunturais marcantes ou excepcionais indicam que o contexto político mais geral oferece estruturas de oportunidades políticas específicas que podem contribuir para o aumento no número de mulheres eleitas. A ver.



## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, C. & BORGES, D. O gênero, os elegíveis e os não-elegíveis: uma análise das candidaturas para a Câmara Federal em 2010. In: ALVES, J. E.; PINTO, C. & JORDÃO, F. (orgs.). *Mulheres nas eleições 2010*. Rio de Janeiro: ABCP/SPM, 2012.
- BARBIERI, C. H; RAMOS, L. O. Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero. *Relatório Final (2018-2019)*. São Paulo: FGV Direito, 2019.
- CROCKER-PIATTI, A.; SCHIMIDT, G. & ARAUJO, C. *Gender quotas in South America's Big Three- national and sub-national impacts*. New York: Lexington Books, 2017.
- HINOJOSA M. & CORREA, L. V. Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina. In: FREIDENBERG, F.; CAMINOTTI, M. MUÑOZ-POGOSSIAN, B. & DOŠEK, T. (eds.). *Mujeres en la política - Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Tribunal Electoral, 2018.
- LLANOS, B. & ROZA, V. Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos. In: FREIDENBERG, F.; CAMINOTTI, M. MUÑOZ-POGOSSIAN, B. & DOŠEK, T. (eds.). *Mujeres en la política - Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Tribunal Electoral, 2018.
- MERLO, M. *Mulheres tomando partido e partidos fazendo candidatas: a atuação partidária na trajetória das eleitas*. Doutorado em Ciência Política – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- NORRIS, P. The State of Women's Participation and Empowerment: New Challenges to Gender Equality. *Background*

*paper prepared by Pippa Norris, 2020. EGM/CSW/2021/BP. New York: UN Women Expert Group Meeting Sixty-fifth session of the Commission on the Status of Women (CSW65), 1.º set. 2020.*

PAXTON, P. & HUGHES, M. *Women, Politics and Power: A Global Perspective* London: Pine Forge Press, 2007.

SACCHET, T. Why Gender Quotas don't Work in Brazil? The role of electoral system and political finance. *Revista Colombia Internacional*, 25, pp. 25-54, 2018.

SACCHET, T. A culpa é dos partidos - desigualdades de gênero em disputas eleitorais. In: BIROLI, F.; TATAGIBA, L.; ALMEIDA, C.; HOLANDA, C. B. & OLIVEIRA, V. E. (orgs.). *Mulheres, poder e ciência política*. Campinas: Editora Unicamp, 2020.

SACCHET, T. & SPECK, B. Financiamento Eleitoral, Representação Política e Gênero no Brasil: Uma análise das Eleições de 2006. *Opinião Pública*, vol. 18, n.º 1, pp. 177-92, 2012.

## **Ativismo negro e inclusão do debate racial nos partidos políticos brasileiros**

*Cristiano Rodrigues*

A relação entre ativismo negro, partidos e representação política ainda é pouco estudada no Brasil. Porém, estudos recentes têm apontado que os partidos políticos impõem barreiras sistemáticas para a ampliação da participação de negros na política e inclusão do debate racial de maneira sistemática nas ações programáticas das legendas. A expansão dessa agenda de pesquisa esbarra, contudo, no grande número de partidos existentes no Brasil e na dificuldade de acessar informações referentes à sua organização interna (Rezende, Sarmiento & Tavares, 2020).

Neste capítulo faço uma análise descritiva e preliminar sobre os órgãos voltados para a inclusão de negros e do debate racial no interior dos partidos e sua relação com a representação política de negros. Para tal, o capítulo está dividido em três partes. Na primeira, discuto brevemente a literatura sobre inclusão racial e sistema político brasileiro.

Na segunda, analiso a relação entre ativismo negro a formação das comissões de negros nos partidos, utilizando o caso do PT como unidade de análise. Por fim, investigo a expansão de instâncias partidárias voltadas para a questão racial em outros partidos, seus limites e suas possibilidades.

## INCLUSÃO RACIAL E SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

O sistema político tem o poder de impor restrições à ascensão de determinados grupos da sociedade e/ou tematização de suas questões. Por outro lado, estas normas institucionais podem agir no sentido oposto, estabelecendo uma estrutura de oportunidades políticas que serve de parâmetro para a ação desses grupos e a entronização de suas pautas pelo Estado. No que se refere à incorporação de demandas e grupos relacionados à agenda antirracista brasileira, o sistema político vem apresentando entraves fortes, ainda que nenhum deles seja explicitamente formulado contra essa pauta.

Essa é a conclusão fundamental dos trabalhos de Ollie Johnson III (1998) sobre a atividade legislativa dos parlamentares negros e negras no Congresso Nacional. Além de chamar a atenção para o reduzido número de políticos negros, Johnson destaca que o vínculo deles com partidos então pequenos e de esquerda, mormente o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), reduzia as chances de ter seus projetos aprovados. Isso leva nosso olhar aos limites específicos que o sistema partidário tem nas chances de ascensão políticas dessas candidaturas. Novamente, não há consenso na literatura especializada sobre esse ponto. Diferentes autores e autoras têm reiterado essa maior abertura de partidos ditos de esquerda a candidatos(as) negros(as), muitas vezes recrutados diretamente na militância (Meneguello, Mano & Gorski, 2012; Oliveira, 1991, p. 98. Contudo, outros trabalhos mais recentes contestam tal

associação e apontam a força e o tamanho do partido como variável determinante de maior ou menor abertura a essas candidaturas. Ao que parece, seriam os partidos pequenos os mais abertos a candidaturas pretas e pardas, enquanto aqueles mais consolidados seriam mais fechados, independentemente da corrente ideológica (Campos, 2015). Isso não implica, contudo, que o acesso às legendas sirva, por si só, para garantir certo patamar de competitividade a esses grupos.

Trabalhos como o de Soares (2009), Anjos (2018) e Rios (2014; 2019) realçam a relevância das dinâmicas internas e específicas a cada legenda na maior ou menor incorporação da luta antirracista e/ou de lideranças não brancas. Para Soares, as dificuldades de consolidação de uma agenda antirracista em um partido como o PT da década de 1990 refletiam o tradicional foco da agremiação nas desigualdades de classe e da proximidade com organizações do movimento negro ciosas de certa autonomia em relação à legenda (sobretudo o Movimento Negro Unificado [MNU]) (Soares, 2009). Rios destaca o papel de lideranças negras mais liberais na entronização da pauta antirracista de modo pioneiro no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e na gestão de Franco Montoro no governo de São Paulo (Rios, 2014, p. 106). A partir de entrevistas com várias lideranças partidárias, Waneska dos Anjos ressalta o peso das regras eleitorais rígidas nos processos de seleção das legendas, o que acaba por prejudicar candidaturas negras (Anjos, 2018).

## O ATIVISMO NEGRO E A FORMAÇÃO DAS COMISSÕES DE NEGROS NOS PARTIDOS: O CASO DO PT

A década de 1970 é frequentemente descrita na literatura brasileira de movimentos sociais como um período de grande efervescência política, marcado pela emergência ou rearticulação de diversos movimentos sociais e sua associação na

luta em prol da retomada democrática no país (Sader, 1988). Vários partidos políticos foram criados ou passaram por um processo de reorganização na mesma época e, em alguns casos, especialmente de legendas de centro-esquerda, em constante diálogo e interação com o conjunto de movimentos sociais que eclodiram no período. Apesar dessa relativa proximidade entre os partidos e os movimentos sociais, havia também conflitos em relação à incorporação de algumas demandas dos movimentos às agendas dos partidos.

Nesse contexto, uma série de ativistas vinculados ao movimento negro desenvolveu estratégias de ocupação de espaços de representação que implicavam uma atuação ativa nas organizações sindicais e nos partidos de centro-esquerda que foram criados ou se reestruturavam à época. Porém, mesmo dentro dessas organizações, que lutavam pela redemocratização do país, o diálogo sobre a centralidade da questão racial era controverso. Tanto partidos quanto organizações sindicais tendiam a analisar a questão racial como sendo secundária em relação à luta de classes (Jaccoud et al., 2009).

Embora alguns setores do movimento negro mantivessem uma descrença em relação aos partidos políticos, houve uma clara aproximação com algumas legendas. PDT, PT e PMDB (atual MDB) foram os principais partidos que, a partir das chamadas *Comissões de Negros*, contribuíram para que determinadas demandas do movimento fossem incluídas nas discussões políticas da década de 1980 (Hanchard, 1994; Soares, 2009; Rios, 2014; Rodrigues, 2020).

A interação do movimento negro com o PT antecede a fundação do partido, conforme relata Rios (2014). Alguns ativistas negros participaram da criação do núcleo negro da Liga Operária, corrente política *trotskista*, e escreviam no jornal *Versus* sobre o racismo no Brasil e as estratégias para superá-lo. A Liga Operária fundou a Convergência Socialista (CS), cuja primeira reunião pública ocorreu em 28 de janeiro de 1978, uma das correntes políticas que formou o PT e esteve

presente no ato de fundação do MNU em 7 de julho de 1978 (Hanchard, 1994; Soares, 2009; Rios, 2014).

O Manifesto de Fundação do PT, aprovado em 10 de fevereiro de 1980, mencionava o movimento negro entre os movimentos sociais que formavam a base do partido. Daquele ponto em diante, diversos ativistas paulistas do MNU ingressaram no partido. Uma das primeiras medidas de interlocução adotadas pelo PT e pelos ativistas negros foi a criação da Comissão de Negros do PT em 1982 (Soares, 2009). De acordo com Soares (2009), a comissão funcionava como um foro da militância negra petista, mas sem vínculos formais com as instâncias partidárias. Entretanto, foi a partir de sua criação que se iniciou a estruturação de espaços institucionais de combate ao racismo no interior da legenda, já que essa comissão estabeleceu debates internos e passou a disputar a centralidade da pauta racial no partido. Os integrantes da comissão criticavam o mito da democracia racial, concebido como o maior impeditivo para que setores da esquerda debatessem abertamente o papel das desigualdades raciais na manutenção de privilégios sociais e de classe. A comissão também argumentava que estatísticas sobre desemprego e violência policial eram desproporcionalmente superiores para a população negra, como subproduto do racismo insidioso da sociedade brasileira. Além disso, a incorporação da História da África nos currículos escolares, que se tornaria obrigatória com a aprovação da Lei 10.639/2003, durante o governo Lula, já fazia parte da pauta de reivindicações de ativistas negros do PT do início dos anos 1980 (Kossling, 2007; Soares, 2009; Rios, 2014; Rodrigues, 2020).

A segunda metade da década de 1980 apresentou duas novas oportunidades de articulação entre movimentos sociais e os partidos políticos: a realização da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) entre 1987 e 1988 e as primeiras eleições presidenciais após o período autoritário em 1989. O movimento negro se antecipou ao processo de realização da ANC

e da celebração do centenário da Abolição para exigir maior incorporação de suas demandas no PT. Como resultado, o PT aprovou a criação de uma subsecretaria nacional dedicada à questão racial e à realização de um encontro para definição de pautas de interesse da militância negra do partido a serem defendidas na ANC.

Nesse período, algumas das demandas do movimento negro foram incorporadas pelas instâncias partidárias em nível nacional por meio da realização de encontros e da criação de estruturas partidárias internas dedicadas à questão racial. Em 1987, foi realizado o “I Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial”, evento que marcou a mobilização do partido para o calendário de comemorações do centenário da abolição. O “II Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial” realizado em 1988 aprovou a criação da Subsecretaria Nacional de Negros do PT vinculada à Secretaria de Movimentos Populares, criada em 1986.

O processo Constituinte se caracterizou como momento importante para a ampliação da articulação entre o movimento negro e o PT. Em 1986, integrantes do MNU e militantes negros do partido realizaram o “Congresso Pré-Constituinte”, evento no qual foram elaboradas as propostas de criminalização do racismo e regulamentação fundiária das terras de comunidades remanescentes de quilombos. Na ANC a temática racial foi debatida na “Subcomissão dos Negros, População Indígena, Pessoas Deficientes e Minorias Sociais”, que contou com a participação da deputada federal constituinte Benedita da Silva (PT-RJ), uma das integrantes da recém-criada Subsecretaria de Nacional de Negros do PT. A maioria das propostas elaboradas nessa comissão em relação à temática racial não foi incluída do texto final da Constituição de 1988, mas serviu para fomentar importantes debates internos no PT ao longo dos anos 1990. Ademais, algumas das propostas não incorporadas ao texto constitucional foram pautadas



pelo Executivo e pelo Legislativo durante as administrações petistas (Rodrigues, 2020).

Importante ressaltar que, embora a maioria das propostas do movimento negro não tenha sido incluída no texto constitucional, a mobilização das organizações negras, com o apoio de partidos aliados, entre eles o PT, e até mesmo da Igreja Católica, que realizaram uma série de atos públicos procurando demonstrar o quanto a celebração do 13 de maio era enganosa, geraram uma resposta do governo federal, que criou a primeira instituição brasileira, em nível federal, para lidar com a questão racial. A Fundação Cultural Palmares foi criada no âmbito do Ministério da Cultura, no dia 22 de agosto de 1988, com o objetivo de promover e preservar a cultura brasileira. Por muitos anos, coube à Fundação Palmares a responsabilidade de identificar as comunidades de remanescentes de quilombos e mediar o procedimento de demarcação de suas terras, uma das demandas do movimento negro que foi incluída na Constituição (Rodrigues, 2020).

O “II Encontro Nacional – O PT e a Questão Racial”, realizado em Vitória (ES) nos dias 26, 27 e 28 de agosto de 1988, sob forte influência de debates empreendidos na ANC e da criação da Fundação Palmares dias antes, aprovou a indicação de Benedita da Silva para concorrer como vice de Lula na campanha presidencial de 1989. No entanto, tal indicação não foi acatada pelo partido. Apesar disso, o Plano de Governo da campanha de 1989 reconhecia a existência do racismo como problema a ser enfrentado, incorporando as demandas da militância negra do PT (Soares, 2009).

Na década de 1990 o PT foi conquistando espaço político e introduziu uma série de inovações participativas preconizadas na Constituição de 1988 em suas gestões municipais e estaduais. No caso do movimento negro, houve uma amplificação do processo de institucionalização de suas demandas nas estruturas partidárias nacionais iniciado na década anterior.

Nessa década houve o fortalecimento da interação entre o movimento negro e o PT. Gestões municipais e estaduais do PT e partidos aliados incorporaram diversas demandas dos ativistas negros e, em alguns casos, houve a criação de secretarias e coordenadorias para assuntos da comunidade negra e a inclusão de ativistas negros em órgãos governamentais (Guimarães, 2018; Rodrigues, 2020).

As demandas por maior inclusão institucional nas estruturas partidárias também renderam frutos. O “III Encontro de Negras e Negros Petistas”, ocorrido em junho de 1995, deliberou pela criação da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo (SNCR), proposta aprovada no “X Encontro Nacional do PT” no mesmo ano. A partir de então, a SNCR passou a fazer parte da estrutura do partido, tendo seus objetivos definidos ao longo do “IV Encontro Nacional de Negras e Negros do PT” realizado em 1996 (Soares, 2009). Cabe acentuar que a SNCR teve direito a assento, voz e voto na Executiva e no Diretório Nacional do Partido entre 1996 e 1999. Esse direito foi retirado em 1999 por deliberação do “II Congresso Nacional do PT” (Soares, 2009) e reestabelecido posteriormente.

Apesar de não ter significado reconhecimento amplo da centralidade da discriminação racial na agenda do partido, a SNCR se constituiu em importante espaço a partir do qual a militância negra petista pode travar disputas internas para ampliar a atenção do partido ao tema, tendo adquirido influência temporária sobre a cúpula partidária durante a segunda metade da década e, conforme veremos na próxima seção, influenciou outros partidos a construírem instâncias internas voltadas à inclusão de negros e aprofundamento do debate racial.

## INSTÂNCIAS VOLTAS À QUESTÃO RACIAL NOS PARTIDOS POLÍTICOS: LIMITES E POSSIBILIDADES

A criação das comissões de negros nos partidos de centro-esquerda, exerceu um impacto positivo na arena política, principalmente por propiciar um espaço profícuo de influências mútuas entre o movimento negro e os partidos, entretanto, tais comissões funcionavam essencialmente como espaço de articulação da militância negra dos partidos, mas tinham vínculos frágeis e não formalizados com as demais instâncias partidárias. A criação de órgãos mais formalizados voltados para a questão racial foram criados nos partidos de maneira esparsa e descoordenada entre as décadas de 1980 e 2010.

Seu grau de institucionalização e participação nas estruturas partidárias também é muito variada. Há os **núcleos/apoios**, com baixo nível de formalização e intervenção nas instâncias decisórias; **setoriais**, mais institucionalizados e com assento (de forma direta ou indireta, via secretarias gerais que coordenam múltiplos setoriais), mas nem sempre com direito ao voto, nas executivas e diretorias nacionais; e **secretarias** nacionais, estaduais e municipais com maior participação e interferência nas instâncias decisórias dos partidos.

O PDT foi o primeiro partido a criar, em 1981, um órgão formalizado para elaborar propostas ligadas à questão racial: a Secretaria do Movimento Negro PDT. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) criou o Grupo de Políticos Negros do partido em 1982 (atualmente se chama MDB Afro). No PT a comissão de negros, conforme discutimos na seção anterior, foi criada em 1982, convertida em Subsecretaria Nacional de Negros em 1987, e em 1996 transformada na SNCR. Progressistas, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Solidariedade, Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Partido Socialismo e

Liberdade (PSOL) e Cidadania também têm núcleos, setoriais e secretarias para a temática racial. Porém, sua criação ocorreu mais tardiamente, entre as décadas de 2000 e 2010, e tanto sua integração às estruturas partidárias quanto seu elo com organizações do movimento negro parecem mais frágeis.

Na atual legislatura há 23 partidos com bancada na Câmara. Desses, 11 partidos não têm qualquer instância, formal ou informal, voltada para a questão racial. Entre os 10 partidos que têm instâncias para a temática elas variam em formato e grau de formalização. Há 4 núcleos/apoios (MDB, Progressistas, PSDB, Cidadania), 1 setorial (PSOL) e 5 secretarias (PT, PSB, PDT, Solidariedade, PROS). Em alguns partidos os órgãos voltados para a questão racial também incluem indígenas e em outros a temática é discutida dentro de uma estrutura que engloba “diversidade” de forma ampla, incorporando questões LGBTQIA+ e PCDs. Entretanto, apenas nos *sites* do PT e PDT há algum detalhamento sobre a história, critérios de seleção de membros, processos decisórios e temas debatidos nesses órgãos. Nos *sites* e estatutos do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e da Rede Sustentabilidade não há informações sobre a existência de órgãos voltados à questão racial, embora lideranças desses partidos tenham revelado em conversas informais que tais instâncias estão presentes nos partidos e apenas nos *sites* do PT e PDT há informações sobre a história, critérios de seleção de membros, processos decisórios e temas debatidos nesses órgãos.

Quadro 1. Instâncias voltadas à questão racial nos partidos políticos

	Partido	Tipo de Órgão	Ano de criação	Parte da Executiva Nacional?
1	MDB	Núcleo	1982	Não
2	PT	Secretaria	1996	Sim
3	PL	Não possui		
4	Progressistas	Apoio		Não
5	PSD	Não possui		
6	PSDB	Núcleo	2013	Não
7	Republicanos	Não possui		
8	PSB	Secretaria	A informação não consta no <i>site</i> do partido.	Sim
9	União Brasil	Não possui		
10	PDT	Secretaria	1981	Sim
11	PTB	Não possui		
12	PSC	Não possui		
13	Solidariedade	Secretaria da igualdade social		Sim
14	Podemos	Não possui		

	Partido	Tipo de Órgão	Ano de criação	Parte da Executiva Nacional?
15	PROS	Secretaria do Multiculturalismo e Igualdade Racial	A informação não consta no <i>site</i> do partido.	Sim
16	PSOL	Setorial negras e negros		Sim
17	NOVO	Não possui		
18	AVANTE	Não possui		
19	CIDADANIA	Núcleo afro e indígena (Igualdade 23)	A informação não consta no <i>site</i> do partido.	Não
20	Patriota	Não possui		
21	Partido Verde	Não possui		
22	REDE	Sem informação		
23	PCdoB	Sem informação		

Fonte?:

Tais dados sugerem a consolidação de dois fenômenos. Por um lado, indicam que a estratégia adotada por organizações e ativistas do movimento negro nos anos 1980, de ocupar espaços e fazer a disputa política nos partidos de centro-esquerda, originou uma interação mais cooperativa entre esses atores e a consolidação de instâncias partidárias voltadas a transversalizar a temática racial no interior dessas legendas, especialmente no PT. Por outro lado, apontam para o pouco diálogo e baixa incidência política do movimento negro nos partidos de direita. Essa pouca interlocução pode deixar o movimento negro mais suscetível às oscilações dos humores políticos e com menor poder de barganha em relação aos partidos de esquerda em momentos de crise e disputa política com a direita.

Do ponto de vista das estratégias políticas do movimento negro há ainda outro aspecto a ser considerado: a decisão de organizações e lideranças do movimento negro de deixar a busca pela representação política por meio da disputa de cargos eletivos em segundo plano entre as décadas de 1990 e 2010. Naquele período, ativistas e organizações do movimento negro optaram por impactar instituições formais do Estado e promover mudanças substanciais via estratégias de *advocacy* e incidência nos subsistemas de políticas públicas, contribuindo para sua formulação, implementação e avaliação. Até o final do governo Lula essa estratégia bem-sucedida foi operacionalizada por quatro vias: (1) assessoramento, monitoramento e incidência legislativa; (2) via ONGs, a maioria de mulheres negras, que se socializaram politicamente na militância dupla nos movimentos negro e feministas e se especializaram em *advocacy*; (3) em consultorias ou como funcionários de agências internacionais, Banco Mundial (BIRD), agências governamentais de cooperação internacional, Fundação Ford, Fundação MacArthur e ONGs feministas internacionais; (4) como gestores-ativistas em secretarias e

coordenadorias de governos locais e, a partir de 2003, no governo federal.

No final da década de 2000 houve uma saturação dessas estratégias de incidência, em parte por terem atingido parcialmente seus objetivos, em parte em decorrência das mudanças no contexto político, como o encerramento de um ciclo de terceirização de políticas estatais para ONGs. No mesmo período a Fundação Ford alterou seu modelo de atuação na América Latina e suspendeu o financiamento de projetos de ONGs voltados à questão racial. A ONU também alterou sua atuação no Brasil e vários projetos passaram a ser cofinanciados pelo governo federal.

Outro fenômeno impactou, negativamente, o processo, até então bem-sucedido, de aproximação institucional dos movimentos sociais com o estado por via dos subsistemas de políticas públicas. A articulação da Frente Parlamentar Evangélica e sua aliança com setores católicos conservadores com o objetivo de monitorar e barrar projetos de lei envolvendo o que consideravam pauta de costumes. Durante as eleições de 2010 o PT se aliou a essa bancada conversadora em busca do voto do eleitor médio e, durante o primeiro governo Dilma, houve um enfraquecimento contínuo do apoio governamental aos programas de promoção da igualdade racial, mas, principalmente, aos voltados para a população LGBTQIA+, em troca do apoio de líderes evangélicos ao governo.

Diante dessas mudanças no contexto político, parcela significativa de ativistas e lideranças negras reorientaram seus esforços para a necessidade de “ocupar a política”. Porém, nesse processo de tentar ocupar a política uma série de obstáculos que dificultam a viabilidade de candidaturas negras foram reveladas. Em primeiro lugar, conforme detalhei anteriormente, secretarias, setoriais e núcleos de negros sofrem com falta de recursos e debilidade organizacional não promovendo, portanto, inclusão efetiva de militantes negros em espaços decisórios. Além disso, até 2014 não havia coleta



de informação sobre a cor/raça dos candidatos e estudos sobre a sub-representação de negros eram escassos em decorrência dessa limitação de dados.

Desde então, pesquisadores como Natália Bueno, Carlos Machado, Luiz Augusto Campos e Andrew Janusz, entre outros, têm demonstrado que os partidos investem significativamente menos recursos em candidaturas negras, tornando-as menos competitivas. A socialização política de candidatos negros também costuma seguir uma trajetória distinta da de candidatos brancos. Em geral, candidatos negros advêm do associativismo civil ou religioso, entrando tardiamente nos partidos e tendo menor familiaridade com as dinâmicas e as regras da política partidária.

Além disso, a distribuição percentual de candidaturas negras tende a estar mais relacionada ao tamanho do partido que ao seu espectro ideológico. Em geral, partidos menores, com poucos recursos e institucionalmente mais frágeis são mais permeáveis à participação de negros. A título de exemplo, nas eleições de 2020 a UP foi o partido com o maior percentual de candidaturas negras, com 69,9%, seguido pelo PCdoB, com 66,4%.

Para as eleições de 2022 duas alterações na legislação podem contribuir para reverter esse quadro de incorporação desigual e precária de negros pelos partidos. Em primeiro lugar, a proposta de divisão proporcional de recursos do Fundo Especial de Financiamento (FEFC) de campanha e em segundo a proposta que determina que os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros sejam contados em dobro para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do FEFC. Com a adoção de tais medidas, os partidos terão de recrutar, incentivar e investir recursos em candidaturas negras que sejam efetivamente competitivas.

Além disso, outras medidas podem ser tomadas ao longo do tempo para aprimorar mecanismos de inclusão e incentivo

a candidaturas negras competitivas nos partidos. Entre elas ressalto: investir em cursos de formação política para aspirantes e pré-candidatos negros financiados pelos próprios partidos; fortalecer a participação de mulheres negras nos espaços de poder, uma vez que elas estão praticamente ausentes da representação política; utilizar critérios regionais, e não nacionais, para distribuir os recursos com base em cor/raça, em razão da diversidade da distribuição demográfica da população em torno de critérios raciais; definir tetos de gastos eleitorais distintos para homens brancos, homens negros e mulheres brancas e mulheres negras, estimulando a equidade na distribuição de recursos, dado que homens brancos possuem maior capacidade de autofinanciamento enquanto mulheres, especialmente as negras, dependem exclusivamente de fundos públicos para financiar suas campanhas.

## REFERÊNCIAS

- ANJOS, W. dos. *O jardim secreto das seleções: processos partidários para elaboração das listas de candidatos a vereador nas eleições de 2016 em Salvador*. Mestrado em Ciências Sociais. Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia, 2018.
- BUENO, N. & DUNNING, T. Race, Resources, and Representation: Evidence from Brazilian Politicians. *World Politics*, vol. 69, n.º 2, pp. 327-65, 2017.
- CAMPOS, L. A. Socialismo Moreno, Conservadorismo Pálido? Cor e Recrutamento Partidário em São Paulo e Rio de Janeiro nas Eleições de 2012. *Dados*, vol. 58, n.º 3, pp. 689-719, 2015.
- CAMPOS, L. A. & MACHADO, C. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no

- Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 16, pp. 121-51, 2015.
- CAMPOS, L. A. & MACHADO, C. *Raça e Eleições no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, 2020.
- GUIMARÃES, C. A. S. *Movimento Negro e Mudança Institucional no Brasil: políticas municipais de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada (1995-2015)*. Doutorado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 395f., 2018.
- HANCHARD, M. G. *Orpheus and power: the Movimento Negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1994.
- JACCOUD, L.; SILVA, A.; ROSA, W. & LUIZ, C. Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). In: JACCOUD, L. (ed.). *A construção da uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: IPEA, 2009.
- JOHNSON III, O. A. Racial Representation and Brazilian Politics: Black Members of the National Congress, 1983–1999. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, n.º 4, pp. 97-118, 1998.
- KOSSLING, K. S. As lutas anti-racistas de afro-descendentes sob vigilância do DEOPS/SP (1964-1983). Mestrado em História. Universidade de São Paulo, São Paulo, 314f., 2007.
- MACHADO, C. A.; CAMPOS, L. A. & RECCH, F. Race and Competitiveness in Brazilian Elections: Evaluating the Chances of Black and Brown Candidates through Quantile Regression Analysis of Brazil's 2014 Congressional Elections. *Brazilian Political Science Review*, vol. 13, n.º 3, p. e0005, 2019.
- MENEGUELLO, R.; MANO, M. K. & GORSKI, C. Alguns condicionantes do déficit representativo de mulheres e negros na política. In: MENEGUELLO, R.; SPECK, B. W.; SACCHET, T.; MANO, M. K.; SANTOS, F. H. dos & GORSKI, C. (eds.).

- Mulheres e Negros na Política: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros*. Campinas: Centro de Estudos de Opinião Pública, 2012.
- PORTES, W. *Raça e eleições: apontamentos sobre os obstáculos à ascensão política de vereadores negros no Rio de Janeiro*. Mestrado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.
- RIOS, F. *Elite Política Negra no Brasil: relação entre movimento social, partidos políticos e Estado*. Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo, 2014.
- RIOS, F. Antirracismo, movimentos sociais e Estado (1985-2016). In: LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M. & SZWAKO, J. (eds.). *Movimentos Sociais e Institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019.
- RODRIGUES, C. *Afro-latinos em Movimento: protesto negro e ativismo institucional no Brasil e na Colômbia*. Curitiba: Appris, 2020.
- SADER, E. *Quando Novos Personagens entraram em Cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SOARES, C. G. *Raça, classe e cidadania: a trajetória do debate racial no Partido dos Trabalhadores (1980-2003)*. Doutorado, Pós-Graduação em Sociologia. Universidade de Campinas, 2009.

## **Ativismo político de evangélicos conservadores rumo à extrema direita**

*Ricardo Mariano*

O campo religioso brasileiro passou por vertiginosa transformação entre 1980 e 2010, conforme os censos demográficos: elevado declínio católico (de 89,2% para 64,6%), acelerado crescimento evangélico (de 6,6% para 22,2%) e dos sem religião (de 1,6% para 8%) e expansão moderada das “outras religiões” (de 2,5% para 5%). Avançaram, ao mesmo tempo, pluralização, concorrência inter-religiosa e secularização. Tais mudanças puseram abaixo a concepção de “nação católica” e a pretensão de dominação sociopolítica e cultural pela Igreja Católica. Em contraste, a ascensão dos evangélicos, sob liderança pentecostal — segmento religioso que mais cresce na América Latina e é majoritário no país —, se fez acompanhar de sua disposição de superar a condição de minoria (discriminada e perseguida, a seu ver) e de conquistar o “Brasil para Cristo”. Não se limitaram à ação proselitista para disputar a hegemonia religiosa. Visando a ocupação

religiosa dos meios de comunicação, do espaço público (com marchas para Jesus), da política partidária e eleitoral e dos três poderes da República, engajaram-se em um ativismo político-religioso que confluiu na formação de uma direita evangélica com amplo suporte institucional, extensa base parlamentar e crescente peso político, que deverá impactar cada vez mais os rumos e o futuro da democracia brasileira e a democracia de outros países da América Latina (Guadalupe & Grundberger, 2018).

O ativismo político evangélico conservador das cúpulas denominacionais e de sua bancada parlamentar, foco deste capítulo, tem como matrizes teológicas e políticas as correntes protestantes fundamentalistas e *evangelical* norte-americanas e a *Christian Right*, sobre as quais discorrerei a seguir. Defensores da inerrância da Bíblia e oponentes do protestantismo liberal, fundamentalistas (assim autodesignados), cuja formação se deu no início do século XX, rejeitaram a pregação do evangelho social, a teologia liberal e a crítica histórica da Bíblia, o humanismo secular e o secularismo, combateram o aborto, a homossexualidade, o feminismo, a educação sexual entre as décadas de 1920 e 1950, opuseram-se ao *New Deal*, atacaram socialistas e ativistas sindicais e embarcaram na campanha anticomunista do governo (Sutton, 2014). Herdeira do fundamentalismo, a corrente *evangelical*<sup>1</sup> formou-se em meados do século XX. Nos anos 1970, fundamentalistas e *evangelicals* sobrepuseram as vertentes liberais e ecumênicas e formaram a *Christian Right*, movimento político-religioso radical que também acolheu católicos e mórmons conservadores.

A *Christian Right* emergiu no contexto de contracultura, luta de minorias sexuais e por direitos civis, liberação do

---

<sup>1</sup> Nos Estados Unidos, o termo *evangelical* se refere à autoidentificação da dissidência mais moderada do fundamentalismo e aos protestantes conversionistas (Marsden, 2006, pp. 233-4).

aborto e secularização cultural. Mobilizada por temores alarmistas de declínio da “nação cristã”, de crise moral e desintegração social e dominação secularista, incitou e incrementou o ativismo político de cristãos conservadores, apoiou candidaturas e governos de Reagan, Bush (pai e filho) e Trump, promoveu guerras culturais diversas, liderou cruzadas contra o aborto (e a decisão da Suprema Corte no caso *Roe versus Wade*), a educação sexual, os movimentos e as reivindicações de direitos de feministas e LGBTQIA+, advogou o ensino do criacionismo e a oração nas escolas, o *homeschooling* e tornou-se um dos pilares do Partido Republicano.

Em oposição a fundamentalistas e *evangelicals*, o protestantismo ecumênico (teologicamente liberal), liderado pelo *Federal Council of Churches* (renomeado *National Council of Churches* após 1950), desempenhou papel destacado na difusão dos direitos humanos nos Estados Unidos e em fóruns internacionais (Zubovich, 2022). Congregando membros das elites política, jurídica, acadêmica e empresarial e interligada ao *establishment* político liberal de ambos os partidos, a ala ecumênica engajou-se na promoção dos direitos humanos e da Organização das Nações Unidas (ONU), condenou, entre os anos 1940 e 1960, a segregação racial e o racismo promovidos pela Lei Jim Crow, apoiou os direitos civis e as reivindicações dos afro-americanos por liberdade e igualdade, a legalização dos sindicatos, os direitos de mulheres, o *New Deal* e o auxílio governamental aos pobres, combateu a desigualdade, a militarização e a guerra (Ibid.). A influência cultural e política dos ecumênicos decaiu nos anos 1970, com a secularização e o declínio de suas denominações, acentuado pela debandada de fiéis contrários às propostas políticas e teológicas de suas elites pastorais (Ibid.). Seus confrontos com fundamentalistas e *evangelicals* e suas batalhas com os fiéis agudizaram a velha polarização entre protestantes liberais e conservadores e contribuíram para a ascensão da *Christian Right* (Ibid.).

No Brasil, o protestantismo ecumênico, vinculado ao movimento Igreja e Sociedade na América Latina (ISAL) e à União Cristã de Estudantes do Brasil (UCEB) e a entidades ecumênicas transnacionais (Conselho Mundial de Igrejas), se desenvolveu nos anos 1950 e 1960 e protagonizou intenso ativismo político de esquerda, até se tornar alvo de perseguição e de expurgos pelas cúpulas denominacionais, antes mesmo da ditadura. Na década de 1970, a Fraternidade Teológica Latino-Americana — rejeitando o fundamentalismo e distinguindo-se do elitismo ecumênico — promoveu o evangelicalismo e formulou a Teologia da Missão Integral, visando conciliar evangelização com responsabilidade e engajamento social (Trabuco, 2015).

O ecumenismo refluíu nos anos 1980, o evangelicalismo, na década seguinte. Nos últimos anos, apesar de dominado, teológica e politicamente, por conservadores e fundamentalistas, o campo evangélico tornou-se cada vez mais diversificado, heterogêneo e fraturado por lutas diversas, pelo impacto dos movimentos identitários, pela polarização política em relação ao Partido dos Trabalhadores (PT) e ao governo Bolsonaro e pela contestação da hegemonia conservadora por grupos protestantes autodesignados e reconhecidos como progressistas.<sup>2</sup> Em desvantagem, esses disputam o que o cristão e o cristianismo devem ser. A fim de assegurar sua legitimidade religiosa para disputar legitimamente e ressignificar a identidade evangélica, visando dissociá-la da pecha de sectária, fanática e intolerante, os progressistas acionam práticas e símbolos tradicionais da religiosidade evangélica

---

<sup>2</sup> Constam entre os coletivos protestantes progressistas Frente Evangélica pelo Estado de Direito, Evangélicos pela Justiça, Movimento Negro Evangélico, Cuxi Coletivo Negro Evangélico, Rede de Mulheres Negras Evangélicas, Evangélicxs pela Diversidade, (fé)ministas, Evangélicas pela Igualdade de Gênero, Esperançar, Rede FALE, Cristãos contra o fascismo, Coalizão Evangélica contra Bolsonaro, Núcleo de Evangélicos do PT, DJR – Discipulado, Justiça e Reconciliação.



e embasam seu ativismo na Bíblia. Assim o fazem até para superar desconfianças de coletivos e movimentos sociais seculares com os quais somam forças.

Minoritários, os progressistas têm poucos representantes no Legislativo, não dispõem de poder econômico, nem de médias e grandes denominações (ou acesso à sua base de fiéis) nem de canais de rádio e TV. Têm bem menos visibilidade pública e seguidores nas redes sociais do que expoentes da direita evangélica. Congregam ecumênicos, promotores da Teologia da Missão Integral (que prega a responsabilidade social da igreja e dos cristãos), das teologias negra (antirracista) e feminista, organizam-se e militam, sobretudo, em coletivos e nas redes sociais. Pregam justiça social, defendem laicidade do Estado, direitos humanos, preservação ambiental, povos indígenas e quilombolas, aliam-se a coletivos, movimentos sociais e partidos de esquerda. Combatem intolerância religiosa, discriminação de gênero, homofobia, militarismo, violência policial. Criaram parte expressiva de seus coletivos a partir do *impeachment* para se opor ao recrudescimento do fundamentalismo nas igrejas e na política e ao apoio pastoral ao governo Bolsonaro. O avanço da direita nas igrejas e no país, de um lado, e a reação evangélica progressista, de outro, derivaram em repressão institucional contra os últimos, com demonizações, vetos, cancelamentos, demissões, exclusões.

Nos Estados Unidos, os pentecostais integram a ala *evangelical* e são considerados “parentes” próximos dos protestantes fundamentalistas (Marsden, 2006). Participam da *Christian Right* e compartilham crenças (como o pré-milenismo), valores e posições políticas com os fundamentalistas, mas não se identificam nem se reconhecem como tais.

Anticomunistas viscerais, os evangélicos, com poucas exceções, apoiaram a Ditadura Militar e a doutrina de Segurança Nacional. Com a redemocratização, o multipartidarismo e a emergência de movimentos sociais, igrejas pentecostais aproveitaram para substituir seu velho lema “crente não

se mete em política” pelo “irmão vota em irmão” e ingressar na política partidária. Para instrumentalizar eleitoralmente a base religiosa, pastores assembleianos, entre outros, disseminaram boato conspiratório e persecutório de que a Igreja Católica pretendia participar da Constituinte para reconquistar posição privilegiada no Estado e limitar sua liberdade religiosa. Na Constituinte, formaram a primeira bancada evangélica, já incrustada no Centrão e com membros acusados de fisiologismo. Arvorando-se representantes de Deus no parlamento e guardiões da família tradicional e da moralidade bíblica, ocuparam comissões estratégicas para opor-se a demandas feministas e LGBTs (vetaram a proibição da discriminação por orientação sexual), combater a legalização do aborto, a união de pessoas de mesmo sexo, a liberação das drogas, defender sua liberdade religiosa e seus interesses corporativistas. Um bloco de seis parlamentares de centro-esquerda integrou a primeira bancada evangélica, divisão política interna que não mais se repetiu.

Em 1989, na primeira eleição presidencial pós-ditadura, lançaram mão de teoria conspiratória contra a candidatura de Lula e a favor da candidatura de Collor. Afirmavam, paranoicamente, que eventual governo do PT — ao mesmo tempo, comunista e em conluio com a hierarquia católica — acabaria com a liberdade religiosa dos evangélicos, transformaria igrejas em creches, escolas e supermercados e resultaria em perseguição, prisão, tortura e morte de cristãos (Mariano & Pierucci, 1992). Reativaram o conspiracionismo anticomunista contra o PT e seus candidatos em outras eleições, com destaque para as de 2018 e 2022.

Nas décadas seguintes, igrejas pentecostais, como as Assembleias de Deus, Igreja Universal, entre outras, formaram comissões políticas, passaram, tal qual partidos, a selecionar, lançar e apoiar candidatos oficiais ao legislativo e colaborar com suas campanhas, visando evitar a dispersão do voto dos fiéis, eleger o maior número de representantes e assegurar sua

dependência eleitoral do apoio pastoral e sua atuação parlamentar em defesa do corporativismo religioso. No conjunto, os evangélicos triplicaram o tamanho da bancada evangélica na Câmara Federal, passaram a efetuar cultos no Congresso Nacional, criaram a Frente Parlamentar Evangélica (em 2003), um partido político (PRB, renomeado de Republicanos, vinculado à Igreja Universal), assumiram o controle do Partido Social Cristão (PSC), lançaram candidatos à presidência da República (Garotinho, em 2002; Marina Silva, em 2010, 2014 e 2018; pastor Everaldo, em 2014; cabo Daciolo, em 2018), conquistaram Ministérios e cargos de alto escalão nos governos Dilma (Pesca; Esportes), Temer (Trabalho; Desenvolvimento, Indústria e Comércio) e Bolsonaro. No Congresso Nacional, na 55.<sup>a</sup> Legislatura (2015-2018), formaram, com as bancadas da bala e do boi, o núcleo mais reacionário do Centrão, que cresceu na legislatura seguinte impulsionado por Operação Lava Jato, antipetismo e bolsonarismo.

## CRISTÃOS EM GUERRA CULTURAL

Em reação à crescente diversidade sociocultural, à secularização e à progressão política dos movimentos feminista e LBGT, evangélicos conservadores partiram para a guerra cultural, emulando a *Christian Right* e radicalizando o ativismo político de feitio antipluralista, patriarcalista, antifeminista, antigênero, familista e homofóbico no Congresso Nacional.

Sobre guerras culturais, partilho a definição de Amy Erica Smith (2019, pp. 4-5), que a formula “como conflitos democráticos generalizados e prolongados dentro da política, entre grupos sociais que percebem suas visões de mundo como fundamentalmente incompatíveis entre si” e considera que “os guerreiros da cultura usam principalmente arenas e armas democráticas — eleições, debates políticos e persuasão — para influenciar a opinião pública” em conflitos que se

estendem por várias batalhas. Os “guerreiros religiosos” no Brasil, enfatiza corretamente, “percebem questões como os direitos dos homossexuais ou a educação sexual como ameaças existenciais ao seu próprio grupo” e creem que lutam “contra forças malignas sobrenaturais” (Ibid. pp. 4-5).

Smith (2019) considera que a polarização religiosa e política no Brasil integra a onda transnacional, impulsionada pela globalização das guerras culturais iniciadas nos anos 1960 nos Estados Unidos. Observa que a reação religiosa conservadora nem sempre resulta em alianças extensas entre atores políticos e religiosos e na emergência de movimentos políticos, como ocorreram nos Estados Unidos, mas não no Canadá. A intensificação da polarização política e a ascensão da direita cristã nos Estados Unidos foram instigadas por políticos e partidos rivais dotados de estruturas e valores distintos, o que não se verificou na classe política canadense. Contudo, a abordagem baseada em partidos, a seu ver, não explica as guerras culturais no Brasil, dados os baixos níveis de identificação partidária, a incapacidade dos partidos de socializar politicamente os cidadãos — com exceção do PT, que dispõe de níveis elevados de partidarismo (petismo) e antipartidarismo (antipetismo) — e a ausência de alianças fortes entre líderes partidários e religiosos. Os evangélicos se distribuem por diferentes partidos, e católicos (com exceções diversas) evitam publicizar posições partidárias e apoio a candidatos.

A despeito do fato de que grupos cristãos conservadores e seus adversários religiosos e seculares participam de redes internacionais (pró-família etc.), Smith (2019) considera implausível a proposição de que as guerras culturais no Brasil tenham sido provocadas por atores internacionais ou por uma direita global. Concordo que, para compreender tais guerras, cabe investigar o ativismo político de líderes evangélicos e de seus rivais e o contexto sociopolítico e religioso em que travam suas batalhas, permeáveis à influência de grupos e experiências transnacionais.

Opondo-se à esquerda secular e a movimentos identitários e aliando-se a grupos e parlamentares católicos conservadores, evangélicos intensificaram, após a eleição de Lula em 2002, seu engajamento em disputas sobre aborto, sexualidade, arranjos familiares, direitos humanos, direitos sexuais e reprodutivos, direitos LGBTs, políticas educacionais e de saúde, questões raciais. Por uma década, combateram o Projeto de Lei Complementar PLC 122/2006, que visava criminalizar a homofobia. Em 2009, rejeitaram o III Programa Nacional de Direitos Humanos, acusado por Silas Malafaia de pretender “transformar homossexuais em cidadãos de primeira classe” em detrimento dos heterossexuais.<sup>3</sup> Em 2011, atacaram o Projeto Escola sem Homofobia, denunciando o governo petista de tentar erotizar e sexualizar precocemente crianças e desorientar sua sexualidade por meio de “ideologias de gênero”. Em 2013, ocuparam a Comissão de Direitos Humanos e Minorias para defender, nos termos do pastor Marco Feliciano (PSC-SP), que a presidia, “os verdadeiros Direitos Humanos”, os quais conjugava com a “cura gay”. Em 2014, vetaram a inclusão da igualdade de gênero e de orientação sexual no Plano Nacional de Educação. Entre 2015 e 2016, com Eduardo Cunha (PMDB-RJ), da Assembleia de Deus, na presidência da Câmara Federal, propuseram projetos como: 1) Escola sem Partido, que se baseia na acusação que iguala escolas a antros de doutrinação ideológica marxista e de gênero e visa instituir na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) a precedência dos “valores de ordem familiar” sobre o ensino escolar “relativo à educação moral, sexual e religiosa”; 2) Estatuto do Nascituro, que prega a “vida desde a concepção” e veta o aborto em qualquer circunstância; 3) Estatuto da Família, que restringe a família

---

3 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AsSpI9StZU4&t=32s>>. Acesso em: 13-9-2019.

à união entre homem e mulher e proíbe a adoção de crianças por casais de mesmo sexo.

Embora recorram também à gramática e a argumentos seculares em intervenções públicas e no exercício dos mandatos, evangélicos conservadores concebem o ativismo político como missão religiosa e parte de uma guerra espiritual contra as potestades do mal, que atuariam na cultura, na sociedade e no Estado por meio dos “ímpios” para afrontar Deus e os valores cristãos. Nesse diapasão, ventilam interpretações delirantes sobre adversários e políticas públicas das quais discordam. Advogam, por exemplo, que os movimentos LGBTs são “supremacistas” e almejam instituir uma “ditadura gay” para oprimir os heterossexuais, limitar seus direitos e cercear a liberdade religiosa dos evangélicos. Acusam o movimento *Black Lives Matter* de ser um “grupo revolucionário marxista” anticristão que visa “acabar com a família nuclear” e que teria queimado “pilhas de Bíblias”.<sup>4</sup> Sustentam que governos petistas, partidos e parlamentares de esquerda, movimentos feministas e LGBTs, órgãos de imprensa e de mídia, artistas, elites e produtores culturais, educadores e instituições de ensino difundem “marxismo cultural” e “ideologia de gênero” a fim de discriminar e perseguir cristãos e destruir a família, a começar por crianças e adolescentes.

Por vários anos, travaram acirrados embates com deputados e governos petistas em torno de Direitos Humanos, sexuais e reprodutivos, igualdade de gênero, família, “pauta de costumes”. Isso recrudesceu sua inclinação à direita e sua aversão à esquerda. O que não impediu vários deles de apoiar candidatos e governos petistas, reforçada pela propensão fisiológica e governista dos que integram o Centrão. Em 2010, após duras negociações, cinco dezenas de líderes

---

4 Disponível em: <<https://theintercept.com/2020/08/18/evangelicos-fundamentalistas-brasil-black-lives-matter/>>. Acesso em: 13-9-2019.

e parlamentares evangélicos conservadores apoiaram a candidatura de Dilma, ajudando-a a debelar a proliferação de boatos antipetistas nas igrejas. Mas romperam com seu governo em seguida. A oposição petista a Marco Feliciano e sua presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias em 2013 esgarçou de vez a desgastada e conflituosa relação entre evangélicos conservadores e o governo Dilma, sendo o partido da Igreja Universal o último a abandoná-la, nos estertores do segundo mandato. Em 2016, evangélicos destacaram-se como a bancada que mais votou a favor do *impeachment*. Na sequência, apoiaram o governo Temer.

No segundo turno da eleição de 2018, em meio à maré conservadora estimulada, em parte, pela Operação Lava Jato, pela recessão econômica e pela explosão do antipetismo, sacralizaram a candidatura de Bolsonaro, que por duas legislaturas atuara com expoentes da bancada evangélica, fora batizado pelo pastor Everaldo (PSC-RJ) nas águas do Rio Jordão e liderara campanha de *fake news* sobre o *Caderno Escola sem Homofobia*, material didático rotulado pejorativamente de “kit gay”, que lhe conferiu visibilidade midiática e tornou-se arma eleitoral antipetista. Lideranças evangélicas enalteceram sua identidade cristã, sua defesa da família e da liberdade religiosa, seu direitismo e lhe confiaram a missão de restaurar a ordem, a disciplina e a autoridade no país (Mariano & Gerardi, 2020). Ao mesmo tempo, hostilizaram e demonizaram o PT, seu candidato e os governos petistas. Tacharam-nos de anticristãos, inimigos de Deus, do Evangelho, dos evangélicos e da moral cristã; e Haddad, de esquerdopata, comunista, bolivarianista, agente do marxismo cultural, da cultura de morte, da ideologia de gênero e da pedofilia. E afirmaram que seu governo perseguiria os cristãos (Ibid.).

Naquele contexto, a campanha antipetista funcionou. Pesquisa do *Datafolha* efetuada às vésperas do segundo turno estimou que 69% das intenções de voto dos evangélicos iriam para Bolsonaro contra apenas 31% para Haddad: diferença

desfavorável ao petista de cerca de 10 milhões de votos. Entre os católicos, o candidato do Partido Social Liberal tinha apenas dois pontos percentuais de vantagem, o que evidencia a enorme clivagem política entre os respectivos eleitorados cristãos em 2018.

## EVANGÉLICOS EMBARCAM NA EXTREMA DIREITA

Embarcaram no governo Bolsonaro, que se esmerou no aparelhamento religioso e na militarização do Estado. Evangélicos (incluindo pastores) ocuparam os Ministérios da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, da Casa Civil, da Justiça, da Educação, do Turismo, da Advocacia Geral da União (AGU), da Secretaria Geral da Presidência. O Palácio do Planalto tornou-se área *vip* do pastorado; a agenda presidencial, uma romaria a igrejas e eventos religiosos. Pastores e entidades evangélicas (como a Associação Nacional dos Juristas Evangélicos [ANAJURE]) passaram a ser consultados, a indicar e até a sabatinar e selecionar agentes públicos para cargos-chave do Estado, incluindo Ministérios e Defensoria Pública da União.

Com apoio evangélico, integrantes do governo promoveram manifestações golpistas (como as de 7 de setembro de 2021) e perpetraram ataques sistemáticos ao Supremo Tribunal Federal (STF), ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e às urnas eletrônicas. Evangélicos aproveitaram a aliança com Bolsonaro para ocupar o STF, o qual há muito hostilizavam por ter aprovado a união civil de pessoas de mesmo sexo (2011), o aborto de anencéfalos (2012) e a equiparação da homofobia e da transfobia ao crime de racismo (2019). Bolsonaro prometeu-lhes indicar um candidato “terrivelmente evangélico” a uma das vagas ao STF. Indicou o pastor André Mendonça, que, como ministro da AGU e da Justiça, lhe fora



submisso e fiel servidor do *lobby* evangélico. Tomou posse no STF em dezembro de 2021.

Torpedearam os direitos humanos de diferentes formas, tendo Damares na linha de frente da metamorfose do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos em instrumento da guerra cultural em prol da “maioria cristã”. Em harmonia com o desprezo presidencial pelos direitos humanos, a pastora batista assegurou a ocupação religiosa do Ministério e o alinhou a ideologias e valores de grupos cristãos ultraconservadores e bolsonaristas. Sob sua gestão, o Ministério bloqueou políticas de combate à homofobia, à violência contra transgêneros e ao racismo. Em oposição à educação sexual nas escolas, lançou campanha, no início de 2020, em defesa da abstinência sexual contra a gravidez na adolescência e a difusão de doenças sexualmente transmissíveis. Em janeiro de 2022, defendeu, em nota, a decisão do Ministério da Saúde contra a obrigatoriedade da imunização vacinal de crianças de 5 a 11 anos e do passaporte vacinal da Covid-19 e disponibilizou o Disque 100, que recebe denúncias de violação de direitos humanos, para canalizar denúncias de cidadãos e pais discriminados por “medidas de imposição” da vacina e do passaporte vacinal, que afetassem seu direito à liberdade de ir e vir, de reunião e de exercício profissional.<sup>5</sup> Facultou a negacionistas da pandemia e antivacinas a condição de vítimas de discriminação.<sup>6</sup> Após o fim do governo Trump, o Brasil passou a liderar o Consenso de Genebra, que reúne 36 países contra o aborto, os direitos de mulheres e LGBTs

---

5 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2022/01/damares-ataca-passaporte-e-abre-disque-denuncia-a-antivacinas.shtml>>. Acesso em: 27-1-2022.

6 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2022/03/damares-justifica-nota-antivacina-infantil-para-combater-confusao-social.shtml>>. Acesso em: 28-3-2022.

e as políticas de gênero; com protagonismo de Damares em articulação com entidades transnacionais da direita cristã.<sup>7</sup>

Em reação às violações dos direitos humanos pelo Ministério e aos ataques do governo contra a democracia e os órgãos de fiscalização e controle, 11 ex-ministros e ex-secretários que ocuparam a pasta de Direitos Humanos entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Dilma Rousseff lançaram, em setembro de 2021, manifesto intitulado *Pela reconstrução de Políticas de Estado de Direitos Humanos no Brasil*, com denúncias de: descaracterização do Ministério, dissolução e fragilização de comissões, conselhos e políticas de combate à tortura, interdição do controle social de políticas públicas, retrocessos na proteção dos direitos da criança e do adolescente, adoção de visão bíblica fundamentalista para impor políticas de caráter anti-igualitário, patriarcal e familista, reinterpretações religiosas de direitos constitucionais e normas internacionais de direitos humanos, ataques governamentais ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), formação de grupo de trabalho sem participação do CNDH e da sociedade civil para alterar o Programa Nacional de Direitos Humanos, PNDH3, ataques aos direitos sexuais e reprodutivos, desfiguramento da Secretaria dos Direitos da Mulher, atuação regressiva em entidades internacionais de direitos humanos e na Organização Mundial da Saúde (OMS), esvaziamento da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, violação de direitos de indígenas e quilombolas, medidas xenofóbicas de deportação sumária e restrição do direito de pedido de refúgio, interdição do termo gênero em documentos oficiais.<sup>8</sup>

---

7 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2022/01/brasil-assume-lideranca-de-alianca-internacional-antiaborto.shtml>>. Acesso em: 13-1-2022.

8 Disponível em: <[www.iea.usp.br/eventos/eventos-procedimentos-e-normas/materiais-de-referencia/pela-reconstrucao-das-politicas-de-estado-de-direitos-humanos-no-brasil/](http://www.iea.usp.br/eventos/eventos-procedimentos-e-normas/materiais-de-referencia/pela-reconstrucao-das-politicas-de-estado-de-direitos-humanos-no-brasil/)>. Acesso em: 5-10-2021.

O manifesto denuncia a devastação no Ministério e nas políticas de Direitos Humanos. Mas área alguma passou incólume pela inépcia governamental: saúde, economia, educação, ciência, meio ambiente, diplomacia, relações internacionais. Exemplos: condução da pandemia marcada por boicote à vacina, ao uso de máscaras e ao distanciamento social e por propaganda de remédios inúteis para tratar a Covid-19; drásticos cortes orçamentários na educação básica e na ciência; nomeação de ministros da Educação afinados com o Escola sem Partido; escândalo envolvendo pastores acusados de cobrar propina para liberar recursos do Ministério da Educação a prefeituras.

Centenas de milhares de mortes por Covid-19, empobrecimento, redução salarial, precarização, desemprego elevado, disparada da inflação de alimentos, combustíveis etc., afetaram profundamente a base da pirâmide social, na qual se situa a maioria dos pentecostais. Esse cenário resultou em elevadas taxas de rejeição ao presidente e a seu governo, até mesmo entre os evangélicos. Mas dirigentes evangélicos mantiveram o apoio a Bolsonaro. Mais que isso: com Lula na liderança das pesquisas de intenção de voto, intensificaram a campanha antipetista nas igrejas e redes sociais. Em 2022, a *Folha Universal*, da Igreja Universal, atacou sistematicamente Lula e o PT, acusando-os de pretender estabelecer uma ditadura comunista e perseguir os cristãos. Pastor José Wellington Bezerra da Costa Júnior, presidente da Convenção Geral das Assembleias de Deus no Brasil, proibiu a entrada de Lula em suas igrejas.

Contudo, quatro meses antes da eleição, grande parte dos evangélicos pretendia deixar os pastores bolsonaristas “no vácuo” e secundarizar a pauta de costumes para decidir o voto para presidente. Pesquisa do *Datafolha*, efetuada entre 25 e 26 de maio com amostra de 2.556 pessoas em 181 cidades, revelou que, no conjunto do eleitorado, Lula tinha 47% das intenções de voto contra 27% de Bolsonaro. Entre os

evangélicos, registrou empate técnico no primeiro turno entre o petista (36%) e o capitão (39%). No segundo turno, outro empate: 45% e 47%, respectivamente. Bolsonaro era mais reprovado (40%) que aprovado entre os evangélicos (35%). Entre eles, a reprovação de Lula (46%) era ainda maior. Entre os católicos, Lula tinha vantagem de 31 pontos percentuais sobre o adversário: 54% a 23%.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A minoria evangélica ingressou na política partidária e firmou-se como uma religião política nas últimas décadas. Incorporadas ao jogo democrático, suas lideranças revelaram-se, em sua maioria, conservadoras e aderiram a partidos de direita. No combate ao mal e à suposta crise moral, responsabilizam, sobretudo, instituições (como imprensa, partidos de esquerda), agentes e elites seculares por ataques à família, à liberdade religiosa e à moralidade cristã e pela discriminação e perseguição que alegam sofrer. Em suas batalhas para transformar a sociedade, a cultura e as instituições, recorrem a duas vias principais: 1) evangelização, cristianização de produções culturais e mídias (música, programação de rádio e TV, materiais didáticos), edificação de igrejas, obras assistenciais, editoras, jornais, escolas, uso de redes sociais; 2) ativismo político visando disputar e influenciar eleições, criar partidos, ocupar os poderes públicos e conformar o ordenamento jurídico, a gestão de governos e as políticas públicas à autoridade da Bíblia, à fé e a valores cristãos conservadores. Reiteram fundamentalismos religiosos que procuram mudar marcos institucionais e constitucionais, ocupar Ministérios da Justiça e da Educação, revisar currículos escolares e materiais didáticos, criar escolas e universidades religiosas (Ozzano, 2009).

Ao advogar que textos sagrados, valores morais e desígnios divinos constituam os fundamentos da ordem social, política e jurídica, o ativismo político evangélico conservador tende a se chocar com princípios políticos seculares e basilares do Estado de direito, como pluralismo, direitos humanos, laicidade, tolerância religiosa (ver a demonização pentecostal dos cultos afro-brasileiros). Seu ativismo antipluralista, aliás, partilha discursos, teorias conspiratórias e proposições da extrema direita norte-americana (Miller-Idriss, 2020).

A aliança com Bolsonaro insuflou os anseios de poder e o ímpeto de cruzado dos evangélicos conservadores, que endossaram ou não censuraram os rompantes autoritários e golpistas do aliado. Essa união intensificou sua radicalização à direita e fragilizou seu compromisso com instituições e princípios democráticos. Por outro lado, a elevada rejeição do eleitorado evangélico (40%) ao presidente de extrema direita dá indícios de que boa parte de seus fiéis não legitimará nova ruptura institucional.

## REFERÊNCIAS

- GUADALUPE, J. L. P. & GRUNDBERGER, S. (eds.). *Evangélicos y Poder en América Latina*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung (KAS); Instituto de Estudios Social Cristianos (IESC), 2018.
- MARIANO, R. & PIERUCCI, A. F. O envolvimento dos pentecostais na eleição de Collor. *Novos Estudos*, Cebrap, 34, pp. 92-100, 1992.
- MARIANO, R. & GERARDI, D. A. Apoio evangélico a Bolsonaro: sacralização da extrema direita e antipetismo. In: GUADALUPE, J. L. P. & CARRANZA, B. (orgs.). *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 329-50, 2020.

- MARSDEN, G. M. *Fundamentalism and American culture: The shaping of twentieth-century evangelism, 1870-1925*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- MARTY, M. & APPLEBY, R. S. (eds.). *Fundamentalisms and the State: Remaking Politics, Economies, and Militance*. The University of Chicago Press: Chicago, 1993.
- MILLER-IDRISS, C. *Hate in the Homeland: The New Global Far Right*. Oxford: Princeton University Press, 2020.
- OZZANO, L. Religious fundamentalism and democracy. *The Politics and Religion*, n.º 1, v. III, 2009.
- PIERUCCI, A. F. Representantes de Deus em Brasília: a banca da evangélica na Constituinte. *Ciências Sociais Hoje*, pp. 104-32. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, ANPOCS, 1989.
- SMITH, A. E. *Religion and Brazilian Democracy: Mobilizing the People of God*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- SUTTON, M. Avery. *American apocalypse. A history of modern evangelicalism*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- TRABUCO, Z. *À direita de Deus, à esquerda do povo: protestantismos, esquerdas e minorias em tempos de ditadura e democracia (1974-1994)*. Doutorado em História. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 2015.
- ZUBOVICH, G. *Before the Religious Right: Liberal protestants, Human Rights, and the polarization of the United States*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2022.

## 13

### **Do “cidadão de bem” ao “patriota”: eleições, desinformação e extremismo<sup>1</sup>**

*Isabela Kalil*

**E**ste capítulo tem como objetivo refletir sobre os ataques ao processo eleitoral no Brasil por atores da extrema direita, no contexto das eleições de 2022. A partir da análise de manifestações no espaço público e na internet, buscamos compreender como esses ataques são parte do que podemos nomear como “extremismo estratégico”, um conjunto de ações coordenadas para criar turbulências no processo

---

<sup>1</sup> A presente reflexão se estrutura a partir da comunicação apresentada no debate promovido pela ANPOCS na série “Democracia e Eleições no Brasil: Quem são os eleitores brasileiros?”, realizado em 2 de maio de 2022. Estendemos nossos agradecimentos a toda diretoria da ANPOCS; aos organizadores do evento Magna Inácio, Vanessa Elias de Oliveira e Gilberto Hochman; e aos participantes do debate com os professores Felipe Nunes, Nara Pavão e Rachel Meneguello.

eleitoral, deslegitimar as instituições democráticas e desestimular a participação via voto dos eleitores.

## UM NOVO PARADIGMA NAS ELEIÇÕES: PLATAFORMAS DIGITAIS, *FAKE NEWS* E TEORIAS CONSPIRATÓRIAS

Em 2018, a eleição de Jair Bolsonaro inaugurou um novo paradigma de campanha eleitoral no Brasil. Entre as principais mudanças, está o deslocamento da centralidade do tempo de propaganda eleitoral de rádio e televisão para uma forma de comunicação direta com os eleitores por meio da internet. Plataformas digitais e aplicativos de mensagem instantânea, como Facebook e WhatsApp, se tornaram o espaço privilegiado para a campanha de Bolsonaro com o compartilhamento de notícias falsas<sup>2</sup> e teorias conspiratórias.<sup>3</sup> O campo do digital ganhou ainda mais relevância com a ausência de eventos públicos e debates televisionados entre os principais candidatos. Vale lembrar que parte da corrida presidencial se deu enquanto o primeiro colocado nas pesquisas, Lula, estava preso e o segundo colocado, Bolsonaro, estava no hospitalizado.<sup>4</sup>

---

2 Ver, em especial, o trabalho de Patrícia Campos Mello (2020) sobre os disparos ilegais de mensagens via WhatsApp nas eleições de 2018.

3 Em trabalhos anteriores, analisamos o uso de teorias conspiratórias como estratégia de campanha e de governo por Jair Bolsonaro. Sobre o governo Bolsonaro, (Kalil et al., 2021) analisamos como teorias conspiratórias sobre o vírus e as vacinas guiaram políticas públicas durante de enfrentamento à Covid-19 e foram convertidas em discurso oficial do Estado na pandemia.

4 O início oficial da campanha eleitoral de 2018 ocorreu no dia 16 de agosto. Em 6 de setembro, Jair Bolsonaro foi vítima de uma facada e permaneceu hospitalizado até 29 de setembro. Em 11 de setembro, Fernando Haddad foi indicado para substituir Luiz Inácio Lula da Silva, preso em



Dentre os diferentes eventos que marcaram as eleições de 2018, dois, em especial, guardam relação direta com o pleito de 2022. Em 16 de setembro de 2018, ainda no leito da unidade de terapia semi-intensiva, Bolsonaro fez a sua primeira *live* após ter sofrido a facada no evento de campanha em Juiz de Fora. Em uma transmissão ao vivo pelo Facebook, Bolsonaro falsamente anunciou que poderia perder a eleição ao ser vítima de fraude. Na ocasião, chegou a afirmar que sua grande preocupação “não é perder no voto, é perder na fraude”. Sem provas, colocou em dúvida o funcionamento da urna eletrônica atacando o PT (Partido dos Trabalhadores) com a acusação de que o partido “descobriu o caminho para o poder, o voto eletrônico”.<sup>5</sup>

A transmissão ao vivo com Bolsonaro foi o ponto de partida para uma campanha digital de desinformação sobre a integridade do processo eleitoral brasileiro. Nas redes bolsonaristas passaram a circular diversos materiais que pretendiam “provar” a insegurança das urnas. Os conteúdos das mensagens são variados, mas endossam a narrativa falsa de que estaria em curso uma conspiração encabeçada pelo PT para fraudar as eleições a favor de seus candidatos. E que, supostamente, contaria com a participação do Supremo Tribunal Federal (STF) que decidiu suspender, em 2018, o artigo da minirreforma eleitoral de 2015 que previa a impressão do voto para conferência das urnas eletrônicas.<sup>6</sup>

---

7 de abril. O primeiro turno ocorreu em 7 de outubro e o segundo turno, em 28 de outubro.

5 Ver <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/09/16/pela-primeira-vez-apos-ataque-bolsonaro-usa-rede-social-para-fazer-campanha-ao-vivo.ghtml>>. Acesso em: 15 de agosto de 2022.

6 Ver <<https://g1.globo.com/politica/noticia/relator-no-stf-admite-impressao-de-votos-mas-diz-que-implantacao-pelo-tse-pode-ser-gradual.ghtml>>. Acesso em: 15 de agosto de 2022.

O ápice dessa campanha conspiratória contra as urnas ocorreu no período que antecedeu e sucedeu o primeiro turno, mas se intensificou no próprio dia da votação, em 7 de outubro de 2018. Entre os materiais, estão imagens gravadas dentro das cabines de votação em que eleitores supostamente tentam votar em Bolsonaro e têm seu voto anulado ou imagens manipuladas do processo de votação e das urnas em que eleitores supostamente votariam em Jair Bolsonaro, enquanto a urna registraria como voto em Fernando Haddad.

Foi nesse contexto que o segundo evento se deu. Logo após o anúncio de que Bolsonaro e Haddad disputariam o segundo turno, Bolsonaro voltou a alegar fraude eleitoral. Novamente em uma transmissão ao vivo pelo Facebook, chegou a afirmar que se não houvesse fraude, ele teria sido vitorioso já no primeiro turno.<sup>7</sup> Apesar de não ter contestado o resultado do segundo turno em que foi vitorioso, Bolsonaro manteve as alegações de fraude eleitoral em eventos esporádicos nos anos de 2018, 2019 e em 2020. Mas é a partir de junho de 2021 que o tema das urnas voltaria a ser instrumentalizado e utilizado como forma de mobilizar a militância mais extremista de apoio ao presidente, já como parte da campanha presidencial de 2022.

Conforme aponta o estudo da FGV/DAPP “Desinformação online e eleições no Brasil” (Ruediger & Grassi, 2020), é possível identificar, de forma mais consistente, narrativas que incentivam a desconfiança no sistema de votação no Brasil desde o ano de 2014. Naquele ano, Aécio Neves lançou dúvidas sobre a integridade do resultado das urnas, após perder para Dilma Rousseff com uma diferença de pouco mais de 3% dos votos válidos. Já neste momento, Bolsonaro passou a defender a narrativa de que Aécio Neves teria sido

---

<sup>7</sup> A *live* foi transmitida em: <<https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/250825412292718/>>. Acesso em: 15 de agosto de 2022.

vítima de fraude eleitoral, posição reiterada por Bolsonaro desde então.<sup>8</sup>

De acordo com o levantamento da FGV/DAPP que compreende os anos de 2014 a 2020, o tema geral de “fraude nas urnas” abrange questionamentos sobre o funcionamento das urnas eletrônicas, demandas por voto impresso, denúncias de irregularidades eleitorais, interferência ilegítima de atores nacionais e internacionais nas eleições e desconfiança quanto ao processo de apuração e contagem de votos. Embora nossas pesquisas etnográficas com eleitores bolsonaristas, nas eleições de 2018, apontem que as campanhas conspiratórias relacionadas ao gênero, sexualidade e temas do campo das moralidades tenham tido maior impacto entre os eleitores, especialmente pelo uso do WhatsApp, o estudo da FGV/DAPP traz três elementos importantes a serem considerados.

O primeiro é que, considerando os dados do Facebook e do YouTube, há um crescente aumento ao longo dos anos do compartilhamento de conteúdos sobre fraude eleitoral. O segundo é que os conteúdos sobre fraude nas urnas eletrônicas estão entre os com maior engajamento digital nas plataformas citadas, quando considerado o volume de informação e compartilhamento. O terceiro elemento a ser destacado é que as campanhas com alegações de fraude eleitoral têm uma vida relativamente longa no contexto de desinformação política digital no país. Esses elementos apontam para a gravidade da questão das campanhas de desinformação política e alertam para suas possíveis consequências às eleições.

Embora as campanhas de ataque às urnas estejam em curso no país há quase uma década, é em junho de 2021 que começa um movimento que culminará em um dos episódios de maior radicalização da base de apoio a Bolsonaro até

---

8 Ver <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/07/4936135-sem-provas-bolsonaro-diz-que-aecio-neves-derrotou-dilma-rousseff-em-2014.html>>. Acesso em: 15 de agosto de 2022.

então, com a manifestação do dia 7 de setembro do mesmo ano. Similar ao Donald Trump com a campanha *#StopTheSteal*,<sup>9</sup> nos Estados Unidos, que resultou na invasão do Capitólio, em 2020, Bolsonaro lançou uma campanha baseada na alegação de fraude eleitoral que teve como marco as mobilizações de 1.º de maio de 2021. Esse período coincide com o início da tramitação na Câmara dos Deputados da PEC (Projeto de Emenda à Constituição) 135/2019 de autoria de Bia Kicis (PSL-DF), após o presidente da Câmara, Arthur Lira, determinar a criação de uma comissão especial para discutir a proposta, em 4 de maio.

Do ponto de vista da mobilização de seus apoiadores mais radicais, o evento do dia 1.º de maio marca o início da campanha de Bolsonaro para as eleições de 2022. Entre os eventos que se sucedem estão a realização de carreatas, mobilizações de caminhoneiros e outras manifestações de apoio ao presidente, a continuidade da campanha pela adoção do “voto impresso e auditável” e pedidos para que Bolsonaro interviesse no Legislativo e Judiciário, a partir da campanha *#EuAutorizo*.

Ainda que a campanha de ataque às urnas eletrônicas por Bolsonaro e seus apoiadores, no ano de 2021, tenha se materializado em eventos públicos de maior extremismo como o de 7 de setembro, em que o presidente chegou a declarar publicamente que não cumpriria as decisões do STF, as mobilizações de rua são indissociáveis do processo de manipulação digital da opinião pública. Isso levanta questões sobre o papel da desinformação, *fake news* e teorias conspiratórias no contexto digital em articulação com manifestações

---

9 Sobre a campanha, ver < <https://www.nytimes.com/2022/07/19/magazine/stop-the-steal.html>>. Acesso em: 15 de agosto de 2022. Para a linha do tempo da campanha incluindo as ataques ao Capitólio, ver <<https://www.justsecurity.org/74622/stopthesteal-timeline-of-social-media-and-extremist-activities-leading-to-1-6-insurrection/>>. Acesso em: 15 de agosto de 2022.

antidemocráticas no espaço público como um dos desafios para a democracia no país, ainda que esse não seja um fenômeno exclusivo do Brasil.

## DO “CIDADÃO DE BEM” AO “PATRIOTA”

Ao realizar pesquisas etnográficas com apoiadores de Jair Bolsonaro em manifestações públicas e no ambiente digital, nosso estudo (Kalil, 2018) identificou como a segmentação de sua campanha se estruturou a partir de, ao menos, 16 perfis de eleitores, todos atravessados pela noção de “cidadão de bem”. A noção de “cidadão de bem” conseguiu atrair potenciais eleitores a partir do repúdio à corrupção (seja essa entendida em seu sentido moral ou político). Na pesquisa, a segmentação digital da campanha de Bolsonaro resultou no que chamamos de *caleidoscópio*, um efeito em que diferentes perfis de eleitores apreenderam diferentes imagens de Bolsonaro, algumas contraditórias entre si, conformando diferentes personas do candidato.

A partir do ano de 2016, a noção de “cidadão de bem” passou a materializar, a partir das categorias de acusação de “comunismo” e “ideologia de gênero”, a combinação de racionalidades políticas neoliberais e neoconservadoras. Dito em outras palavras, empiricamente, a união destas forças, neoliberalismo e neoconservadorismo, já apontadas no trabalho de Wendy Brown (2006), se materializou na sociedade civil na forma do “cidadão de bem”. A figura do “bom cidadão” conseguiu captar as formas complexas de funcionamento da sociedade e do poder. Essa figura também capturou as tendências “antissistema” (aqueles que são “contra todos os partidos”, “contra todos os políticos”, “contra tudo isso que está aí”) e, posteriormente, aqueles que criticaram a corrupção em sua acepção financeira, moral ou religiosa. O “cidadão de bem” se cristalizou como a figura que buscou se distinguir

radicalmente das categorias, grupos e indivíduos reais associados ao pensamento e à política de “esquerda”, bem como aos movimentos sociais democráticos da história brasileira.

Embora essa figura política não seja inteiramente nova na sociedade brasileira, desde 2013 ela vem sendo deliberadamente mobilizada pela direita emergente, e como forma de distinguir entre aqueles que participam de “manifestações públicas pacíficas” e aqueles envolvidos em “protestos violentos”. Essa distinção também foi explorada pela imprensa da época como justificativa para apoiar certos tipos de manifestações e movimentos sociais e repudiar outros. Baseia-se na ideia, facilmente reproduzível, de que existem formas adequadas de participação no espaço público, em contraste com as inadequadas.

Em 2016, o significado do termo foi significativamente refinado ao se confundir com o crescente discurso anticorrupção. O “cidadão de bem”, que antes era usado para denotar um modo adequado de conduta tanto na vida privada quanto na vida “cívica”, foi inicialmente ressignificado para diferenciar modos de protesto (“violentos” ou “pacíficos”) e posteriormente invocado para acusar certos políticos de serem “corruptos” em contraste com outros que eram “bons” ou não corruptos. O termo passou a designar aqueles que, além de terem comportamento moralmente “correto” e saberem se comportar em manifestações, se distinguem nitidamente daqueles que apoiam os “corruptos”.

A partir de 2016, o “cidadão de bem” já havia se tornado sinônimo de atores sociais e políticos que se diferenciam daqueles que são percebidos ou retratados como “comunistas”, “petistas” ou “esquerdistas” — vistos como apoiadores da corrupção em suas variadas formas — assim como “os que não trabalham”, expressão utilizada para designar as populações vistas como dependentes de políticas governamentais. Para entender como o discurso anticorrupção tem se pautado na figura do “cidadão de bem”, é preciso também traçar diversas

definições atribuídas à palavra “corrupção”. Estes discursos se baseiam, em grande parte, na velha tríade *Deus, Pátria e Família*, lema integralista de inspiração no fascismo italiano, que voltou a ser um *slogan* ecoado por uma gama mais ampla de formações seculares e religiosas na década de 2010.

Nessa fórmula, a “corrupção” é vista como algo “inerente” aos governos ou à gestão pública, mas que estaria ausente ou pouco presente em empresas privadas ou grandes corporações. Dentro desse quadro estreito, a eventual corrupção do setor privado é retratada de forma única como consequência da corrupção pública. No entanto, entre os apoiadores de Bolsonaro, o termo corrupção é polissêmico. Significa também uma “desordem” geral de costumes e valores que supostamente colocam em risco a “ordem familiar”.

Sob essa denotação, o atual discurso anticorrupção aponta para comportamentos privados e morais, como identidade de gênero, orientação sexual e crenças religiosas. Em outro registro, mas ainda relacionado, a corrupção passou a significar também a redução das liberdades individuais e do papel da família na formação da cidadania. Nesse sentido, uma das faces da corrupção seria quando o Estado, materializado pela escola pública, trata de assuntos considerados de responsabilidade exclusiva da família, como crenças ideológicas e políticas ou educação sexual. O mesmo em relação à atuação do Estado em programas sociais voltados às populações mais pobres, ações afirmativas e outras políticas públicas.

Mas, diferentemente do que vimos na campanha de 2018, a partir de 2020, Bolsonaro passou a dispensar o apoio dos segmentos mais moderados se afastando do “cidadão de bem” para se aproximar da figura do “patriota”. O “patriota” é aquele capaz de “dar a vida pelo país” e se refere à parcela mais radical de seus eleitores. Dito de outra forma, são os apoiadores mais extremistas que consideram para si desfechos como matar, morrer ou mesmo serem presos, seja em nome da “pátria”, da “liberdade” ou daquele que consideram um “mito”.

## EXTREMISMO ESTRATÉGICO COMO FORMA DE DESLEGITIMAR O RESULTADO DAS ELEIÇÕES

Nossas pesquisas mais recentes identificam os atos de 7 de setembro de 2021 como o ápice das manifestações dos “patriotas” e como a continuidade de um processo iniciado com a série de manifestações antidemocráticas, em 15 de março de 2020. Nesse processo, Bolsonaro vem testando e aperfeiçoando nas ruas e nas redes o que temos nomeado como “extremismo estratégico”.<sup>10</sup> Em quase 30 meses, já se somam em torno de 50 atos e manifestações com ampla mobilização em diferentes capitais, sem contar eventos de menor proporções locais ou regionais. A cada manifestação, os “patriotas” têm não apenas testado os limites da democracia, mas testado novas formas de insurgência no espaço público e no ambiente digital. O uso de carros, motocicletas, caminhões, carretas, jesses, ambulâncias, lanchas, *jet ski*, tratores, tanques de guerra e aeronaves são parte dessa tecnologia que conta ainda com o aperfeiçoamento de estratégias de comunicação digital.

Em síntese, em 2018, Bolsonaro conseguiu os votos necessários para vencer as eleições apelando para o “cidadão de bem”. Com o “patriota”, o presidente avança em sua ameaça de inviabilizar o processo eleitoral. Nesse sentido, Bolsonaro não se guia apenas pelo cálculo político que tem como objetivo alcançar o maior número possível de votos entre os potenciais eleitores. Trata-se também de mobilizar uma base de apoio mais extremista potencialmente disposta ao uso da violência para atingir as finalidades políticas. Ainda que essa base possa ser numericamente pouco numerosa em relação à realidade

---

<sup>10</sup> Uma primeira reflexão a partir da pesquisa sobre os atos antidemocráticos foi apresentada em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-extremismo-estrategico-para-inviabilizar-a-eleicao-leia-analise,70003834053>>. Acesso em: 15 de agosto de 2022.



do cálculo eleitoral, trata-se de uma parcela do eleitorado que pode representar uma ameaça à realização do processo eleitoral. Essa base não forma maioria absoluta de votos, mas representa um risco de ações com o uso da violência seja por grupos civis, paramilitares ou mesmo de insubordinados das forças de segurança pública ou das forças armadas.

Como parte do que nomeamos como “extremismo estratégico”, há uma complexidade dos eventos que tiveram como resposta ações pela Suprema Corte. Esses são os casos dos inquéritos do STF 4.781 (Inquérito dos Atos Antidemocráticos), 4.828 (Inquérito das Fake News), 4.874 (Inquérito das Milícias Digitais e Ataques às Urnas). Entre esses eventos, as mobilizações das chamadas “motociatas” ganharam destaque no debate público. Na reunião realizada com embaixadores, em 18 de julho de 2022, Bolsonaro chegou a apresentar trechos de imagens das “motociatas” como uma espécie de prova de sua popularidade, enquanto dizia ao mundo que as eleições no Brasil estavam sendo fraudadas.<sup>11</sup> Só para lembrar a complexidade desses eventos, eles têm sido compostos por marchas, passeatas, acampamentos, manifestações com carros, caminhões, utilitários e carretas, “tratoratas” (tratores), “jegueatas” (transporte de tração animal como jegues), “lanhaceatas” (lanchas, *jet ski*, veleiros e outras embarcações), “ambulanciatas” (ambulâncias), “cavalgatas” (cavalos), “bufaloceatas” (búfalos), além de “motociatas” fora do Brasil.

Ao acompanhar a série de eventos, é possível apontar que o início da sequência dos atos antidemocráticos, no começo de 2020, tinha como principal reivindicação o fechamento do Congresso. Com o início da Covid-19, os eventos passaram a ser uma vitrine de negação da pandemia. Já no final de 2020 e início de 2021, intensificaram-se os ataques

---

11 O evento foi transmitido em: <<https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/-18072022-apresenta%C3%A7%C3%A3o-a-embaixadores/615113366527954/>>. Acesso em: 15 de agosto de 2022.

contra o STF como resposta às ações da Corte nos referidos inquéritos, entre outras questões. Nesse período, o Congresso passou a ser poupado dos ataques pelos atores institucionais, embora permaneça alvo de apoiadores mais radicais. Esse processo não é dissociável das disputas institucionais envolvendo o orçamento federal e a mudança da presidência da Câmara dos Deputados para o biênio 2021-2022.

Com base em nossa pesquisa<sup>12</sup> em desenvolvimento, é possível concluir que essas manifestações não são parte de uma organização espontânea da sociedade civil em um conjunto desorganizado de pautas colocadas em evidência nas mobilizações de rua e no ambiente digital. Esses atos fazem parte de uma ação de insurgência que vai se desenvolvendo de forma gradativa e com a recorrência de determinados temas, pautas e agendas. Destacam-se a mobilização de noções e categorias como “liberdade”, “liberdade de expressão”, “liberdade religiosa”, “eleições limpas”, além do uso de dispositivos como motos, tratores, caminhões, tanques de guerra, helicópteros como um modo de demonstrar o domínio da força e da violência.

Com o apelo crescente para a participação de manifestantes considerados “patriotas”, aqueles manifestantes considerados “fracos” vão perdendo destaque, relevância e prestígio dentro dos movimentos e dos grupos bolsonaristas. Em contrapartida, ganham proeminência apenas os que detêm maior habilidade com o uso da força e da violência, seja ela retórica ou física. Os atos como os liderados pelos “300 do Brasil”, as “motociatas” e as declarações do presidente contra o STF são vistos como “exemplos” a serem seguidos pelos manifestantes. E as lideranças desses atos passam a ser mais

---

12 “A pesquisa mapeia o ciclo de “manifestações anti-democráticas” em apoio a Bolsonaro, iniciadas em 15 de março de 2020. Uma prévia dos resultados foi publicada no jornal O Estado de São Paulo, em 18 de outubro de 2021, disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,e-xtrema-direita-no-brasil-ja-nao-precisa-de-bolsonaro-para-se-mobilizar-revela-pesquisa,70003871541>>.

prestigiadas cada vez que avançam no seu extremismo estratégico contra as instituições democráticas.

Esses acontecimentos servem de argumento para os apoiadores de que a insurgência é a única alternativa possível para a política. E, por sua vez, são incitados pelos mais “radicais” a testarem os limites simbólicos e empíricos da democracia. Nesse cenário, as instituições, os partidos políticos, a imprensa e os políticos internacionais são vistos como “inimigos” e precisariam de uma força ostensiva para serem contidos daí a relevância desses eventos públicos que cumpririam esse papel. Ou seja, essas ações são verdadeiros “laboratórios” da violência antidemocrática nas quais são testados táticas, estratégias, discursos, dispositivos, categorias, pautas, lideranças, formas de comunicação etc.

Como consequência, assistimos a ameaças de ações que podem ter como consequências turbulências no processo eleitoral, deslegitimação das instituições democráticas e desestímulo à participação política via voto pelos eleitores. Ainda que esse não seja um fenômeno exclusivamente brasileiro, trata-se de considerar desinformação, *fake news*, teorias conspiratórias e episódios de violência ou insurgência como variáveis da política e como riscos não apenas ao processo eleitoral, mas à democracia.

## REFERÊNCIAS

- BENKLER, Y.; FARIS, R. & ROBERTS, H. *Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- BROWN, W. American nightmare: Neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. *Political theory*, vol. 34, n.º 6, pp. 690-714, 2006.
- CESARINO, L. Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil. *Internet & sociedade*

- de, vol. 1, n.º 1, pp. 91-120, 2020.
- HOFSTADTER, R. *The paranoid style in American politics*. Nova York: Vintage, 2012.
- KALIL, I. *Quem são e no que acreditam os eleitores de Jair Bolsonaro*. Relatório do Núcleo de Etnografia Urbana e Audiovisual (NEU) da FESPSP, 2018. Disponível em: <<https://www.fesp.org.br/upload/usersfiles/2018/Relat%C3%B3rio%20para%20Site%20FESPSP.pdf>>.
- KALIL, I et al. Politics of fear in Brazil: Far-right conspiracy theories on Covid-19. In: Bristol University Press, *Global Discourse*, vol. 11, issue 1, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1332/204378921X16193452552605>>.
- MELLO, P. C. *A máquina do ódio: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
- NICOLAU, J. *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
- RIBEIRO, A. & MENEZES, L. Como a desinformação sobre urnas abasteceu a artilharia de Bolsonaro contra o sistema eleitoral. *Aos Fatos*, 6 de junho de 2022. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/desinformacao-urnas-abasteceu-artilharia-bolsonaro-contrasistema-eleitoral/>>.
- RUEDIGER, M. A. & GRASSI, A. Desinformação on-line e processos políticos: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020). *Policy paper*. Rio de Janeiro: FGV/DAPP, 2020. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30085/%5bPT%5d%20Estudo%201%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

# A AGENDA DAS POLÍTICAS

**Para além da estagnação:  
por um novo desenvolvimento**

*Brasílio Sallum Jr.*

Desde 2014 até hoje o Brasil tem experimentado certa instabilidade política e econômica, incluindo ações e reações “fora da caixa” dos poderes de Estado — Executivo, instituições judiciais e Legislativo — mobilizações de massa, o *impeachment* de uma presidente e eleições que quebraram completamente os padrões das décadas anteriores. Agora, depois de quase quatro anos de governo Bolsonaro — em que qualquer política de desenvolvimento econômico saiu da agenda — o país se prepara para as eleições de outubro de 2022. Nossa experiência política recente, que inclui várias situações de ameaça ao regime de 1988, faz com que a principal questão em jogo nos pleitos desse ano seja a preservação ou não da democracia.

Mas há outros problemas a enfrentar, dentre eles o que mais nos preocupa aqui, a do destino da economia brasileira. Manteremos a trajetória do “ajuste fiscal” e de liberalização

econômica que vem desde a crise de 2015 e 2016 ou iniciaremos uma nova trajetória, talvez de aceleração do desenvolvimento econômico e de uma nova inserção à economia mundial?

Para sugerir respostas a tais questões, examinaremos brevemente a trajetória econômica que temos percorrido nos últimos decênios e, na sequência, discutiremos uma possível estratégia alternativa a partir de 2023.

## A DEBILIDADE ECONÔMICA DA DEMOCRACIA DE 1988

O regime democrático de 1988 vem sofrendo desgastes há mais de um decênio, especialmente a partir de 2011, por conta do combate à corrupção política, que — além de processar e condenar judicialmente alguns de seus agentes, constranger a ação do Executivo e levar à cassação de mandatos parlamentares — acabou associando a imagem das elites políticas a esse tipo de desvio de conduta.

Adicione-se a isso a ação do presidente da República que, desde 2019, enfatizou — pela posição que ocupa — a resistência social aos vários processos de equalização vinculados à democratização, contribuindo ativamente para o combate a tais transformações societárias. Em paralelo, o chefe de governo e seus aliados próximos vêm corroendo a legitimidade de instituições centrais do regime democrático. O próprio Executivo vem perdendo cada vez mais a imagem de agente público pela ação particularista e mesmo idiossincrática do governo. Ademais, os outros poderes de Estado têm sido desgastados pela ação do presidente da República: ele reduziu, pela escolha do procurador-geral da República, a autonomia do Ministério Público Federal — e, portanto, a sua disposição de proteger a lei e a Constituição; diminuiu a independência do poder Legislativo por meio, entre outras iniciativas, da transferência de recursos sob sua responsabilidade para os parlamentares

distribuírem para suas bases eleitorais; tem questionado, sistematicamente, sem fundamentos, a qualidade e segurança do processo eleitoral e o Superior Tribunal Eleitoral (STE); e tem atacado e contestado a legitimidade das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).

Além do desgaste que os próprios agentes do Estado vêm produzindo, há cerca de um decênio, ao regime de 1988, as condições econômicas sob as quais surgiu o movimento de democratização na década de 1980 e, depois, a democracia constitucionalizada se desenvolveu, nunca foram favoráveis e, desde 2014, elas têm piorado muito.

Recorde-se a economia brasileira até o final dos anos 1970 — sob a democracia de 1946 e o regime militar de 1964 — teve um crescimento excepcional, com uma economia impulsionada pela indústria e nacionalmente muito integrada, sob a égide de um Estado, que, além de ter forte participação produtiva, desenvolvia políticas econômicas nacional-desenvolvimentistas, destinadas a impulsionar o crescimento e a diversificação da economia. Nas décadas de 1950 e 1960, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu, em cada uma, cerca de 90%, chegando ao auge na década de 1970, com 124% de expansão, puxado pela indústria como um todo, que avançou 111% na década de 1960 e teve uma expansão de 152% na década de 1970, apesar dos dois choques do petróleo (Considera et al., 2022, p. 4). Esse crescimento sugeria que em algumas décadas alcançaríamos o padrão do primeiro mundo, pois o PIB *per capita* brasileiro que, em 1930, não chegava a 25% do que o dos 12 países mais avançados da Europa, atingira, em 1980, 41% do PIB *per capita* daqueles países, a despeito do maior ritmo de crescimento da nossa população.

Na década de 1980, ao longo do movimento pela democratização, o crescimento do PIB foi muito menor, marcado pela crise da dívida externa e uma instabilidade monetária intensa, com inflação altíssima entrecortada por estabilizações passageiras. Com efeito, o PIB avançou apenas 56% entre



1980 e 1989, quase três vezes menos que na década anterior. Denominada então como “década perdida”, mostrou-se até positiva, tanto pela constitucionalização do regime democrático em 1988, como pelo crescimento econômico, bem maior que o das décadas posteriores.

A década de 1980 também marcou a transição para um ambiente internacional muito diferente do anterior, de maior liberdade de circulação de mercadorias e capitais. Essa transição foi incentivada dos Estados Unidos que pressionaram por políticas liberalizantes, que reduzissem o protecionismo que limitava as trocas comerciais e financeiras, diminuindo com isso a autonomia dos Estados e das economias nacionais para favorecer a transnacionalização da economia.

Já sob efeito inicial das mudanças referidas no plano internacional, o crescimento econômico brasileiro foi de apenas 23% nos anos 1990, bem menor que na década anterior. Nos seus primeiros anos, sob os governos de Fernando Collor e Itamar Franco, houve grande instabilidade econômica e, especialmente, alta inflação até que o Plano Real, em meados de 1994, estabilizou a moeda. Apesar da melhora das condições materiais nos últimos anos, a renda *per capita* diminuiu 0,4% no quinquênio 1990-1995. Depois disso, a economia ganhou mais estabilidade — a despeito de alguns anos em que houve queda do PIB — mas o país não superou o baixo crescimento da renda nacional *per capita*, ainda que houvesse momentos de crescimento muito significativo.

É verdade que as condições materiais pouco favoráveis não impediram o avanço do processo de democratização, tanto na dimensão propriamente política quanto na substantiva. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política econômica foi marcada por uma combinação de medidas de inspiração neoliberal, atenuadas por iniciativas desenvolvimentistas e políticas sociais em prol da democratização substantiva. Vigorava, então, um ideário liberal moderado, sem

consistência doutrinária, que valorizava o capitalismo, mas que admitia a intervenção do Estado, seja para promover a expansão da riqueza do país e projetá-lo internacionalmente seja para reduzir as gritantes desigualdades materiais e culturais existentes na sociedade. No período FHC, marcado por políticas de estabilização, necessárias para consolidar o Plano Real, e por várias crises internacionais, o PIB cresceu 2,6% ao ano, em média, no primeiro governo, e 2,2% a.a. no segundo. No período Lula, seguiu-se padrão similar ao anterior, embora o reformismo liberal tenha perdido vigor, especialmente no seu segundo governo, e as políticas sociais destinadas a reduzir a miséria e a pobreza tenham ganhado muita força. Ademais, as políticas de estímulo à economia, em um contexto internacional de expansão de *commodities*, pelo menos até a crise norte-americana de 2008, resultaram em elevação das taxas de crescimento econômico em relação ao período Cardoso: elas chegaram a 3,5% ao ano, em média, no primeiro mandato e a 4,5% ao ano, em média, no segundo governo Lula.

Isso não evitou, porém, a continuidade de transformações importantes no sistema produtivo que reduziram muito a capacidade de o país ter uma posição econômica importante em âmbito internacional. Com efeito, embora tenha havido avanço significativo da agricultura empresarial e da mineração e expansão do setor de serviços, ocorreu expressiva desindustrialização do país. A indústria de transformação, que representava 27% do PIB em 1986, teve sua participação reduzida a pouco mais de 14% do PIB em 2010, último ano do período Lula (Morceiro, 2019, p. 21).

Essa redução do peso da indústria na economia nacional, que parecia enterrar os sonhos do Brasil ingressar no “primeiro mundo”, deve ter estimulado a presidente Dilma Rousseff, eleita em 2010, a tentar revertê-la por meio da acentuação de políticas desenvolvimentistas, orientadas principalmente para a retomada do crescimento industrial e

a redução dos ganhos do capital financeiro. Nasceu assim o “social desenvolvimentismo”, quer dizer, políticas desenvolvimentistas combinadas com políticas sociais, dessa vez *sem enquadramento relevante por políticas de tipo liberal*. Tratava-se de desenvolver um *capitalismo sob proteção e direção do Estado combinado com políticas distributivas*. Com efeito, depois de passar alguns meses de governo tentando reduzir a expansão do gasto público que marcara especialmente o último ano do governo Lula, a equipe econômica de Dilma Rousseff — com Guido Mantega no Ministério da Fazenda e Alexandre Tombini no Banco Central — pôs em prática em agosto de 2011 a chamada “nova matriz macroeconômica”, cujas medidas principais incluíram diminuição brusca das taxas de juros, redução forçada do “spread” bancário, desvalorização do real, isenções tributárias para empresas, redução dos preços do petróleo e da energia elétrica, elevação de impostos para importação de veículos e uma centena de outros produtos, ampliação dos empréstimos subsidiados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por meio de emissão de dívida pública, aumento de imposto para aplicações financeiras vindas do exterior e expansão das linhas populares de crédito — tudo isso visando aumentar os investimentos produtivos e a produção das empresas.

Dessa forma, o desenvolvimentismo, ainda que operando em um espaço econômico muito mais aberto ao exterior, não qualificava apenas políticas compensatórias como nos períodos FHC e Lula; tornou-se o vetor da política econômica.

Apesar dessas medidas corresponderem, em geral, às demandas do empresariado e terem grande apoio no Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), os resultados foram bem menores que os esperados. Assim, em 2011, antes que a “nova matriz macroeconômica” pudesse mostrar seus efeitos, o PIB cresceu 4,0% — bem menos que os excepcionais 7,5% do último ano do governo Lula; e, na sequência, o crescimento foi irregular, com taxas bem

menores: 1,9% em 2012, 3% em 2013 até chegar a quase estagnação de 0,5% em 2014.

Se o crescimento econômico foi irregular e bem mais baixo que no governo anterior, a indústria, cuja recuperação era um dos objetivos principais do “social desenvolvimentismo” teve um desempenho bem pior: - 0,4% em 2011, - 2,3% em 2012, +2,1% em 2013 e -3,0% em 2014 (IBGE). Embora tenha havido alguma elevação dos investimentos até 2013 (em 2014 eles caíram drasticamente: - 4,8%), a queda da produtividade total dos fatores reduziu a capacidade de crescimento da economia (Barbosa Filho, 2017, p. 53; Oreiro, 2017, p. 79). Um documento do Instituto de Estudos sobre o Desenvolvimento Industrial (IEDI), centro de reflexão do empresariado industrial, sugere as razões pelas quais a indústria, cuja recuperação era o principal objetivo do ensaio social desenvolvimentista, apresentou resultados tão decepcionantes. Ele atribui os piores resultados à elevação do custo unitário do trabalho (ele mais que dobra em termos nominais entre 2004 e 2014), ao estreitamento das margens de lucro industrial e à concorrência dos bens importados cujos custos em reais sobem bem menos; isso tende a restringir a rentabilidade e a reduzir o investimento da indústria brasileira (Missuni Pinto, 2021, p. 130).

Ainda que, no primeiro governo Dilma, o crescimento da economia e da indústria tenha sido decepcionante e a participação dos salários na renda nacional tenha aumentado, o nível de emprego melhorou significativamente e o processo de redução da pobreza e da miséria, iniciado no período anterior, teve continuidade: no início do governo Lula, em 2003, a porção de pobres (massa trabalhadora) e miseráveis era 52,7% da população; ela passou a ser 36% em 2011 e 29,2% da população em 2014 (Singer, 2018, p. 83, quadro 2).

Ressalte-se que em todas essas medidas “social desenvolvimentistas” transpareceu o voluntarismo exacerbado da presidente Dilma, cujas decisões não levavam na devida

conta os diversos interesses e a lógica do mercado. Reduziu, por exemplo, em 20% as contas de luz em setembro de 2012, determinando ao mesmo tempo a renovação antecipada de todas as concessões no setor elétrico, a despeito dos protestos das empresas do setor de eletricidade e da desorganização produzida. A graça foi dada, mas já em 2014 o consumidor teve de pagar a mais pela benesse recebida. Algo similar ocorreu com a redução dos preços dos combustíveis abaixo do nível internacional, especialmente a partir de 2011 (eles já vinham sendo reduzidos menos drasticamente desde 2007), produzindo prejuízos elevados à Petrobras (50 bilhões de dólares até o final de 2014) e ao setor de álcool combustível (Sallum Jr., 2017, pp. 37-8). A forma conflitiva com que tais iniciativas foram tomadas foi vista de modo negativo pelo empresariado, apesar de seu conteúdo corresponder às suas demandas (Missuni Pinto, 2021, pp. 125-6).

O maior exemplo de voluntarismo, entretanto, foi a surpreendente “conversão” da presidente recém-reeleita às políticas defendidas pelo seu adversário eleitoral, Aécio Neves, a quem acabara de derrotar. Ainda em novembro de 2014, com a economia já entrando em recessão, a presidente Dilma Rousseff reconheceu a situação difícil das finanças públicas e adotou o lema do “ajuste fiscal” para o governo que iniciaria em 2015. E deu início à mudança, editando duas medidas provisórias, as MPs 664 e 665 (DOU, 30-12-2014), reduzindo as facilidades de acesso à pensão por morte e ao auxílio-doença e aumentando as exigências para o acesso ao seguro-desemprego. Para levar sua decisão adiante, dispensou os principais componentes da equipe econômica do primeiro mandato — o ministro da Fazenda, Guido Mantega, e o secretário do Tesouro, Arno Augustin — e convidou para o Ministério da Fazenda um economista liberal que trabalhara no governo Lula, Joaquim Levy.

Essa decisão de mudar a orientação da política econômica contrariava não só a retórica da campanha, mas fortalecia

implicitamente a crítica liberal que combatera o “social desenvolvimentismo” de seu primeiro governo; além disso, afastava a presidente dos partidos de esquerda e sindicatos de sua base eleitoral. Essa “virada” dificultou também as articulações no interior da coalizão que sustentava o governo — já muito desgastada desde o primeiro mandato pela Operação Lava Jato — pois contrariava a lógica distributiva imperante, de fornecer recursos para os mais variados segmentos da população para fortalecer os resultados eleitorais da coalizão, a despeito de eventuais déficits fiscais, como o que houvera em 2014 (-0,4% do PIB).

O novo ministro da Fazenda tomou um conjunto de iniciativas que visavam desfazer medidas “desenvolvimentistas” da Nova Matriz Macroeconômica do primeiro governo Dilma — elevando tarifas de energia e restringindo incentivos tributários, suspendendo concursos públicos, bloqueando o endividamento externo de estados e municípios, cortando verbas e criando critérios para vários programas de governo, aumentando alguns impostos, cortando parte das desonerações tributárias etc. — com o objetivo de produzir um superávit primário de 1,2% do PIB. A isso, há que adicionar a elevação acentuada dos juros pelo Banco Central. Ocorre que as dificuldades de gestão da coalizão partidária, a forte queda da arrecadação de impostos e contribuições a partir de abril e maio e as divergências entre o ministro da Fazenda, outros ministros e a presidente acabaram inviabilizando o resultado almejado. Em lugar do projetado superávit de 1,2% verificou-se, ao final de 2015, um déficit de 2,0% do PIB, que teve crescimento negativo, de - 3,8% em 2015, aprofundando a recessão que já vinha ocorrendo desde 2014.

Cabe sublinhar, mais uma vez, que a “virada” em relação à política econômica do primeiro mandato fortaleceu ao máximo os argumentos, de tipo liberal, contrários e/ou depreciativos ao desenvolvimentismo que a orientava, e favoráveis a políticas austeras, de ajuste fiscal, que se multiplicaram

exponencialmente em artigos e entrevistas nos meios de comunicação (Pinho, 2016, pp. 105-6).

A presidente Dilma, autora da “virada” fiscalista, não se opôs a esta avalanche de críticas ao “social-desenvolvimentismo” ou ao impacto delas sobre qualquer projeto desenvolvimentista. Apesar de reeleita, Dilma Rousseff estava fragilizada pois, desde 2014, lidava com a suspeita de corrupção difundida pela Operação Lava Jato que atingia, principalmente, o PT e a ela (e a outros partidos que a apoiavam, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro [PMDB]). Em 2015, com o país em recessão (-3,5% de PIB) sua situação política piorou mais ainda, pois, além do recrudescimento da Operação Lava Jato, a presidente perdeu para o Legislativo, em fevereiro, a capacidade de conceder ou não verbas para emendas parlamentares, instrumento importante para exercer poder sobre sua coalizão de apoio partidário; foi derrotada na disputa em relação à presidência da Câmara dos Deputados, também em fevereiro; começou a sofrer oposição da presidência do Senado, com a devolução, em março, de uma Medida Provisória; foi alvo de protesto de grandes manifestações populares ao longo do ano; perdeu a partir de agosto boa parte do suporte do PMDB; e, por fim, em dezembro, o presidente da Câmara dos Deputados, do PMDB, deu andamento ao pedido de *impeachment* que havia sido apresentado à Câmara.

Assim, quando a presidente trocou o ministro da Fazenda, em dezembro de 2015, por Nelson Barbosa, então ministro do Planejamento, politicamente mais próximo dela, já não tinha condições políticas para alterar significativamente a política econômica, ainda que eventualmente quisesse. A política de “ajuste fiscal” seguiu parecida com a anterior até que ela foi afastada provisoriamente do cargo, em 12 de maio de 2016, em razão da decisão do Senado Federal dar continuidade ao processo de *impeachment*.

Ao assumir interinamente a presidência, Michel Temer, mudou a equipe econômica — o Ministério da Fazenda ficou

com Henrique Meirelles e o Banco Central com Ilan Goldfain — mas deu continuidade à política de ajuste fiscal iniciada no ano anterior. Os resultados demoraram a aparecer: recorde-se que em 2015 o déficit público tinha atingido 2% do PIB; provavelmente por conta da continuidade da recessão que, em 2016, resultou em queda do PIB (-3,4%), o déficit público foi maior, 2,5% do PIB; depois, com a recuperação da economia o PIB aumentou 1,3% em 2017 e 1,8% em 2018 — os déficits diminuíram, atingindo 1,8% e 1,7% do PIB em 2017 e 2018, respectivamente. Por outro lado, a recessão de 2015 e 2016 e a recuperação lenta da economia levaram a um aumento significativo do endividamento público: de 38,2% do PIB, quando Dilma Rousseff foi afastada, para 52,8% do PIB quando Temer encerrou seu mandato (Barbosa, 2020, tabela 1).

A política de ajuste permitiu também reduzir as taxas de inflação, que em 2015 havia alcançado 10,6%. Elas caíram para 6,3% em 2016, 2,9% em 2017, mas oscilaram depois: 3,7% em 2018 e 4,3% em 2018, embora se mantivessem perto da meta fixada de 4%.

A despeito do “ajuste fiscal” não ter se completado — até porque a opção foi por um ajuste gradual — o governo Temer, em pouco mais de dois anos, avançou muito na realização de reformas demandadas por empresários industriais e economistas liberais: mais flexibilidade para a atividade empresarial menos gastos públicos. O governo argumentava que o ritmo de crescimento dos gastos públicos crescera muito mais que a inflação — 864% contra 306% do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre 1997 e 2015 — o que tornava quase impossível serem acompanhados pelas receitas tributárias, ainda mais com a recessão que ocorria. Daí a necessidade de colocar um limite para as despesas públicas. Além do que, isso reduziria o ritmo de crescimento da dívida pública que, como vimos, estava em ascensão. Graças à capacidade de articulação política do presidente e seus auxiliares,



o governo conseguiu aprovar em dezembro de 2016 uma reforma constitucional (PEC 241) que fixava um teto para os gastos da União, a vigorar a partir de 2017. A partir daí a União passou a ser proibida, por 20 anos, de gastar em cada ano mais do que o total dispendido no exercício anterior, acrescido da inflação. Os juros da dívida ficaram fora da limitação. Aprovou-se também uma possível revisão do teto de gastos em 10 anos. Com isso tornava-se muito mais difícil adotar políticas que resultassem em desequilíbrios fiscais e em aumento da dívida pública. No entanto, obriga a reformas que permitam manter alguma folga para investimentos públicos, sob pena deles serem cortados para que o teto de gastos sobreviva.

A segunda iniciativa importante do governo Temer foi a reforma trabalhista, sancionada em junho de 2017 (Lei 13.467). Ela flexibilizou o mercado de trabalho: respeitados os direitos essenciais — como férias e 13.º salário — os acordos coletivos entre empregados e empregadores passaram a prevalecer sobre a legislação; a jornada de trabalho antes limitada a 8 horas diárias e 44 horas semanais, pode agora ser de até 12 horas de trabalho e 36 de descanso, respeitadas as 220 horas mensais; as férias de 30 dias corridos podem, a partir da reforma, serem parceladas em três vezes; tornou-se possível o trabalho intermitente, com direito a férias, FGTS, contribuição previdenciária e 13.º salários proporcionais; grávidas e lactantes só poderão trabalhar em locais com insalubridade baixa, por vontade própria e desde que apresentem autorização médica. Por último, a contribuição sindical, equivalente a um dia de trabalho, deixou de ser obrigatória, o que sofreu forte oposição dos sindicatos e centrais sindicais e acentuou a oposição de esquerda ao projeto.

A terceira iniciativa importante do governo Temer foi tentar reformar as regras da previdência social, especialmente porque os gastos previdenciários representavam, então, cerca de metade das despesas públicas, descontados o

pagamento dos juros da dívida. Um projeto foi apresentado em dezembro de 2016 e discutido intensamente até meados de 2018, quando o governo desistiu aprová-lo, em função da intervenção no Rio de Janeiro ter inviabilizado qualquer reforma constitucional.

Na verdade, já em meados de 2017, o governo Temer perdeu muito de sua força inicial e, portanto, condições de promover reformas politicamente difíceis, como a da previdência. É que ele foi atingido, como antes fora o governo Dilma,<sup>13</sup> pelo “lavajatismo”.

O presidente Temer foi atingido por duas denúncias do procurador-geral da República, Rodrigo Janot. A primeira denúncia, por corrupção passiva, foi apresentada em junho de 2017 e decorria de delação premiada — sustentada por uma gravação não auditada e sem qualquer outra investigação — de um dos maiores grupos empresariais do país, a JBS dos irmãos Batista, que obtiveram com isso perdão por todos os desvios de conduta. O Congresso Nacional recusou a autorização para que o processo tivesse seguimento, mas o procurador-geral enviou outra denúncia em setembro, por obstrução de justiça, também com base em delação premiada e sem outra investigação. O Congresso novamente recusou a autorização para que o processo tivesse sequência.

Ainda que as iniciativas reformistas do governo Temer tenham contribuído para tornar mais equilibradas as contas públicas e mais flexíveis as relações de trabalho, a estrutura

---

<sup>13</sup> Recorde-se em 2016, nos seus últimos meses de governo, houve “vazamento” de denúncias contra políticos, condução coercitiva — e desnecessária — do ex-presidente Lula e outros investigados para interrogatório, vazamento proposital de conversa entre a presidente Dilma e Lula sobre seu eventual ingresso no Ministério, bloqueio da nomeação de Lula como ministro, pressão para que o Congresso aprovasse as “10 medidas contra a corrupção”, preparadas pelo Ministério Público Federal. Todas essas ações contribuíram para a desagregação da coalizão partidária da presidente e facilitar o seu *impeachment*.

produtiva do país continuou em sua trajetória declinante: além da fraca recuperação do PIB (2,5% e 1,0% de crescimento do PIB em 2017 e 2018), a estrutura produtiva manteve a tendência anterior, com a indústria de transformação reduzindo sua participação no produto total: em 2010, último ano do governo Lula produzia 14% do PIB, em 2018, final do governo Temer, correspondia apenas a 11,3%. Assim, o país continuou sua trajetória de desindustrialização, tornando-se cada vez mais apenas um grande produtor de *commodities* agrícolas e minerais.

Nesse período o nível de emprego caiu acompanhando a recessão e o ajuste fiscal que se seguiu: o desemprego que chegara a 6,6% da força de trabalho no último trimestre de 2014, avançou, sempre no 4.º trimestre, para 9,1% em 2015 e 12,2% e 12,1% nos dois anos seguintes até chegar a 11,7% em 2018 (IBGE, PNAD contínua).

Apesar dos resultados econômicos medíocres, em termos de produção de riqueza nacional, alcançados pelo país até aquele momento, tão forte se tornou a hegemonia das ideias liberais, que o presidente eleito em 2018, Jair Bolsonaro, venceu em nome dos valores tradicionais — desafiados pelo processo de democratização, do combate ao “toma-lá-dá-cá” da política tradicional e da radicalização das políticas liberais.

Em nome dessa radicalização, o ministro Paulo Guedes — o primeiro neoliberal doutrinário a comandar a economia do país — comprometeu-se a controlar as contas públicas, a reformar a previdência social, o sistema tributário e a administração pública e a privatizar as empresas estatais. Em mais de três anos de governo, foram deixadas de lado as prometidas reformas tributária e administrativa e o controle de gastos foi afrouxado — contornando em 2021 o limite do teto de gastos, com a postergação do pagamento de dívidas da União (precatórios). O processo de privatização avançou principalmente graças a venda de ações e subsidiárias de estatais como Petrobras, Banco do Brasil, BNDESPar e CaixaPar (Rodri-

gues, 2022). A privatização mais significativa foi a da Eletrobrás. No conjunto, privatizou-se apenas um terço do prometido. De todas as promessas de reforma, a da previdência foi a única a ser efetivada em novembro de 2019 — embora em termos bem menos drásticos do que o desejado pelo governo e, em razão, do esforço das lideranças do Congresso Nacional, com o presidente da Câmara à frente, que já negociavam a mudança desde o governo Temer.

Vale sublinhar que o Congresso Nacional levou avante algumas reformas importantes para o futuro do país, definindo em abril de 2020 um novo marco regulatório do gás natural — quebrando o monopólio da Petrobras e aumentando a concorrência — e estabelecendo, em julho do mesmo ano, nova legislação para o saneamento básico, de modo a permitir que a concorrência entre empresas privadas e públicas possa suprir as enormes deficiências existentes no suprimento de água encanada e, especialmente, de esgoto para o conjunto da população brasileira.

O governo Bolsonaro tem tomado a pandemia de Covid-19 como justificativa de seu fracasso em realizar reformas. De fato, em 2020, a recessão (-3,9% do PIB) — ocasionada por medidas defensivas em relação a uma doença que resultou em quase 700 mil mortos — reduziu em muito as possibilidades de efetivar reformas de grande porte. Mas, nos anos seguintes, as atividades legislativas foram retomadas, sem que os anúncios reformistas iniciais se convertessem sequer em tentativas de mudança. Pelo contrário, o governo, apoiado pelas novas lideranças do Congresso, substituiu sua ausência de rumo pela distribuição de recursos aos parlamentares, que aprofundaram ao extremo o controle do Legislativo sobre a distribuição de recursos discricionários do Executivo. Tudo em nome de preservar o presidente, mantendo-o no cargo agora e renovando o seu mandato em 2023.

## DESENVOLVIMENTO NACIONAL E TRANSNACIONALIZAÇÃO

A suma esquemática que se acabou de expor — enfatizando o crescimento muito baixo das últimas décadas, a notável desindustrialização e o predomínio de políticas liberais — com suas consequências sociais dramáticas, em termos de emprego e renda, quase que obriga a indagar: o que e como mudar?

Talvez o elemento comum que vincule todas as características que apontamos seja o tipo de integração ao mercado internacional — cada vez mais transnacional — que temos perseguido desde os anos 1990. Bresser-Pereira argumenta que três políticas básicas e uma omissão podem explicar nosso baixo desempenho econômico e a desindustrialização: a) a abertura financeira, do começo dos anos 1990, teria feito o Estado perder capacidade de controlar as taxas de câmbio; b) a liberalização comercial, reduzindo as tarifas de importação e eliminando os subsídios à exportação de manufaturados, eliminou a defesa possível das empresas industriais tecnologicamente competitivas contra o câmbio valorizado; c) a manutenção de taxas de juros elevadas na execução da política monetária do Banco Central, que depois da estabilização monetária dos anos 1990 significou a captura do patrimônio público por rentistas e financistas; d) não manter um nível alto de investimento público e, para isso, tentar recuperar a poupança pública que caíra nos anos 1980 (Bresser-Pereira, 2022, p. 517).

Isso é uma síntese esquemática da explicação complexa que o autor desenvolve no artigo citado e similares às apresentadas em artigos de outros economistas associados ao neodesenvolvimentismo, variante atualizada do velho nacional-desenvolvimentismo, que vigorou até a crise da dívida externa na virada entre as décadas de 1970 e 1980.

Não há como discutir aqui o neodesenvolvimentismo, mas cabe assinalar que a despeito de suas variantes, essa nova modalidade de desenvolvimentismo busca pensar o tecido econômico do país nas novas circunstâncias da economia mundial, cada vez mais transnacional. A postura básica da perspectiva neodesenvolvimentista é buscar que as atividades econômicas situadas no território nacional tenham uma participação significativa nas “cadeias globais de produção”. O país deixaria de produzir de forma bem-sucedida para o mercado mundial *apenas* produtos da agropecuária e da mineração. Haveria que inserir a indústria nesse processo de modo menos marginal do que o de hoje, para que ela pudesse elevar sua presença na produção internacional de valor. Isso envolveria elevar sua participação nessas atividades, com políticas industriais que estimulassem a maior incorporação de inovação e de produtividade. Por essa via, o Estado voltaria a ter um papel central, agora não como centro dirigente de uma economia nacional, mas como alavanca política para a competição global das empresas industriais, em um mercado transnacional.

Um movimento como esse, que envolveria a combinação entre políticas macroeconômica e industrial, será difícil econômica e, principalmente, politicamente em um país em que a hegemonia liberal é tão nítida. Mas há que tentar fazê-lo, sob pena de chegarmos, finalmente, ao tão almejado ajuste fiscal, sem superarmos a ganga da estagnação econômica, do desemprego e da posição periférica em que nos encontramos.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, N. Relembrando a evolução recente da dívida líquida. *Blog do IBRE/FGV*, Rio de Janeiro, 2020.
- BARBOSA FILHO, F. de H. A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, vol. 31, n.º 89. São Paulo: USP, 2017.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. Quase estagnação no Brasil e o novo desenvolvimentismo. *Brazilian Journal of Political Economy*, [on-line], vol. 42, n.º 2, 2022.
- CONSIDERA, C.; ISABELA, K. & TRECE, J. 120 anos: auge e declínio da economia brasileira. *Blog IBRE/FGV*, 2022.
- MORCEIRO, P. C. Influência metodológica na desindustrialização brasileira e correções na composição setorial do PIB. *NEREUS*. São Paulo: USP, 2019.
- OREIRO, J. L. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos Avançados*, vol. 31, n.º 89. São Paulo: USP, 2017.
- PINHO, C. E. S. Emergência e Declínio do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro (2011-2016). *RBPO*, n.º 1, Brasília, 2016.
- RODRIGUES, D. Bolsonaro arrecada R\$ 304,2 bilhões com privatizações. *Poder 360*, 17-7-2022.
- MISSUNI PINTO, P. *Empresariado Nacional e os governos do PT: o caso do IEDI (2003-2016)*. Mestrado em Sociologia, FFLCH. São Paulo: USP, 2021.
- SALLUM Jr., B. A crise Política de 2015-16: para além da conjuntura. In: BOTELHO, A. & STARLING, H. (orgs.). *A República e a Democracia – Impasses do Brasil Contemporâneo*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2017.
- SINGER, A. *O Lulismo em Crise – Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

## Para onde vamos? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas

*Marta Arretche*

O Brasil se caracteriza por ser uma federação do tipo *marble-cake*, isto é, na qual diferentes níveis de governo estão envolvidos na implementação das políticas públicas (Grodzins, 1960). Em vez de uma nítida separação de competências, no Brasil o governo federal, estados e municípios estão imbricados no financiamento e na execução da maior parte das políticas. Além do imbricamento, trata-se de uma federação centralizada, ou seja, a União está constitucionalmente autorizada a iniciar legislação em praticamente todas as áreas de políticas públicas. Governos subnacionais têm autonomia para decidir sobre suas próprias políticas, *salvo* em matérias em que a legislação federal estabelece como elas devem ser executadas. Na prática, dada a intensa atividade legislativa da União, as políticas e as finanças dos governos subnacionais são fortemente reguladas a partir do centro. O imbricamento e a centralização se estendem à dimensão de



financiamento das políticas, isto é, o papel redistributivo da União e também dos estados implica que muitas políticas são cofinanciadas pelos três níveis de governo e, não raro, estados e municípios são fortemente dependentes das transferências federais.

Este capítulo argumenta que as eleições de 2022 terão impacto relevante nas relações intergovernamentais e no funcionamento das políticas públicas no Brasil. A razão principal é que as candidaturas com maior probabilidade de vitória eleitoral no momento em que concluo este capítulo (maio de 2022) representam alternativas programáticas distintas de políticas públicas e de relações intergovernamentais. O argumento nesse caso é de natureza partidária. É razoável supor que uma troca partidária na presidência e no Congresso bem como nos governos estaduais e respectivas assembleias legislativas se traduza em *policies* (políticas públicas) e *politics* (interações políticas) distintas, como expressão das preferências programáticas dos eleitos. Em outras palavras, resultados eleitorais serão decisivos para as políticas e as relações intergovernamentais. Como os dois candidatos em disputa — Bolsonaro e Lula — já foram presidentes, podemos especular sobre seu provável comportamento futuro com base no exercício pregresso de suas respectivas presidências. Dado o caráter centralizado e imbricado da federação brasileira, é possível afirmar que as políticas a serem adotadas pelo futuro presidente terão impacto relevante sobre os demais níveis de governo.

Argumento também que é pouco provável que uma mudança no comando das instituições centrais — presidência e Congresso — e no nível estadual — governadores e assembleias legislativas — tenha efeito sobre as instituições federativas, qual seja, sobre a *polity* (sistema político). Dito de outro modo, as regras que estruturam o funcionamento do Estado brasileiro em sua dimensão federativa têm limitada possibilidade de vir a ser afetadas pelos resultados eleitorais,

porque elas são expressão de um equilíbrio político expresso na Constituição de 1988 do qual a maioria dos atores relevantes não revela intenção de sair. O argumento nesse caso é de natureza institucional, mais, particularmente sobre a origem de mudanças no formato do estado.

O presente capítulo está organizado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A próxima seção detalha os conceitos de federalismo e as relações intergovernamentais empregadas aqui. Essa se faz necessária em função da polissemia desses conceitos. A segunda seção apresenta uma descrição das instituições federativas no Brasil, isto é, as regras que estruturam as relações entre os entes da federação e argumenta que elas são estáveis. A terceira seção descreve as relações intergovernamentais no governo Lula ao passo que a quarta faz a mesma análise para o governo Bolsonaro. Essas análises nos permitem especular sobre o provável comportamento de cada um na hipótese de vir a ser eleito. A quinta seção discute as razões que conferiram protagonismo político aos governadores sob a Covid-19 e discute se esse fato altera as regras do jogo do federalismo brasileiro. A seção final conclui.

## FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Reina grande controvérsia conceitual sobre o emprego dos termos federação, federalismo e estado federativo. Não disponho de espaço para enveredar nessa complexa discussão terminológica. Assim, para as finalidades deste capítulo, é suficiente afirmar que emprego esses termos indistintamente, isto é, como se sinônimos fossem.

Adoto aqui o conceito de Obinger, Leibfried & Castles (2005), os quais, admitindo a dificuldade de elaboração de uma definição precisa, descrevem as federações como formas

de estado que apresentam características comuns, quais sejam:

1. Um conjunto de arranjos institucionais e de regras decisórias no nível central de governo para incorporar interesses territoriais; estes arranjos variam na extensão em que provêm poder de veto aos governos subnacionais;
2. Um conjunto de atores territoriais com ideias e interesses que variam bastante em número e heterogeneidade;
3. Um conjunto de arranjos jurisdicionais para alocação de responsabilidades sobre políticas públicas entre os diferentes níveis de governo, nas dimensões legislativa e de implementação;
4. Um conjunto de arranjos para transferências fiscais intergovernamentais;
5. Um conjunto de arranjos informais — tanto verticais quanto horizontais — entre os níveis de governo (Obinger, Leibfried & Castles, 2005, p. 9, tradução da autora).

Instituições federativas consistem, portanto, no desenho específico desses arranjos, que, regra geral, estão estabelecidos nas constituições nacionais. Há variedades de federalismo, porque a literatura comparada mostra que há respostas nacionais distintas para as dimensões acima listadas.

Relações intergovernamentais, por sua vez, dizem respeito à agência, às estratégias que os governos adotam ao compatibilizar suas próprias preferências e os constrangimentos institucionais que resultam das instituições federativas.

Portanto, as instituições federativas (ou federalismo, ou federação, ou estado federativo) tendem a ser mais estáveis, embora possam mudar por efeito de choques externos ou acúmulo de mudanças endógenas. Dizem respeito ao formato do Estado nacional. *Polities* não mudam apenas por efeito de uma mudança de governo. Ao contrário, condicionam as estratégias a serem adotadas pelos governos. Relações

intergovernamentais, por sua vez, podem mudar por efeito da mudança de governo, já que elas se traduzam em mudanças nas preferências por *policy* e *politics*.

## AS INSTITUIÇÕES FEDERATIVAS BRASILEIRAS

Em trabalhos anteriores, argumentei que a Constituição Federal (CF) de 1988 desenhou arranjos institucionais em resposta aos aspectos elencados na seção anterior. Estas escolhas ou arranjos institucionais dizem respeito aos direitos de representação das unidades constituintes nas arenas decisórias centrais, à distribuição vertical de autoridade legislativa e de implementação de políticas entre os níveis de governo e, por fim, aos poderes do Senado, que é a casa dos estados. Resultados eleitorais implicam potencialmente mudanças nas preferências por políticas — como resultado de mudanças na composição da presidência, do Congresso, dos governos estaduais e municipais e suas respectivas câmaras legislativas. Tais preferências são processadas no interior das instituições federativas, de acordo com a distribuição desigual de autoridade política que elas produzem.

Os constituintes de 1988 adotaram uma fórmula de altíssima desproporcionalidade na representação das unidades constituintes, seja para a Câmara dos Deputados, seja para o Senado. Essa fórmula fere o princípio de um eleitor = um voto, própria do princípio da proporcionalidade. Por outro lado, respeita um princípio de equilíbrio federativo que impede o veto da minoria dos estados sem que a maioria deles, por sua vez, tenha votos suficientes para tyrannizar sua minoria (Arretche, 2013).

Observe o número de cadeiras de cada estado e das regiões na tabela 1. Na prática, a altíssima desproporcionalidade implica que nem as regiões mais ricas (Sul e Sudeste = 256 cadeiras na Câmara dos Deputados) nem as regiões mais po-

bres (Norte e Nordeste = 216 na Câmara dos Deputados) têm maioria simples na Câmara dos Deputados. Embora as regiões mais pobres tenham maioria no Senado (Nordeste e Norte = 48), o bicameralismo simétrico limita as possibilidades de que essas regiões dominem o processo legislativo, pois toda matéria de interesse federativo tem de ser também aprovada na Câmara dos Deputados. Esse equilíbrio na representação das regiões não favorece maiorias fáceis, forçando a negociação entre interesses heterogêneos (Arretche, 2013). Para um exercício contrafactual, considere a maioria fácil que os estados de São Paulo e Minas Gerais podiam obter na Primeira República, com base no unicameralismo e na representação proporcional.

A Constituição Federal de 1988, entretanto, limitou o poder de veto dos entes federativos, de modo a não paralisar a atividade legislativa da presidência. Esse é bem menor do que em outras federações. Matérias de interesse federativo não requerem supermaiorias em uma multiplicidade de arenas de veto. Não têm tramitação especial. Em vez disso, adotamos a fórmula menos exigente de emendamento constitucional no leque de escolhas possíveis, enquanto matérias de interesse federativo podem ser aprovadas sob a forma de legislação complementar ou mesmo de lei ordinária. Essas escolhas institucionais reduzem os custos de formação das maiorias necessárias para aprovação de matérias no Congresso ao mesmo tempo em que dificultam as estratégias de veto dos governos subnacionais (Arretche, 2013).

A Constituição Federal de 1988 também conferiu amplos poderes legislativos à União, o que permite que a regulamentação de qualquer matéria de interesse nacional seja apresentada ao Congresso Nacional. Caso um presidente reúna uma maioria parlamentar nas duas casas, tem grande probabilidade de aprovar legislação que afeta a implementação de políticas públicas pelos governos subnacionais, aí incluídas suas finanças e sua autonomia para estabelecer as políticas sob sua responsabilidade (Arretche, 2013).

Por fim, a CF 88 também estabeleceu que o Supremo Tribunal Federal (STF) é a arena que arbitra os conflitos entre os níveis de governo. Caso autoridades políticas (previstas na CF) considere que princípios constitucionais tenham sido violados, seja por uma iniciativa do Executivo ou em uma decisão do Congresso, esses atores podem recorrer ao STF.

Resultados eleitorais mudam o comando do Executivo e a composição das casas legislativas. Mas não mudam o número de cadeiras que cada ente federativo tem nas casas legislativas federais, suas regras decisórias, os poderes do Senado, a distribuição vertical de competências legislativas e as atribuições do STF. Entento que mudanças na natureza do Estado Federativo Brasileiro requerem mudanças nestes arranjos institucionais, isto é, nas regras que definem a *self-rule* e *shared-rule* do federalismo brasileiro (Hooghe, Marks & Schakel, 2010).

Mais que isso, do melhor de meu conhecimento, não existem iniciativas críveis de alteração destas regras da *polity*. Como mostrarei mais adiante, o presidente Bolsonaro, um ator *anti-establishment* que pretendia reverter a distribuição vertical de autoridade, desistiu dessa agenda uma vez no governo e passou ele mesmo a empregar os amplos poderes da União em suas relações intergovernamentais.

Portanto, mudanças nos postos de comando do Executivo e na composição das casas legislativas implicam mudanças nas preferências por *policy* e *politics*, mas serão processadas no interior dessa *polity*.

Tabela 1. Distribuição das cadeiras por estado e região  
Câmara dos Deputados e Senado

UFs	Cadeiras na CD	Cadeiras no Senado
RR	8	3
AP	8	3
AC	8	3
TO	8	3
RO	8	3
AM	8	3
<b>NORTE</b>	<b>48</b>	<b>18</b>
GO	17	3
MS	8	3
DF	8	3
MT	8	3
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>41</b>	<b>12</b>
PI	10	3
AL	9	3
RN	8	3
SE	8	3
PB	12	3
PA	17	3
MA	18	3
CE	22	3
PE	25	3
BA	39	3
<b>NORDESTE</b>	<b>168</b>	<b>33</b>
SC	16	3
PR	30	3
RS	31	3
<b>SUL</b>	<b>77</b>	<b>9</b>

UFs	Cadeiras na CD	Cadeiras no Senado
ES	10	3
RJ	46	3
MG	53	3
SP	70	3
<b>SUDESTE</b>	<b>179</b>	<b>35</b>
<b>BRASIL</b>	<b>513</b>	<b>81</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

## AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS SOB LULA

Como afirmado anteriormente, a CF 1988 conferiu à União autoridade exclusiva para legislar sobre muitas políticas públicas (*policy decision-making*) no mesmo ato em que descentralizou a execução dessas mesmas políticas para estados e municípios (*policy-making*). Por exemplo, a execução da política de saúde foi descentralizada no mesmo ato constitucional em que foi conferido ao Ministério da Saúde comando único sobre as políticas nacionais de saúde. Como resultado, os municípios brasileiros são os principais provedores de um número expressivo de serviços de saúde, mas não têm autoridade exclusiva para legislar sobre essa política, de maneira que sua margem de autonomia está limitada pela legislação federal.

Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula e Dilma Rousseff aproveitaram o amplo escopo de autoridade que a União tem na federação brasileira para estabelecer um conjunto abrangente de regras federais por meio das quais a União coordenava a execução das políticas implementadas pelos governos subnacionais. Para continuar no exemplo da saúde, Lula herdou de FHC os pilares institucionais do SUS e não rompeu com esse legado, embora tenha ampliado em programas e cobertura as ações nacionais de saúde.



No governo federal, o PT buscou dar continuidade à construção de um Sistema Nacional de Saúde, de modo a reduzir as desigualdades horizontais da oferta de serviços. Para esse objetivo, empregou os recursos legislativos e fiscais do governo federal para induzir e coordenar as ações dos estados e municípios. Como resultado, embora a autonomia de estados e municípios tenha sido mantida, na prática, ela foi consideravelmente limitada nas políticas públicas que se tornaram prioritárias na agenda do governo federal.

Esse modelo de relações intergovernamentais adotado nos governos Lula — e também FHC e Dilma Rousseff — buscava obter cooperação dos governos subnacionais para instituir políticas relativamente homogêneas no território nacional, a despeito das desigualdades horizontais de capacidades estatais e de gasto e até mesmo das preferências programáticas dos governos subnacionais. O modelo se estendeu a um amplo leque de políticas. Como resultado, em meados da década de 2010, os orçamentos e as prioridades dos governos subnacionais eram altamente restringidos pela regulamentação federal.

## FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS SOB BOLSONARO

A chegada de Bolsonaro à presidência inaugurou um novo estilo de relações intergovernamentais: o conflito aberto. De fato, nos primeiros meses de seu governo, a agenda *anti-establishment* de Bolsonaro e o temperamento confrontacional do presidente implicaram em conflito aberto com todos os poderes, não apenas com os governadores. Confrontos com o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, assim como com os governadores, fizeram parte de uma estratégia pela qual o presidente se apresentava como um *game changer*, cujas iniciativas eram paralisadas pelos demais poderes.

Na campanha eleitoral, a agenda de Bolsonaro em matéria federativa envolvia mudanças importantes na distribuição vertical de responsabilidades. Sua agenda programática original pretendia desmontar a ordem institucional que emergiu como resultado da CF 88 e das políticas públicas adotadas pelos sucessivos presidentes até o *impeachment* de Dilma Rousseff. Sua agenda de desmonte incluía a autoridade da União para regulamentar as *policies* dos governos subnacionais. Na campanha, Paulo Guedes defendeu uma proposta chamada de *Mais Brasil, menos Brasília* (<<https://www.infomoney.com.br/politica/mais-brasil-menos-brasilia-sobre-o-que-e-o-slogan-que-ja-se-tornou-o-mais-disputado-da-eleicao/>>), que pretendia que tanto recursos fiscais quanto autoridade decisória fossem devolvidos aos governos subnacionais. Se bem-sucedida, essa agenda teria implicado na redução tanto do papel regulador quanto do papel redistributivo da União. O papel que a União tem desempenhado (transferindo recursos das jurisdições mais ricas para as regiões mais pobres) seria reduzido e, portanto, as ações do governo federal para limitar a heterogeneidade de oferta de públicas pelos governos subnacionais seria enfraquecido. Em outras palavras, *Mais Brasil, menos Brasília* buscava expandir o escopo de autoridade decisória dos governos subnacionais e limitar o da União. Se exitosa, essa agenda poderia ter transformado um elemento central do desenho federativo da Constituição de 1988.

Essa agenda não progrediu, contudo. No governo, o presidente Bolsonaro apresentou uma proposta de emenda constitucional ao Senado, intitulada Novo Pacto Federativo, em dezembro de 2019 (PEC 188/19). No entanto, em vez de ampliar as receitas subnacionais, a PEC propunha regras para o ajuste fiscal subnacional, introduzindo ainda mais restrições à gestão orçamentária dos governos subnacionais por meio de regulamentação federal. A PEC ainda está em análise na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, cuja

função é examinar sua admissibilidade legal. Sete emendas constitucionais foram aprovadas na presidência de Bolsonaro. Nenhuma delas afetou direitos e competências dos governos subnacionais.

Na verdade, quando escrevo este capítulo, Bolsonaro está prestes a aprovar uma emenda constitucional que restringe a autoridade dos estados para legislar sobre seu principal imposto, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Se aprovada, estabelecerá um teto para a cobrança desse imposto sobre combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e transporte público. Sua rápida tramitação e possível aprovação indicam ser suficiente o presidente reunir maioria nas duas casas legislativas federais para aprovar emendas à Constituição, mesmo quando elas afetam negativamente as finanças dos governos subnacionais. Nenhuma novidade, pois a dimensão federativa de nossa *polity* limita as possibilidades de veto dos governos subnacionais nas arenas decisórias centrais, na hipótese de maiorias de suporte nas duas casas legislativas. Mas, ao fazê-lo, Bolsonaro está apenas empregando os recursos institucionais conferidos à União para legislar sobre os tributos dos estados. No governo, mudou sua agenda e buscou estabelecer políticas que estão em conformidade com suas preferências por *policies*. A retórica de devolução apresentada na campanha foi substituída ao final de seu governo por uma estratégia de regulamentação federal das políticas dos governos subnacionais.

## BOLSONARO E A COVID-19

Relações intergovernamentais marcadas pelo confronto aberto com governadores tornaram-se sistemáticas sob a Covid-19, que explodiu no segundo ano do mandato de Bolsonaro. Além disso, governadores e prefeitos ganharam grande protagonismo na produção de políticas não farmacêuticas

orientadas a combater a expansão do vírus (Moraes, 2020). Contexto que parece muito similar ao do governo Sarney, em que governadores ganharam expressiva visibilidade na transição para a democracia em face de um presidente politicamente fraco.

Esse contexto levou muitos analistas a perguntar se a emergência de um ativismo dos governos subnacionais significou uma mudança no funcionamento do federalismo brasileiro. Dito de outro modo, a presidência de Jair Bolsonaro teria implicado mudanças duradouras na federação brasileira? Seu governo resultou em uma expansão dos poderes dos governos subnacionais, de tal sorte que a federação brasileira teria deixado de ser centralizada? Governadores e prefeitos aceitariam voltar à posição de subalternidade em relação à União que caracterizou a CF 88?

De fato, sob a Covid-19, Bolsonaro adotou relações intergovernamentais distintas daquelas que caracterizaram os presidentes que o antecederam. Recusou-se a usar os poderes conferidos pela Constituição para coordenar as ações dos governos subnacionais. Em momentos cruciais, sua estratégia oscilou entre o conflito aberto com os demais poderes e a não ação. Entretanto, o protagonismo de governadores e prefeitos não resultou de uma estratégia de devolução de autoridade empreendida por Bolsonaro. Antes, resultou do fracasso de sua estratégia para proibir a ação dos governos subnacionais. Ele tentou empregar a autoridade de presidente para impedir estados e municípios de legislarem sobre a mobilidade de pessoas e as atividades econômicas, mas foi impedido de fazê-lo pelo Supremo Tribunal Federal.

Portanto, descrever a estratégia de Bolsonaro apenas como ausência do governo federal no combate à pandemia não capta inteiramente a natureza do conflito federativo que emergiu naquele contexto. De fato, o presidente foi muito ativo em seus esforços para tentar suprimir a autoridade dos governos subnacionais para implementar políticas não

farmacêuticas em suas próprias jurisdições. O resultado, contudo, foi que, mais uma vez, ele foi derrotado.

Não apenas no Brasil, mas também no mundo, duas abordagens programáticas emergiram em resposta à Covid-19. Por razões de simplicidade, correndo o risco da imprecisão, podemos chamá-las de *negacionista* e *científica*. A primeira negou a seriedade da ameaça representada pelo vírus e priorizava a manutenção das atividades econômicas, favorecendo, portanto, as aglomerações. A corrente negacionista recusava fortemente a imposição do distanciamento social e a restrição à mobilidade das pessoas. A corrente *científica*, por sua vez, seguiu as recomendações dos epidemiologistas e especialistas em saúde, que priorizavam o isolamento social (ou mesmo *lockdown*) para reduzir as curvas de contaminação, mesmo se o preço a pagar fossem medidas economicamente dolorosas.

Essa clivagem programática foi muito visível na federação norte-americana, na qual os estados contam com amplas competências legislativas sobre políticas públicas. Nos Estados Unidos, o governo federal deixou aos estados as decisões relativas ao cancelamento de eventos, fechamento de escolas e do comércio bem como as ordens para permanecer em casa (Adolph et al., 2020). Como resultado, a clivagem partidária no combate à pandemia converteu-se em matéria federativa. A distribuição geográfica da vacinação e das curvas de contaminação revelou-se diretamente associada à filiação partidária dos governadores (Krugman, 2021). Em outras palavras, preferências partidárias sobre a condução do combate à pandemia tiveram uma expressão territorial, para a qual contribuiu o modelo da federação americana. O presidente não interferiu nas políticas dos governadores e as taxas de vacinação foram mais altas nos estados governados por democratas do que nos estados republicanos.

Essa mesma clivagem não é tão facilmente observável no Brasil, em razão da fragmentação do sistema partidário. Mas

Gomes et al. (no prelo) demonstraram que o rigor das políticas dos governadores em relação à Covid-19, particularmente no que diz respeito à suspensão das atividades econômicas, está associado a seu alinhamento político com o presidente Bolsonaro. Governadores filiados a partidos de oposição tenderam a adotar medidas mais rigorosas ao passo que aqueles mais alinhados com o presidente adotaram medidas mais flexíveis. Se assim é, o que aconteceu sob a Covid-19 foi menos um conflito do presidente com (todos) os governadores, e mais um conflito entre correntes de opinião sobre as melhores estratégias para combater a pandemia que foi *processado no interior das instituições federativas*.

Bolsonaro foi o líder da corrente negacionista no Brasil. O presidente não se ausentou. Diferentemente, na condição de presidente, empregou ativamente os poderes que a Constituição lhe confere (a autoridade exclusiva para emitir medidas provisórias) para suprimir a autoridade dos estados para legislar sobre a operação de serviços públicos, a mobilidade dos trabalhadores e as atividades econômicas essenciais. Em março de 2020, emitiu a Medida Provisória (MP) 926 que conferia à União a autoridade exclusiva para legislar sobre essas matérias. Dois dias depois, emitiu a MP 927, pela qual condicionava a autoridade dos governos subnacionais para restringir o transporte entre cidades à prévia autorização por Ministérios federais.

Portanto, Bolsonaro buscou impedir governadores e prefeitos de adotarem qualquer política. Não se tratou de ausência ou de não ação. Trata-se, nesse caso, de agir ativamente para amarrar as mãos da corrente que rivalizava com a do presidente, qual seja, a corrente científica. Ao emitir essas duas MPs, Bolsonaro operou na direção oposta àquela anunciada em sua campanha eleitoral: pretendeu restringir em vez de expandir a autoridade dos governos subnacionais para amarrar as mãos dos governantes locais que discordavam de sua preferência nessa questão específica.

O conflito entre as duas correntes de combate à pandemia foi processado no interior das instituições federativas. As duas MPs emitidas pelo presidente foram rapidamente submetidas ao exame de constitucionalidade pelo STF e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em 24 de março de 2020, o ministro Marco Aurelio Mello interpretou que estas questões se referiam à competência comum sobre a política de saúde. A decisão monocrática do ministro foi confirmada pelo plenário da Corte em 15 de abril do mesmo ano. O STF interpretou que os governos subnacionais estão constitucionalmente autorizados a legislar sobre distanciamento social e questões relativas à atividade econômica, uma vez que elas se relacionam com questões de saúde.

Sob a Covid-19, o Executivo Federal não esteve ausente. Diferentemente, Bolsonaro foi o mais ativo militante da causa negacionista, recusando o uso de máscaras, promovendo aglomerações e prescrevendo o uso de cloroquina. Na verdade, demitiu ministros alinhados à corrente científica. Em sua estratégia de *blame avoidance*, difundiu a interpretação de que foi proibido pela Corte de agir no combate à pandemia. Mas, na verdade, a decisão do STF consistiu em derrotar a estratégia do presidente de restringir a ação dos estados e municípios.

O protagonismo de governadores e prefeitos no combate à pandemia foi resultado da combinação de fatores em um contexto específico. A emergência de uma ameaça grave à saúde que requeria respostas rápidas dos níveis de governo mais próximos à população, a estratégia negacionista do presidente e a interpretação do STF conferindo autoridade de intervenção aos governos subnacionais forçaram os governos subnacionais à ação, sob intensa pressão da opinião pública. Mas, esses permaneceram cobrando sistematicamente a ação do governo federal. A intensa atividade negacionista do presidente foi interpretada como ausência do governo federal,

mas essa, na verdade, consistiu em uma recusa a adotar as práticas da corrente científica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenho de uma *polity* — nesse caso específico, o federalismo brasileiro — não muda por efeito de resultados eleitorais. Muda por efeito de uma conjuntura crítica — no nosso caso, a democratização e a Constituição Federal — ou pelo efeito cumulativo de graduais mudanças endógenas (Mahoney & Thelen, 2010). No regime democrático pós-CF 88, a agenda mais explicitamente apresentada de mudança nas instituições federativas brasileiras está associada ao candidato Bolsonaro, mas essa não se converteu em ameaça crível à estabilidade das instituições federativas tal como desenhadas pela CF 88.

As eleições de 2022, por sua vez, devem produzir um impacto no futuro das relações intergovernamentais, uma vez que os dois candidatos com maior chance de vitória para a presidência têm visões muito distintas sobre *policy* e *politics*. Da candidatura de centro-esquerda — Lula — pode-se esperar uma agenda em que a presidência venha a empregar a autoridade institucional da União e os poderes do presidente para coordenar as ações dos governos subnacionais na direção de produzir políticas mais homogêneas na provisão dos serviços executados por estados e municípios. Da candidatura de extrema direita, por sua vez, é de se esperar políticas de confronto com os demais poderes, entre eles, os governadores em particular. Políticas de redução dos impostos e de retração da ação legislativa e redistributiva da União são as mais prováveis estratégias, caso Bolsonaro vença as eleições. O atual presidente descobriu que o Congresso e os poderes da União podem operar a favor de sua agenda.



Estabilidade da *polity* e mudanças nas *policies* parecem ser os resultados mais prováveis das próximas eleições presidenciais (desde que o eleito possa tomar posse).

## REFERÊNCIAS

- ADOLPH, C.; AMANO, K.; BANG-JENSEN, B.; FULLMAN, N. & WILKERSON, J. Pandemic Politics: Timing State-Level Social Distancing Responses to Covid-19. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 46, n.º 2, pp. 211-33, 2020.
- ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 95, pp. 38-57, 2013.
- GOMES, S.; SANTANA, L.; BRAGATTE, M. & SILAME, T. Governos estaduais e padrões decisórios no enfrentamento da Covid-19. In: PALOTTI, P.; LÍCIO, E.; GOMES, S.; SILVA, A. L.; N. & SEGATTO, C. *E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, no prelo, 2022.
- GOMES, S.; SANTANA, L.; BRAGATTE, M. & SILAME, T. Governos estaduais e padrões decisórios no enfrentamento da Covid-19. Brasília: IPEA, no prelo, 2022.
- GRODZINS, M. The Federal System. *Goals for Americans*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1960.
- HOOGHE, L.; MARKS, G. & SCHAKEL, A. *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. London: Routledge, 2010.
- KRUGMAN, P. Of Vaccine Mandates and Facing Reality, *New York Times*, september 30, 2021.
- MAHONEY, J. & THELEN, K. (eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MORAES, R. F. *Medidas legais de incentivo ao distanciamento social: comparação das políticas e governos estaduais*

*e prefeituras das capitais no Brasil*. Nota Técnica n.º 16. Brasília: Dinte/IPEA, 2020.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S. & CASTLES, F.. (eds.). *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

PATTERSON, S. C. & MUGHAN, A. Fundamentals of institutional design: The functions and powers of parliamentary Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, n.º 1, pp. 39-60, 2001.

## 16

### **Políticas sociais do governo Bolsonaro e a promoção da descoordenação e da desigualdade: políticas de saúde e de assistência social**

*Soraya Vargas Côrtes  
Priscilla Ribeiro dos Santos*

**D**entre as características das políticas sociais promovidas pelo governo Bolsonaro destacam-se a recusa em exercer o papel de coordenador da estrutura federativa, que vinha dando suporte à natureza cooperativa do federalismo brasileiro instituído pela Constituição de 1988, e o esforço em reduzir gastos sociais e desestruturar o arcabouço institucional federativo de implementação de políticas sociais constituído a partir dos anos 1990 (Arretche, 2007; 2019; Guicheney et al., 2018; Abrucio et al., 2020; Simoni Junior et al., 2022). O ímpeto centralizador e a beligerância contra governadores e prefeitos expressavam a intenção do presidente, cujo projeto político é principalmente orientado para a construção de

futuro autoritário (Ramos, 2020), de enfraquecer ou descon- siderar os mecanismos federativos cooperativos, inerentes aos processos de formulação e implementação de políticas públicas no país.

A frágil coordenação nacional das políticas sociais e a redução dos recursos financeiros destinados às áreas sociais (INESC, 2022) tendem a ampliar desigualdades regionais e municipais, tendo em vista que as unidades subnacionais têm níveis contrastantes de dependência das transferências obrigatórias e voluntárias realizadas pelo governo federal (Simoni Junior et al., 2022). Para exemplificar, em 2019, 25% das receitas do estado de São Paulo eram advindas de transferências constitucionais, enquanto no Acre essas transferências representavam cerca de 60%. Como, “de modo geral, quanto menor e mais pobre a localidade, maior a dependência das transferências federais” (Simoni Junior et al., 2022, p. 6), a ação do governo Bolsonaro, centralizadora e pouco afeita a exercer a função de coordenação federativa de políticas sociais, tendeu a acentuar as desigualdades entre os estados e municípios do país, o que foi agravado pelo decréscimo dos despêndios federais com a área social.

A pandemia de Covid-19 alterou o debate público e a agenda governamental nos três níveis de governo, uma vez que foram necessárias respostas rápidas para mitigar os seus efeitos. É um típico evento focalizador, pois ocorreu “de forma repentina e imprevista”, pandemias são raras e imprevisíveis, afetam “um grande número de pessoas” e o público, *policymakers* e especialistas em políticas públicas “têm acesso à informação sobre a ocorrência do evento praticamente ao mesmo tempo” (Brasil, 2021). Embora as respostas dos governos dependam das capacidades construídas historicamente em cada área de política pública, no caso brasileiro, o poder de agenda do presidente é decisivo para a formulação de políticas e de estratégias que podem alterar a trajetória e a dinâmica setorial (Figueredo & Limongi, 1999; Palermo,

2000; Santos, 2003) quando da mudança de governo e diante da emergência de eventos focalizadores.

O presidente e seu governo se opuseram às medidas não farmacológicas de enfrentamento ao novo coronavírus — como o distanciamento social e o uso de máscaras — e confrontaram governadores, prefeitos e o Supremo Tribunal Federal (STF) com o propósito de impedir a sua implementação e de, quando limitado judicialmente, acusá-los de serem culpados pelo desemprego e o empobrecimento (Béland et al., 2021). Foram ainda resistentes à compra e uso de vacinas, tratadas como ineficazes ou mesmo como danosas à saúde, o que resultou em atrasos na vacinação contra a Covid-19. Com o fomento da falsa dicotomia entre salvar vidas ou a economia, que conduziu à dizimação das duas (INESC, 2022, p. 14), o governo Bolsonaro será lembrado não apenas pela erupção do evento inesperado da pandemia, mas também por mais de 665 mil mortes de Covid-19, muitas delas evitáveis, pelo aumento da extrema pobreza e do desemprego, pelo crescimento da inflação e pela estagnação econômica do país.

Durante o governo Bolsonaro, houve quedas expressivas na execução financeira dos órgãos responsáveis pelas políticas sociais e pelos processos de *policy drift*, devido, em parte, à Emenda Constitucional 95/2016 do Teto de Gastos. Porém esses processos também estiveram associados à orientação de centralizar e reorientar as políticas para adequá-las a princípios defendidos por integrantes de extrema direita da coalização governista combinados, de modo muitas vezes conflituoso, a diretrizes ultraliberais professadas por outros participantes da coalização. Especialmente em 2019 e início de 2020, foi nítido o esforço dos dirigentes das áreas sociais, tais como previdência social, saúde e assistência social, em reduzir gastos correntes e promover mudanças normativas que propiciassem a diminuição de gastos e de acesso a bens e serviços sociais no longo prazo (Mandetta, 2-1-2019; Terra, 2020, Guedes, 2019). Mesmo no que se refere aos recursos

financeiros destinados exclusivamente ao combate à pandemia e seus efeitos houve decréscimo de previsão orçamentária e de gastos, pois o governo federal assumiu a posição de que a pandemia acabaria em 2020. De 2020 para 2021, os recursos destinados ao combate da Covid-19 diminuíram 79%, enquanto as mortes relacionadas à doença mais que duplicaram (INESC, 2022).

Considerando os três primeiros anos de governo, a redução dos gastos federais e a reorientação ou o esforço de desestruturação institucional de políticas sociais ocorreu em áreas como habitação popular, transporte público, proteção e promoção social aos povos indígenas e quilombolas, igualdade racial, enfrentamento à violência e promoção da autonomia das mulheres, agricultura familiar, educação, saúde e assistência social (INESC, 2022; Simoni Junior, 2021; Grisa & Niederle, 2021). Restrições orçamentárias, diminuição de gastos diretos e de transferências obrigatórias e voluntárias federais para as unidades da federação nas áreas sociais tendem a aumentar desigualdades ao reduzir a proteção social aos pobres, tornando-os mais vulneráveis à dinâmica de um mercado de trabalho em crise. Além disso, as desigualdades regionais se intensificam, pois estados e municípios mais ricos são menos dependentes das verbas federais para promover políticas sociais.

Neste estudo, focalizamos duas áreas de políticas sociais que são centrais em um sistema de proteção social e que foram decisivas para o enfrentamento da pandemia e suas consequências: saúde e assistência social. À área de saúde estão afetas as ações de prevenção, vigilância e assistência, executadas por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), descentralizado, sendo a esfera federal de gestão a principal responsável pela coordenação das ações promovidas no âmbito do sistema. Durante a crise sanitária, mesmo que com coordenação federal errática, a área tem sido responsável pelas medidas preventivas não farmacológicas para a contenção e mitigação

da infecção, detecção da doença, tratamento e assistência aos infectados, vacinação e atenção à saúde de indivíduos com sequelas. A assistência social se destina à proteção e ao amparo às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade, decorrente da pobreza ou não, por meio de serviços e benefícios. A exemplo da saúde, desde 2004, a assistência social se organiza em um sistema descentralizado, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Durante a pandemia, a área foi responsável pela implementação da principal medida de mitigação dos efeitos socioeconômicos da crise entre os mais pobres: o Auxílio Emergencial (AE).

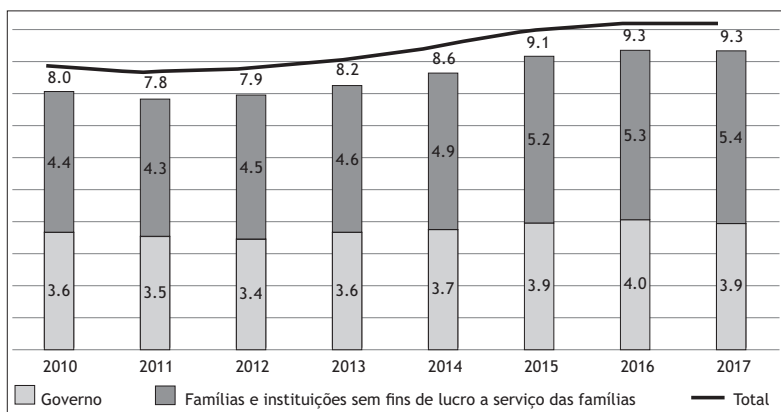
Nas duas seções subsequentes a esta introdução, apresentamos as políticas de saúde e de assistência social implementadas pelo governo Bolsonaro. Considerando as circunstâncias criadas pelo contexto pandêmico, são focalizadas as ações do presidente e de seu governo direcionadas a enfraquecer o papel de coordenação dos sistemas institucionalizados federativos e a reduzir os gastos federais nessas áreas.

## POLÍTICA DE DESESTRUTURAÇÃO DO SUS E DE PROPAGAÇÃO DO VÍRUS SARS-CoV2 NO GOVERNO BOLSONARO

O subfinanciamento do SUS, que é anterior ao governo Bolsonaro, ocorria em paralelo ao aumento dos gastos das famílias com saúde (IBGE, 2019). O gráfico 1 mostra como as despesas em saúde cresceram entre 2010 e 2017, porém o aumento foi do gasto privado e não do governamental. O Brasil se destaca pela baixa participação do governo no financiamento de bens e serviços de saúde dentre os países com sistemas universais ou com expressivos subsídios governamentais para o consumo de bens e serviços de saúde, por meio de ressarcimentos ou seguros. Em 2017, o setor público dispendia 3,9% do Produto Interno Bruto (PIB) em saúde, enquanto

a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) era de 6,5% e, nesses países, o gasto governamental superava o privado, que em média era de 2,3% do PIB. Por exemplo, na Coreia do Sul, o governo gastava 4,5% do PIB com bens e serviços de saúde e o setor privado 3,1%, no Chile 5,4% e 3,5%, no Reino Unido 7,6% e 2,0%, na Alemanha 9,5% e 1,8%, respectivamente (IBGE, 2019). Essa tendência acentuou-se no governo Bolsonaro.

Gráfico 1. Despesas com consumo final de bens e serviços de saúde como percentual do PIB, por setor institucional (%) – Brasil, 2010/2017



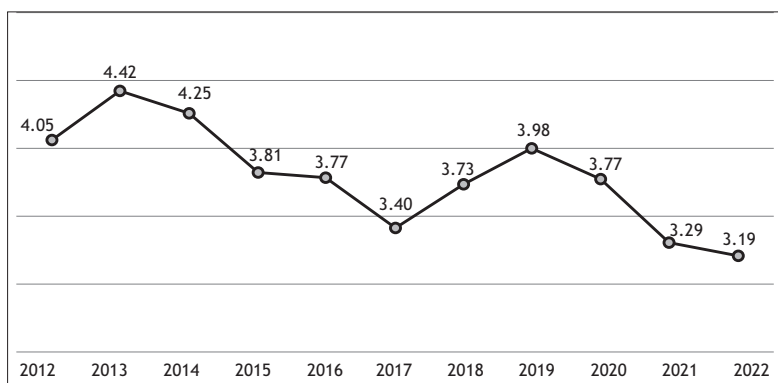
Fonte: IBGE, 2019.

Em seu discurso de posse no Ministério da Saúde, em janeiro de 2019, o ministro Mandetta defendeu a redução e o controle rígido dos gastos no âmbito do SUS (Mandetta, 2019a). Considerando o consenso existente entre especialistas e gestores sobre o subfinanciamento do sistema, diminuir ainda mais a destinação de verbas implicaria em aumentar as dificuldades financeiras já existentes. Dada a importância da esfera federal de gestão no financiamento do SUS, a redução



dos gastos com saúde afeta de forma sistêmica a área e as propostas orçamentárias do governo Bolsonaro têm demonstrado a intenção governamental em reduzi-las. Como pode ser observado no gráfico 2, em 2022, o governo federal propôs a menor participação da saúde no orçamento nos últimos anos, apesar da pandemia não ter sido totalmente debelada, das patologias dela decorrentes (Covid longa) e da liberação do repesamento da busca à assistência diagnóstica e terapêutica em virtude da Covid-19.<sup>1</sup>

Gráfico 2. Participação da saúde na proposta orçamentária (%) – Brasil, 2021/2022



Fonte: Faria et al., 2021.

Como é costumeiro, à execução orçamentária são acrescidos valores, sendo que no ano de 2021, quando ocorreu o auge da pandemia no Brasil, foram autorizados R\$ 205,9 bilhões para a saúde, valor significativamente maior “(40% a mais) do que o previsto na proposta orçamentária do

<sup>1</sup> A Lei Orçamentária 14.330, aprovada pelo presidente em 21 de janeiro de 2022, manteve proporção similar (3,15%, R\$ 149 bilhões em R\$ 4,73 trilhões) (Brasil, 2022).

Executivo aprovada pelo Congresso”. Isso demonstraria que o governo subestimou os recursos para a saúde, ignorando a continuidade da pandemia de Covid-19, o que teria prejudicado a gestão apropriada das verbas (INESC, p. 27). A noção de que faltou capacidade para prever e para gerir a pandemia e suas consequências de longo prazo, contrasta com as evidências que demonstram a intensa atividade normativa do Poder Executivo relacionada à Covid-19 em 2020, na forma de portarias, resoluções, instruções normativas, medidas provisórias, leis, decretos, entre outros (Asano et al., 2021). A preocupação central do governo era com o impacto da Covid-19 sobre a economia, expresso em manifestações públicas do presidente e em medidas e normas que minimizavam a gravidade da pandemia e que eram contrárias ao distanciamento social, à vacina, ao uso de máscara e promoviam o uso de medicamentos ineficazes (Béland et al., 2021). O governo federal, sob a liderança do presidente, não foi negligente na gestão da pandemia, mas o promotor de uma estratégia institucional de propagação do vírus (Asano et al., 2021). Combinada a essa estratégia, estava outra de culpabilizar o Poder Judiciário, particularmente ao STF, governadores e prefeitos pelas consequências socioeconômicas e sanitárias da crise provocada pela Covid-19 (Béland et al., 2021).

Outra característica da política de saúde do governo Bolsonaro foi a defesa do aumento da participação do setor privado no sistema combinada a propostas de supressão do princípio constitucional de acesso universal a bens e serviços de saúde. O Ministro da Saúde Mandetta, ao assumir o cargo, fez a defesa do incremento de parcerias público/privadas, da importância do setor de saúde suplementar e da atenção básica, essa sim, segundo ele, função precípua do SUS (Mandetta, 2019a). Defendendo a redução dos gastos e a necessidade de “equidade” no sistema, o ministro propôs que o acesso aos serviços e bens de saúde fosse limitado aos mais pobres e que houvesse alteração legislativa para viabilizar a proposta

(Mandetta, 2019b). Tais diretrizes permaneceram na agenda do governo federal, mesmo depois da troca de ministros. Em outubro de 2020, foi editado o decreto, de iniciativa do Ministério da Economia, que propunha a elaboração de estudos e projetos-pilotos para estabelecer parcerias com iniciativa privada para a operação de Unidades Básicas de Saúde (Brasil, 2020). Como a reação negativa à proposta foi muito intensa, considerando o contexto da pandemia e a visão positiva sobre o SUS, então predominante na mídia e em pesquisas de opinião, o presidente o revogou. Em abril de 2021, o ministro da Economia defendeu a privatização total do sistema e a distribuição de “vouchers da saúde” por meio do qual os cidadãos pagariam pelos serviços (UOL, 2021). A redução dos gastos públicos em saúde, a extinção do acesso universal — e, portanto, da gratuidade — apresentada sob a forma de defesa da “equidade” e as iniciativas visando a privatização do sistema combinavam-se à proposta de acabar com as despesas obrigatórias e as vinculações orçamentárias (Guedes, 2019), fator fundamental de estabilidade no financiamento do sistema e garantia de seu funcionamento federativo razoavelmente homogêneo.

Desde o início do governo o ministro da Saúde enfatizou que a prioridade do SUS deveria estar na atenção básica e teceu críticas a políticas específicas do Ministério, defendendo sua desestruturação; exemplo disso foi a saúde indígena (Mandetta, 2019a; 2019b). O foco na atenção básica e a pandemia não implicaram em expansão dos recursos destinados à atenção básica (Faria et al., 2021), o que provavelmente está relacionado à pouca utilização da rede básica no enfrentamento à Covid-19 e centralidade atribuída ao cuidado individual de casos graves via criação de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e hospitais de campanha (Giovanna et al., 2020). Mudanças tanto no modelo de atenção básica, em curso desde 2017, e de financiamento, implementadas a partir de 2019, reduziram os recursos financeiros para

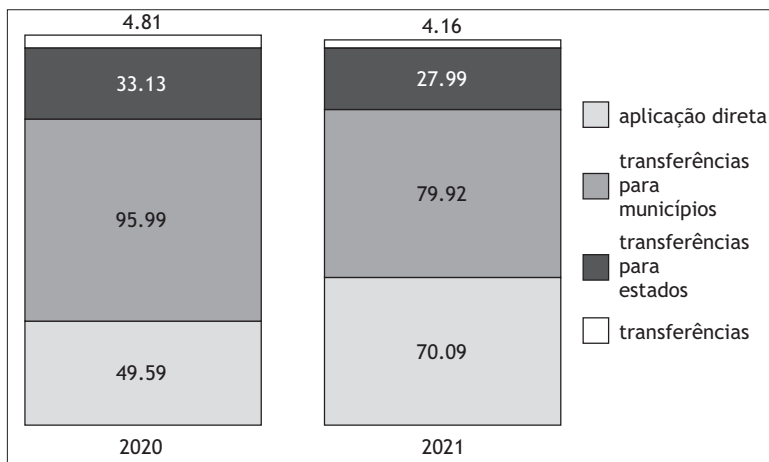
cuidados básicos de saúde no nível municipal de gestão. Em 2017, a composição das equipes de saúde da família foi modificada (Giovanella et al., 2020). Não houve mais exigência de presença de agentes comunitários de saúde e a carga horária mínima dos profissionais médicos foi reduzida para dez horas. Essas duas medidas expressavam a substituição de uma visão de determinação social da doença por outra visando uma atenção curativa, de controle de riscos individuais e que pouco estimulava vínculos da equipe com a comunidade. “A própria ideia de multiprofissionalidade e interdisciplinaridade [...] deixou de ser incentivada” (Giovanella et al., 2020, p. 1.477). Aprofundando essa tendência o programa Saúde na Hora, lançado pelo governo Bolsonaro em maio de 2019, priorizou o cuidado individual e o atendimento à demanda espontânea, com incentivos que apontavam para a transformação das unidades básicas em unidades de pronto atendimento (Anderson, 2019). Alterou-se o modelo de financiamento substituindo o pagamento realizado, até então, com base na população do território de abrangência da unidade por outro calculado pelo número de pessoas cadastradas na equipe. “Além das possíveis perdas de recursos financeiros, [...] considerar apenas a população cadastrada, na prática, significa romper com a universalidade [...] do SUS” (Giovanella, et al., p. 1.479).

A visão predominante no governo Bolsonaro, em relação aos indígenas, é integracionista (Igreja, 2021) e isso tem se expressado, na área de saúde, na defesa da integração da área de saúde indígena ao restante do sistema, sem considerar as especificidades dos povos originários (CIMI, 2020; Pajolla, 2022). Em seu discurso de posse o Mandetta afirmou que “reestruturaria a saúde indígena”, qualificando o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASI), criado em 1999, como um “sistema de saúde paralelo, improvisado, sem os devidos controles por parte do Estado”, um serviço insuficiente e incompatível com o montante de recursos financeiros a ele

destinados (Mandetta, 2019a). A proposta era desestruturar o subsistema de saúde indígena e incorporá-lo ao SUS, em contraste com o que ocorria até então no Brasil e em países que oferecem atenção diferenciada aos povos originários como Rússia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Venezuela e Bolívia (Magalhães, 2022). A proposta enfrentou enorme resistência de organizações do movimento indígena e, apesar do Ministério ter editado medidas que enfraqueceram a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) e sua articulação ao movimento, o sistema e a Secretaria continuaram existindo (Magalhães, 2022). Mesmo que a pandemia tenha atingido de forma dramática os indígenas, o governo federal reduziu os gastos federais com a saúde indígena: em 2019, foram executados R\$ 1,70 bilhão; em 2020, R\$ 1,65 bilhão; e, em 2021, 1,59 bilhão (INESC, 2022).

A ação do governo federal na área de saúde, portanto, caracterizou-se pela redução dos gastos com o sistema de saúde, esforço de focalização aos mais pobres — para eliminar o direito universal a bens e serviços de saúde — e de desestruturação da organização federativa e de subsistemas do SUS. A eclosão da pandemia e a reconhecida importância do SUS no seu enfrentamento inviabilizou, ao menos em parte, a execução do projeto. No entanto, a culpabilização de governadores e prefeitos pelos efeitos socioeconômicos e sanitários da Covid-19, combinada à estratégia de disseminação do vírus, manifestou-se na redução das transferências para estados e municípios, em 2021, ano auge da pandemia, como pode ser observado no gráfico 3.

Gráfico 3. Execução financeira da função saúde por modalidade de aplicação – 2020/2022  
valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2021



Fonte: INESC, 2022.

Os governos subnacionais confrontados com o crescimento das infecções e dos casos graves e mortes foram compelidos a ampliar os gastos em saúde com recursos próprios. Diferenças na capacidade de arrecadação própria de estados e municípios tendeu a produzir desigualdades regionais tanto na prevenção quanto no tratamento da doença (Santos et al., 2021; Albuquerque & Ribeiro, 2020; Orellana et al., 2020). Como será visto a seguir, as preocupações centrais do governo Bolsonaro — redução de dispêndio na área social, desestruturação da organização federativa e de políticas consolidadas — também ocorreu na área de assistência social.

## POLÍTICA DE DESESTRUTURAÇÃO DO SUAS E DE CENTRALIZAÇÃO NA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO BOLSONARO

Assim como na área de saúde, as ações do governo Bolsonaro na assistência social tiveram como características a redução do gasto público, mediante a produção de regramentos que dificultaram o acesso a benefícios, centralização decisória e administrativa. Ao início do governo, o ministro da Cidadania, Terra, afirmava que seria dada continuidade ao Programa Bolsa Família (PBF), mas que ele seria melhor integrado ao mercado de trabalho e às condicionalidades revisadas, o que indicava que o governo pretendia modificá-lo para tornar o acesso e a manutenção de beneficiários mais restritivas (Terra, 2019). As principais medidas de proteção social e de estímulo econômico, criadas no período, foram formuladas e implementadas por órgãos do governo federal (CEPAL, 2021) com pouca participação dos níveis subnacionais de governo ou das estruturas de gestão federativa do SUAS.

O governo Bolsonaro que empreendeu esforços para disseminar o vírus e para minimizar a gravidade da Covid-19, implementou na área de assistência social importantes medidas em resposta aos efeitos socioeconômicos da crise sanitária. As estruturas e as capacidades técnicas construídas ao longo da institucionalização do SUAS e as ferramentas desenvolvidas para a implementação de programas de transferência de renda permitiram soluções rápidas. Porém, o alcance de tais medidas foi limitado pelo legado de fragilização das estruturas do SUAS, pelo aumento da demanda por serviços e benefícios, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o PBF, no contexto pré-pandêmico e pelo esforço dos dirigentes do governo federal em diminuir os gastos sociais.

A trajetória de ampliação do gasto público na área, que permitiu a estruturação do SUAS e a expansão da oferta de

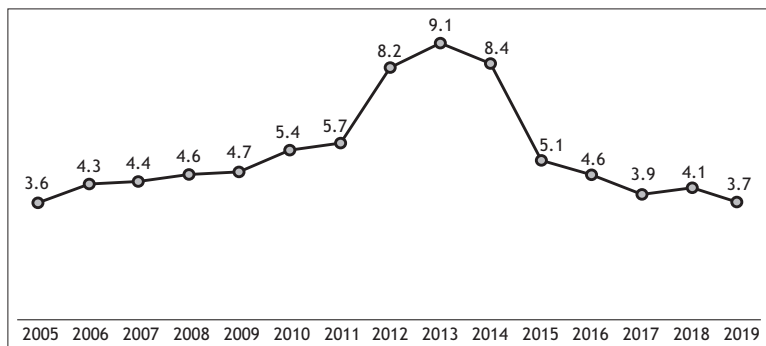
serviços e benefícios a partir 2004 (Jaccoud, Bichir & Mesquita, 2017; Bichir & Gutierrez, 2019), foi interrompida com o agravamento da crise econômica e a adoção de políticas de ajuste fiscal desde 2016. Com a restrição aos gastos sociais do governo federal estabelecida pela Emenda Constitucional 95/2016, a assistência social teve redução na cobertura do PBF e do BPC e sérios constrangimentos à manutenção da rede socioassistencial graças à instabilidade orçamentária de 2016 a 2019 (IPEA, 2021). Além disso, a partir de 2019, houve enrijecimento no cumprimento das regras e condicionalidades e a consequente exclusão de beneficiários do PBF (Ministério da Cidadania, 2020). Mudanças na operacionalização do BPC resultaram na diminuição do número de beneficiários (Paiva & Pinheiro, 2021). Em 2019, o número de beneficiários do PBF retrocedeu ao patamar de 2011, chegando a 13,2 milhões de famílias (IPEA, 2021). Ainda que os gastos com o PBF tenham aumentado em relação a 2018, pelo pagamento de uma parcela suplementar em dezembro de 2019, isso só foi possível porque milhares de beneficiários deixaram o Programa, sem que 1,4 milhão de famílias que estavam na fila de espera fossem incluídas. No caso do BPC, que constitui despesa obrigatória no âmbito da assistência, estima-se que, em dezembro de 2019, houve uma diminuição de 25,7 mil beneficiários em relação ao mesmo mês de 2018 (Paiva & Pinheiro, 2021). Exemplo do esforço governamental de restringir o alcance dos benefícios foi o veto do presidente ao Projeto de Lei do Senado que ampliava o número de beneficiários do BPC, em dezembro de 2019, que veio a ser rejeitado pelo Senado em março de 2020 (Brasil. Senado Federal, 2020). Na contramão do aumento da pobreza, do desemprego e da insegurança alimentar, o esforço governamental era para diminuir gastos, restringindo a oferta de proteção social.

Os recursos destinados aos serviços de assistência, excluindo as transferências de renda, também foram alvos de contingenciamento, como pode ser observado no gráfico 4.



Isso afetou não apenas a expansão da rede socioassistencial, mas a manutenção da oferta dos serviços existentes. Com base nos parâmetros definidos pela Norma Operacional Básica de 2005 (NOB SUAS 2005) para cobertura e referenciamento das unidades de atendimento da proteção social básica, todas as regiões do país apresentavam, em 2018, déficit na cobertura das unidades de atendimento, mas a situação mais grave encontrava-se no Nordeste (IPEA, 2020).

Gráfico 4. Execução orçamentária do governo federal na função assistência social, exclusive transferências de renda – 2005/2019  
*valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de 2019*



Fonte: Ministério da Cidadania, 2019.

De 2016 a 2019, estados e municípios tiveram de se adaptar à grande irregularidade dos repasses e a um patamar de recursos inferior aos anos de 2012 a 2014. Para agravar o quadro, com a criação do Programa Criança Feliz (PCF), em 2017, houve diminuição dos recursos destinados ao financiamento do SUAS. O PCF vem sendo criticado pelos especialistas e profissionais da área de assistência social por criar uma espécie de institucionalidade paralela ao sistema e estimular antigas práticas, como o primeiro-damismo (Sposati, 2017;

Vieira, 2018). Em 2018, enquanto os recursos destinados à manutenção dos serviços do SUAS diminuíram em relação a 2017, os recursos do PCF aumentaram (de R\$ 175 milhões para R\$ 238 milhões) (IPEA, 2020). O cenário de incertezas foi agravado por mudanças nas condições dos repasses, realizadas sem a pactuação com gestores estaduais e municipais na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Assim como na área de saúde, também na área assistência social, o governo federal agiu a fim de enfraquecer o arcabouço institucional federativo, centralizando decisões e mesmo a execução das políticas.

Durante o governo Bolsonaro, houve decréscimo dos gastos federais com ações da proteção social básica (PSB) e especial (PSE) (CNAS, 2020; 2021; 2022). Em 2021, ano mais dramático da pandemia, os gastos com ações da PSB somaram R\$ 670 milhões, uma redução de 25% em comparação com o ano anterior. Os recursos destinados ao PSE se reduziram em 27% em relação a 2020. Como o cofinanciamento federal é fundamental para garantir o funcionamento do SUAS e a oferta de serviços, a escassez de verbas federais comprometeu o atendimento da demanda em expansão no período pré-pandêmico, o que foi agravado durante a pandemia.

Com o evento pandêmico, a área teve de atender novos públicos e ampliar a oferta de ações em uma rede socioassistencial já fragilizada. Com o aumento da demanda e diante de novas situações de risco, foi necessário readequar a oferta dos serviços nas unidades de atendimento, em atenção às medidas sanitárias. Ainda que tenham sido aprovados créditos extraordinários, em 2020, essenciais para a compra de equipamentos de proteção individual (EPIs) e de alimentos, eles unicamente garantiram a oferta regular de serviços e benefícios, mal suprindo a lacuna deixada pelo subfinanciamento de anos anteriores (Pinheiro et al., 2020).

Na ausência de vacinas, o distanciamento social e a paralisação de atividades econômicas não essenciais cumpriram

importante papel para conter o avanço do contágio. Como efeito adverso, a suspensão de grande parte das atividades econômicas provocou a perda de renda dos estratos mais pobres da população. Cidadãos com ocupações informais foram demitidos ou tiveram suas atividades paralisadas. Estima-se que 3,4 milhões de pessoas foram afastadas e 21,8 milhões que estavam ocupadas diminuíram seus rendimentos (IBGE, 2020). A esse heterogêneo contingente da população foi dirigido o AE, principal medida de mitigação dos efeitos econômicos da pandemia.

A rápida inclusão do tema na agenda governamental, a seleção de uma alternativa viável para o problema e a formulação de um programa emergencial só foram possíveis pela gravidade e ineditismo da crise e pela atenção pública mobilizada, situação típica de um evento focalizado. Porém, foi fundamental também a *expertise* acumulada em programas anteriores de transferência de renda que constituíram burocracias, instituições, ferramentas e sistemas de informação (Brasil, 2021). Diferentemente do PBF, o AE não foi desenhado para o enfrentamento das desigualdades, mas para o alívio temporário de uma situação atípica e emergencial de perda de emprego e renda provocada pela confluência das crises econômica e sanitária. Direcionado às pessoas inscritas no Cadastro Único (CadÚnico),<sup>2</sup> a trabalhadores informais e a trabalhadores autônomos e microempreendedores individuais, classificados como contribuintes individuais da previdência social, o AE superou as expectativas de público e chegou a contemplar 68 milhões de beneficiários em 2020.

Com uma inserção precária no mercado de trabalho, os trabalhadores informais, rurais ou urbanos, em muitos casos, não têm acesso nem às medidas destinadas aos mais vulnerá-

---

2 Em março de 2020, logo no início da pandemia, estavam cadastradas no CadÚnico 28 milhões de famílias, sendo 23 milhões com cadastros atualizados (<<https://cecad.cidadania.gov.br/painelo3.php>>). Os beneficiários do PBF foram contemplados automaticamente pelo AE.

veis, como serviços da assistência social e dos programas de transferência de renda, nem àquelas destinadas aos trabalhadores formais, como proteção previdenciária, auxílio-doença e seguro-desemprego. Trabalhadores autônomos que contribuem para a previdência social, microempreendedores individuais e pessoas inscritas no CadÚnico possuem algum tipo de registro administrativo, seja previdenciário ou assistencial. O maior desafio na implementação do AE foi identificar os indivíduos que não estavam no CadÚnico ou em outras bases de dados oficiais.

A intenção original do governo era oferecer um AE de R\$ 200,00 (Guedes, 2020), mas o Congresso reformulou a proposta que veio a ser aprovada com valor superior. De abril a junho de 2020, foram pagas parcelas mensais de R\$ 600,00. O auxílio era limitado a dois membros da mesma família, podendo o valor chegar a R\$ 1.200,00 (Brasil, 2020a). De setembro a dezembro do mesmo ano, o valor passou a variar entre R\$ 150,00 e R\$ 375,00, e a ter critérios de elegibilidade mais restritivos (Brasil, 2020b). Em 2021, foram pagas sete parcelas: quatro no valor de R\$ 250,00 pagas de abril a julho (Brasil, 2021) e três parcelas com valores que variaram de R\$ 150,00 a R\$ 375,00, de agosto a outubro (Brasil, 2021a). Mesmo sem sinais de recuperação econômica do país e com o agravamento da pandemia, o valor do benefício e o número de beneficiários do AE em 2021 foram gradualmente reduzidos, atingindo um público elegível de 39 milhões de pessoas (Ministério da Cidadania, 2021).

Em consonância com o esforço centralizador do governo federal, o desenho do programa contemplou processos decisórios e de implementação que tiveram como protagonistas burocratas de nível médio e alto do governo federal e da Caixa Econômica Federal (Cardoso, 2020), desconsiderando não apenas as instâncias de pactuação do SUAS, mas também a rede socioassistencial estruturada no nível local. Apesar da rapidez com que foi formulado e executado, o AE apresentou

uma série de problemas: filas e aglomerações em frente às agências da Caixa Econômica Federal, atrasos no pagamento, dificuldades no cadastramento dos mais vulneráveis sem documentação e sem acesso à internet, instabilidade da plataforma, entre outros (Cardoso, 2020; Simoni Junior, 2021).

O governo Bolsonaro fortaleceu antigas práticas e representações sobre a assistência social. Essa tendência já se manifestara no governo anterior com a criação do PCF, em 2017. O Programa Pátria Voluntária (PPV), que é vinculado ao Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, foi criado em julho de 2019, sob a coordenação de Michelle Bolsonaro, esposa de Jair Bolsonaro. O PPV apela ao primeiro-damismo, ao voluntariado e à difusão da ideia de assistência social como caridade e não como direito (Brasil, 2019).

Tal inflexão na política de assistência social está no centro das críticas ao Programa Auxílio Brasil (AB), lançado em agosto de 2021 (Brasil, 2021b), e aprovado no Congresso em maio de 2022 (Brasil, 2022a). A proposta, que não foi discutida nas instâncias participativas e de pactuação federativa do SUAS, extingue o PBF, considerado por especialistas nacionais e internacionais como exemplar. O AB propõe uma ampla cesta de benefícios<sup>3</sup> que envolvem atuação multisetorial e federativa, tanto para definição de critérios de elegibilidade quanto para execução e fiscalização. Tais características produzem incertezas quanto à operacionalização do novo programa nas estruturas da assistência social, algo que pode comprometer os avanços obtidos pelo PBF quanto à redução das desigualdades pela articulação com a oferta de serviços da rede socioassistencial.

---

<sup>3</sup> Além da cesta de benefícios básicos (Primeira Infância, Composição Familiar e Cidadania) o AB é composto pelos seguintes auxílios: Transporte Escolar, Criança Cidadã, Inclusão Produtiva Rural e Urbana, Benefício Compensatório de Transição e Bolsa de Iniciação Científica Júnior.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos *slogans* da campanha eleitoral de Jair Bolsonaro em 2018 foi “mais Brasil, menos Brasília”. Seu governo, no entanto, tem se dedicado a centralizar decisões sobre a formulação e a implementação de políticas sociais (Arretche, 2019), passando ao largo das estruturas de pactuação federativa e confrontando governadores e prefeitos, independentemente de serem de oposição ou de sua base de apoio. Uma possível adaptação do *slogan* para torná-lo compatível ao que de fato tem acontecido poderia ser: governo federal mais centralizador, menos Estado e federação. A coalizão entre grupos ultraliberais e autoritários de extrema direita, cuja relação se tornou tensa ao longo do governo, resultou em redução acentuada na destinação de recursos financeiros às áreas sociais, que já acumulavam anos de subfinanciamento. A isso combinaram-se os esforços de desconstituir os arcaísmos institucionalizados federativos, instituídos desde a década de 1990, que garantiam a coordenação nacional das ações, razoável cooperação entre os níveis de governo e relativa homogeneidade na oferta de bens e serviços pelos sistemas de políticas sociais. Embora muitas iniciativas do governo federal não tenham tido sucesso, em grande parte em razão da ação dos Poderes Legislativo e Judiciário, de burocracias estatais aliadas a organizações da sociedade civil e de parte da mídia, não há dúvida de que houve redução dos gastos sociais, não apenas motivada pela Emenda Constitucional 95/2016, mas também pelos esforços de dirigentes dos Ministérios da área social.

O ataque às bases da organização federativa nas áreas sociais, inaugurada com Constituição Federal de 1988, e as restrições na destinação de recursos tiveram efeitos socialmente perversos em um contexto de crise econômica, iniciado em 2015 e agravado durante a pandemia de Covid-19. Se, por

um lado, as medidas de suporte socioeconômico promovidas pelo governo federal, com destaque para o AE, foram decisivas para atenuar esses efeitos, a robustez do valor do auxílio se deveu a ação do Poder Legislativo. Sua implementação poderia ter sido menos problemática não fosse seu desenho centralizado e sua desarticulação com a rede socioassistencial disseminada pelo país. O desastre sanitário e socioeconômico da pandemia foi ampliado pela política de propagação do vírus promovida pelo presidente e seu governo. O Brasil está na 15.<sup>a</sup> posição entre os países como maior número de mortes por Covid-19 por 100.000 habitantes, o segundo pior da América Latina (WHO, 2022). Dito isso, tanto houve prolongamento da epidemia, como da crise socioeconômica.

As políticas sociais do governo Bolsonaro têm promovido o aumento da pobreza e das desigualdades sociais no país e, talvez mais grave por seus efeitos de longa duração, têm restringido as capacidades estatais de ao menos atenuar os padrões históricos de desigualdades existentes no país. Os danos sociais e institucionais provocado por esse governo serão de longa duração, pois ele deixa uma herança de ataque destrutivo ao jovem sistema de proteção social do Brasil. Os direitos sociais dos cidadãos brasileiros têm sido garantidos, ainda que de forma pouco adequada às suas necessidades, graças aos esforços de atores estatais e sociais que se contrapõem às propostas do governo federal. Espera-se que essa resistência não esmoreça.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I. & COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, vol. 54, n.º 4, pp. 663-77, 2020.

- ALBUQUERQUE, M. V.; RIBEIRO, L. H. L. Desigualdade, situação geográfica e sentidos da ação na pandemia da Covid-19 no Brasil, *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 36, n.º 12, pp. 1-14, 2020.
- ANDERSON, M. I. P. Médicos pelo Brasil e as políticas de saúde para a Estratégia Saúde da Família de 1994 a 2019: caminhos e descaminhos da Atenção Primária no Brasil. *Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade*, vol. 14, n.º 41, pp. 1-16, 2019.
- ARRETCHE, M. The veto power of sub-national governments in Brazil: Political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. *Brazilian Political Science Review*, 2, pp. 40-73, 2007.
- ARRETCHE, M. O governo Bolsonaro na prática: Mais Brasília, menos Brasil. *Nexo Jornal*, 21-11-2019.
- ASANO, C. L.; VENTURA, D. F. L.; AITH, F. M. A.; REIS, R. R. & RIBEIRO, T. B. Direitos na pandemia mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. *Boletim Cepedisa, Conectas-Direitos Humanos*, 10, 2021.
- BÉLAND, D.; ROCCO, P.; SEGATTO, C. I. & WADDAN, A. Trump, Bolsonaro, and the framing of the Covid-19 crisis: how political institutions shaped presidential strategies, *World Affairs*, pp. 413-440, winter 2021.
- BICHIR, R. & GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E. & FARIA, C. A. P. *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Ed. UNESP, 2019.
- Brasil. Decreto n.º 9.906, de 9 de julho de 2019. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9906.htm)>. Acesso em: 30-5-2022.
- Brasil. Decreto n.º 10.530, de 26 de outubro de 2020. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10530.htm)>. Acesso em: 25-5-2022.



- Brasil. *Lei n.º 13.982*, de 2 de abril de 2020. 2020a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm)>. Acesso em: 31-5-2022.
- Brasil. *Medida Provisória n.º 1.000*, de 2 de setembro de 2020. 2020b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm)>. Acesso em: 31-5-2022.
- Brasil. *Medida Provisória n.º 1.039*, de 18 de março de 2021. 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1039.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1039.htm)>. Acesso em: 31-5-2022.
- Brasil. *Decreto n.º 10.740*, de 5 de julho de 2021. 2021a. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.740-de-5-de-julho-de-2021-330268082>>. Acesso em: 31-5-2022.
- Brasil. *Medida Provisória n.º 1.061*, de 9 de agosto de 2021. 2021b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>>. Acesso em: 31-5-2022.
- Brasil. *Lei n.º 14.303*, de 21 de janeiro de 2022. 2022. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.303-de-21-de-janeiro-de-2022-\\*-375541502](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.303-de-21-de-janeiro-de-2022-*-375541502)>. Acesso em: 25-1-2022.
- Brasil. *Lei n.º 14.342*, de 18 de maio de 2022. 2022a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.342-de-18-de-maio-de-2022-400975521>>. Acesso em: 31-5-2022.
- Brasil. Ministério da Cidadania. Portaria n.º 378, de 7 de maio de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, edição 87, seção 1, p. 113, 2020.
- Brasil. Senado Federal. *Lei n.º 13.981*, de 23 de março de 2020. 2020. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/32000360/publicacao/32000729>>. Acesso em: 29-5-2022.

- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N.; FERREIRA, L. T. Eventos focalizadores e a pandemia da Covid-19: a renda básica emergencial na agenda governamental brasileira. *Revista de Administração Pública*, vol. 55, n.º 3, pp. 644-61, 2021.
- CARDOSO, B. B. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, vol. 54, n.º 4, pp. 1.052-63, 2020.
- CEPAL. *Covid-19 Observatory in Latin America and the Caribbean*. 2021. Disponível em: <<https://cepalstatprod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=BRA>>. Acesso em: 10-10-2021.
- CIMI. Conselho Indigenista Missionário. *Nota do CIMI: o desmonte da saúde indígena é uma pandemia à parte*. 24-8-2020. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2020/08/nota-do-cimi-desmonte-saude-indigena-pandemia-a-parte/>>. Acesso em: 29-5-2022.
- CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n.º 2, de 7 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10-2-2020, n.º 28, Seção 1, p. 66.
- CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS/MC n.º 28, de 25 de fevereiro de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26-2-2021, n.º 38, Seção 1, p. 3.
- CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS/MC n.º 61, de 21 de fevereiro de 2022. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22-2-2022, n.º 37, Seção 1, p. 6.
- FARIA, M.; NOBRE, V.; TASCA, R. & AGUILLAR, A. *A proposta de orçamento para saúde em 2022*. Nota Técnica n.º 23. Brasília: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde – IEPS, 2021.
- FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- GIOVANELLA, L.; FRANCO, C. M. & ALMEIDA, P. F. Política Nacional de Atenção Básica: para onde vamos? *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 25, n.º 4, pp. 1.475-81, 2020.

- GRISA, C. & NIEDERLE, P. A. Paradigmas, mudanças institucionais e desmantelamento de políticas públicas na região especializada de agricultura familiar do Mercosul. *Lua Nova*, 112, pp. 251-82, 2021.
- GUEDES, P. Os políticos têm de controlar 100% do orçamento. *Estado de São Paulo*, pp. 26-7, 10-3-2019.
- GUEDES, P. Governo anuncia R\$ 150 bi para combate ao coronavírus. 18-3-2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2qV1euU68Ww>>. Acesso em: 30-5-2022.
- GUICHENEY, H.; JUNQUEIRA, M. O. & ARAÚJO, V. O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, vol. 1, n.º 83, pp. 69-92, 2018.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Conta-Satélite de Saúde: Brasil 2010-2017. *Contas Nacionais*, 71, pp. 1-12, 2019.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: PNAD Covid-19. 2020. Disponível em: <<https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid>>. Acesso em: 2-10-2020.
- IGREJA, R. L. Populism, inequality, and the construction of the “other”: an anthropological approach to the far right in Brazil. *Vibrant*, vol. 8, 2021, pp. 1-22.
- INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. *A conta do desmonte: balanço do Orçamento Geral da União 2021*. Brasília, 2022.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Assistência Social. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise n.º 27*, pp. 57-90. 2020. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36260&Itemid=9](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36260&Itemid=9)>. Acesso em: 1.º-6-2022.
- IPEA. Assistência Social. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise n.º 28*, 65-107. 2021. Disponível em: <<https://>>

- www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\_content&view=article&id=37679&Itemid=9>. Acesso em: 1.º-6-2022.
- JACCOUD, L.; BICHIR, R. & MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. *Novos estudos CEBRAP*, 36, pp. 37-53, 2017.
- MAGALHÃES, A. M. O subsistema é nosso: mobilizações indígenas e a coletivização do cuidado no Brasil. *Mana*, vol. 28, n.º 1, pp. 1-33, 2022.
- MANDETTA, L. H. *Discurso de Posse* (transcrito). 2-1-2019. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=Fw7LLE81\\_U](https://www.youtube.com/watch?v=Fw7LLE81_U)>. Acesso em: 20-5-2022.
- MANDETTA, L. H. *Entrevista Roda Viva* (transcrito). 27-5-2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Oo2qhzamw84&t=2535s>>. Acesso em: 20-5-2022.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Financiamento da Assistência Social no Brasil*. Nota Técnica de Monitoramento. 2019. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Nota\\_Tecnica\\_Caderno\\_SUAS\\_2019.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Nota_Tecnica_Caderno_SUAS_2019.pdf)>. Acesso em: 5-5-2022.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Governo Federal cancela 1,3 milhão de benefícios do Bolsa Família em 2019 por irregularidades*. 20-1-2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/01/governo-federal-cancela-1-3-milhao-de-beneficios-do-bolsa-familia-em-2019-por-irregularidades>>. Acesso em: 28-5-2022.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Auxílio Emergencial*. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1/auxilio-emergencial-2021>>. Acesso em: 8-5-2022.
- ORELLANA, J. D. Y.; CUNHA, G. M.; MARRERO, L.; MOREIRA, R. I.; LEITE, I. C. & HORTA, B. L. Excesso de mortes

- durante a pandemia de Covid-19: subnotificação e desigualdades regionais no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 36, n.º 1, pp. 1-16, 2020.
- PAIVA, A. B. P. & PINHEIRO, M. B. *BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício*. Texto para Discussão n.º 2.709. IPEA, 2021. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=38580&Itemid=457](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38580&Itemid=457)>. Acesso em: 6-5-2022.
- PAJOLLA, M. Governo Bolsonaro quer aprofundar privatização da saúde indígena, alertam organizações. *Brasil de Fato*, 9-1-2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/01/09/governo-bolsonaro-quer-aprofundar-privatizacao-da-saude-indigena-alertam-organizacoes>>. Acesso em: 29-5-2022.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, n.º 3, pp. 521-57, 2000.
- PINHEIRO, M. B.; PAIVA, A. B.; LICIO, E. C.; NATALINO, M. & BARTHOLO, L. *O financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da Covid-19*. Nota Técnica n.º 80. Brasília: IPEA, 2020.
- RAMOS, C. G. Change without Transformation: Social Policy Reforms in the Philippines under Duterte, *Development and Change*, vol. 51, n.º 2, pp. 485-505, 2020.
- SANTOS, F. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.
- SANTOS, H. L. P. C.; MACIEL, F. B. M., SANTOS JUNIOR, G. M., MARTINS, P. C., PRADO, N. M. B. L. Gastos públicos com internações hospitalares para tratamento da Covid-19 no Brasil em 2020. *Revista de Saúde Pública*, 55, pp. 1-12, 52, 2021.
- SIMONI JUNIOR, S. Políticas de transferência de renda e de assistência no Brasil: descontinuidades recentes e os desafios

- colocados pela Covid-19. *Cadernos Prolam/USP-Brazilian Journal of Latin American Studies*, vol. 20, n.º 40, pp. 210-36, 2021.
- SIMONI JUNIOR, S., LAZZARI, E. & FIMIANI, H. Federalismo fiscal na pandemia da Covid-19: do federalismo cooperativo ao bolsonarista. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(87), pp. 1-20, 2022.
- SPOSATI, A. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. *Serviço Social e Sociedade*, 130, pp. 526-46, 2017.
- TERRA, O. *Discurso de Posse* (transcrito). 2-1-2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HJyGpQvoXlQ>>. Acesso em: 25-5-2022.
- UOL. “Voucher da saúde” defendido por Guedes é a privatização do SUS?. 9-5-2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/05/09/voucher-da-saude-sus-privatizacao-paulo-guedes-saude-publica-plano-de-saude.htm>>. Acesso em: 20-5-2022.
- VIEIRA, T. V. A. *A implementação do Programa Criança Feliz no município de Viamão: O papel dos burocratas de nível de rua na Assistência Social*. Bacharelado em Administração, UFRGS, 2018.
- WHO. World Health Organization. *WHO Coronavirus (Covid-19) Dashboard*. Disponível em: <<https://covid19.who.int/data>>. Acesso em: 2-5-2022.

**Forças Armadas, defesa e inteligência:  
desafios do Regime Democrático Brasileiro  
em um mundo em transformação**

*Octavio Amorim Neto  
Júlio C. Rodriguez*

**N**o Brasil, as tensões entre civis e militares remontam à década final do regime monárquico. A partir da instituição da República em 1889 por um golpe militar, foram sempre muito atribuladas até o hiato que vai da posse de Fernando Collor na presidência da República em 1990, passando pela criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999, até encerrar-se em dezembro de 2014, quando da publicação do Relatório Final da Comissão da Verdade. Foi aproximadamente apenas um quarto de século durante o qual não se verificou o tradicional protagonismo dos militares na vida política nacional. A partir de 2015, inicia-se um processo de politização dos militares e contestação da autoridade civil por membros da profissão das armas. Finalmente, com a eleição do ex-capitão

Jair Bolsonaro à chefia do Poder Executivo Federal, os militares regressaram ao poder, mas, dessa vez, a convite de um presidente democraticamente eleito (Amorim Neto & Acácio 2020a).

A criação do MD por líderes civis, juntamente com a decisão de nomear civis para chefiá-lo (o que durou até fevereiro de 2018), foi um passo muito importante em direção a um maior controle dos militares por civis. Foi, contudo, insuficiente, uma vez que, entre outros fatores, permaneceram vigentes as prerrogativas do artigo 142 da Constituição Federal de 1988, o qual confere aos militares o poder de garantir a lei e a ordem interna do país. A retirada dos militares da vida política nacional, conseqüentemente, permaneceu incompleta. A partir de 2019, com a posse de Bolsonaro e a nomeação de dezenas de oficiais da ativa e da reserva para postos ministeriais e centenas de militares para cargos nos escalões inferiores do Executivo Federal, houve um grande retrocesso no controle dos militares pelos civis. O retorno ao padrão observado entre 1990 e 2014 será uma das mais árduas tarefas que enfrentará um eventual governo não bolsonarista a partir de 2023.

Além do estabelecimento de um Ministério único a cargo da defesa nacional, o que implicou a extinção dos Ministérios de cada força singular, destacamos também a nomeação de civis na gestão da Defesa. Isso acarretou, por sua vez, redução do número de militares no primeiro escalão do Poder Executivo. Desde sua criação, o MD tem crescido em importância dentre os Ministérios, tanto pelo tamanho do seu orçamento quanto pelo tamanho de sua máquina burocrática. Por exemplo, hoje, segundo o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, o MD conta com o maior número de servidores do Executivo Federal, cerca de 40% do total de servidores públicos e 50% dos pensionistas do governo fede-



ral.<sup>1</sup> Esses dados são evidência da relevância orçamentária e política do MD. De maneira complementar, segundo o mesmo Portal, entre funcionários da ativa e pensionistas, o custo com o pessoal do MD constitui cerca de 30% do total nacional, oito vezes mais do que com o pessoal da Saúde.

O tamanho do MD atual dificultará sobremaneira os esforços de reorganização das relações entre civis e militares a partir de 2023, caso se eleja, em 2022, um presidente comprometido com a retirada dos militares da política. Além das complicações inerentes a qualquer tentativa de alteração de um Ministério inchado, o governo Bolsonaro recorreu amplamente aos militares para cargos de direção e assessoria em diferentes Ministérios e níveis da administração pública. Isso é outra evidência tanto do regresso dos militares ao centro da arena política nacional quanto do seu enraizamento na administração pública federal. Portanto, mesmo se Bolsonaro for reeleito, permanecerá alto o potencial de tensão entre civis e militares no país. Se um candidato de oposição a Bolsonaro for eleito presidente, o potencial será mais alto ainda.

Outro elemento que caracteriza o regresso dos militares ao poder desde 2019 é o aumento do poder da direita e da extrema direita no Congresso a partir da eleição de 2018 (Nicolau, 2020). Historicamente, esses dois grupos ideológicos sempre foram os mais simpáticos à intervenção militar na política. Não surpreende, portanto, que suas bancadas na legislatura de 2019-2023 apoiem soluções militaristas para problemas nacionais eminentemente civis, tais como os da educação básica nacional, com a proposta de escolas cívico-militares, por exemplo. É provável que tais bancadas continuem bem representadas na legislatura de 2023-2027 (MCM Consultores Associados, 2022).

---

<sup>1</sup> <<https://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

Dito isso, neste capítulo, abordaremos, primeiro, alguns aspectos relativos ao regresso dos militares, pelas mãos de um presidente eleito, ao centro decisório do país; depois, elencaremos os principais efeitos de tal regresso para as políticas de defesa e inteligência e, por fim, identificaremos algumas das implicações para nossa democracia, oferecendo também sugestões necessárias, mas não suficientes, para o fortalecimento do controle dos militares pelos civis e para a melhoria das relações civis-militares no Brasil.

## O REGRESSO DOS MILITARES AO CENTRO DA POLÍTICA NACIONAL

A remoção da presidente Dilma Rousseff, em 2016, é uma das marcas do regresso dos militares ao poder político nacional. No governo de Michel Temer, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) passou a ser ocupado pelo general Sérgio Etchegoyen. Em 2018, ele promove o regresso dos militares ao comando do MD, com a nomeação do general Silva e Luna para chefiar a pasta. O governo de Jair Bolsonaro representou o auge do recente fortalecimento político dos militares, dessa vez pela via eleitoral. Durante seu mandato, por meio de nomeações políticas para Ministérios, para cargos de confiança e de assessoria, bem como para direção de estatais, como a Petrobras e a Itaipu Binacional, estima-se que mais de 6 mil militares ocuparam cargos no governo e, em alguns momentos, quase 40% dos Ministérios foram chefiados por militares da ativa ou reserva.<sup>2</sup>

O fortalecimento anteriormente referido aumentou a capacidade de barganha política dos militares, elevando o MD

---

<sup>2</sup> <<https://oglobo.globo.com/politica/presenca-de-militares-em-cargos-civis-mais-que-dobrou-no-governo-bolsonaro-25079165>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

ao topo dos cinco maiores orçamentos federais, junto com Economia, Saúde, Cidadania e Educação.<sup>3</sup> Por conseguinte, resultou em ganhos corporativos e proteção contra os efeitos das medidas econômicas do governo,<sup>4</sup> com melhorias nas carreiras e salários,<sup>5</sup> reformas nas aposentadorias<sup>6</sup> e, inicialmente, em garantias aos investimentos estatais em projetos estratégicos de defesa.<sup>7</sup> Parte das demandas estratégicas identificadas pelos novos dirigentes militares foi inscrita nos novos documentos de defesa publicados em 2020 (Política Nacional de Defesa [PND], Estratégia Nacional de Defesa [END] e Livro Branco de Defesa Nacional [LBDN]), conforme analisaram Amorim Neto & Acácio (2020b). Entretanto, esses documentos não deixam claras quais são as principais ameaças estratégicas que o país enfrenta e, logo, quais são as razões pelas quais os equipamentos estratégicos identificados nesses textos são prioritários. Por exemplo, a escolha do Blindado Leve sobre Rodas Guarani como projeto estratégico não tem ligação clara com as ameaças externas que o Brasil enfrentaria. A falta de clareza com relação a ameaças não impediu, contudo, que figurasse, pela primeira vez naqueles documentos, uma nova prioridade orçamentária dos militares, qual seja, gastos contínuos em defesa da ordem de 2% do PIB nacional. Hoje os gastos em defesa representam cerca de

---

3 <<https://legis.senado.leg.br/norma/33595931/publicacao/33596126>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

4 <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/militares-escapam-de-aperto-salarial-do-funcionalismo-sob-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

5 <<https://www.poder360.com.br/governo/investimento-na-defesa-cai-11-sob-bolsonaro-gastos-com-pessoal-sobem-13/>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

6 <<https://legis.senado.leg.br/norma/31836233>>.

7 <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/05/governo-blinda-fundos-militares-ao-remanejar-recursos-para-melhorar-caixa.shtml>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

1,5% do PIB nacional. Logo, a nova prioridade representaria um aumento fixo de 0,5% do PIB.

A demanda por elevação de gastos com defesa é resultado direto tanto do protagonismo dos militares no governo quanto da percepção — correta —, pelas Forças Armadas de que não dispõem da capacidade de interoperabilidade para conflitos futuros. Trata-se do tipo de capacidade que a guerra entre a Rússia e a Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022, veio demonstrar como essencial.<sup>8</sup> Isso tem implicações concretas para potências médias, como é caso do Brasil, as quais ainda não logram conduzir operações militares com coordenação plena entre suas Forças singulares. Por isso, a inserção dessas prioridades no orçamento de defesa é importante, devendo ser mantida por futuros governos. A questão que se coloca diz respeito a se o tamanho dos gastos é suficiente para gerar interoperabilidade, tendo em vista que mais de 85% das despesas com a defesa nacional tem que ver com gasto com pessoal.

Na verdade, a elevação dos gastos de defesa<sup>9</sup> e a incorporação dos militares no centro da administração pública não têm sido acompanhadas por um maior sucesso, em termos de execução, dos projetos estratégicos.<sup>10</sup> Conforme indicam Giesteira, Matos & Ferreira (2021) os sistemas de monitoramento e vigilância do Exército e da Marinha (SISFRON e SisGAAz), entre 2012 e 2019, se encontravam executados a uma taxa

---

8 No teatro de operações do conflito Rússia-Ucrânia, os sistemas modernos de C4ISR (Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento) têm sido indispensáveis para garantir capacidade de combate coordenada entre as Forças singulares de cada país.

9 <<https://oglobo.globo.com/politica/governo-aumenta-investimentos-para-projetos-das-forcas-armadas-em-2021-24623063>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

10 <<https://www.camara.leg.br/noticias/755229-forcas-armadas-dizem-que-cortes-comprometem-programas-estrategicos/>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

de apenas 2%. O Programa Espacial, de responsabilidade da Força Aérea, e o Submarino de Propulsão Nuclear<sup>11</sup> também apresentam significativos atrasos em sua consecução. O projeto estratégico dos aviões de combate, o Projeto F-X2, e o desenvolvimento e aquisições do cargueiro militar KC-390 também têm sofrido com atrasos e contingenciamentos.<sup>12</sup>

Assim, justamente como era de se esperar, o envolvimento dos militares na política nacional pode ter precarizado a capacidade de gestão dos seus projetos estratégicos. A ampliação do envolvimento dos militares em setores tipicamente civis — como a Casa Civil, os Ministérios da Educação, da Saúde e da Ciência e Tecnologia — passou a figurar no centro das preocupações dos militares brasileiros, retirando dos projetos estratégicos e do preparo das forças a priorização necessária. E, também como era de se esperar, o Congresso Nacional, em particular, e a classe política, em geral, têm permanecido alheios aos temas relacionados à defesa nacional. Por essa razão, a ocupação da cadeira de ministro da Defesa por um civil — dotado de significativa autoridade política e vocação para o assunto — é indispensável, uma vez que pode ficar acima das divisões entre as Forças singulares, arbitrá-las, e ter capital político para fazer valer suas preferências.

Além dos problemas com os projetos estratégicos, a ocupação de cargos de natureza civil e o protagonismo político dos militares não têm sido equânimes entre as Forças. Como mostram Villa & Passos (2022), a maioria dos ministros militares é oriunda do Exército. Destaque-se também que integram ou integraram o governo Bolsonaro oficiais da Força

---

11 <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/projeto-do-submarino-nuclear-atrasa-e-estaleiro-tenta-evitar-desmobilizacao.shtml>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

12 <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/09/23/fab-deve-receber-cacas-com-atraso.ghtml>>; <<https://aeroin.net/apos-cortar-o-embraer-kc-390-fab-diz-que-pode-dobrar-a-frota-de-cacas-gripen/>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

Terrestre que tiveram algum papel de alto nível na Operação de Paz das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH 2004-2017), cujo comandante militar sempre foi um general brasileiro. Por conta da forte associação entre participação de militares brasileiros na MINUSTAH e participação política no governo Bolsonaro, no futuro, as elites civis pensarão muito antes de engajar tropas brasileiras em importantes operações de paz. Um cenário provável sugere que o país se afastará delas, de modo a evitar uma nova onda de politização dos militares.

Além disso, não podemos deixar de frisar que o aumento do poder dos militares na política nacional veio na esteira da ascensão da extrema direita no Brasil e no mundo. As declarações públicas de organizações conservadoras que prezam o passado golpista e autoritário do país tornaram-se mais frequentes. Não à toa, o flerte de lideranças políticas nacionais com práticas autocráticas e de desrespeito às instituições tem sido muito frequente entre 2019 e 2022. Obviamente, isso enfraquece a democracia.

De maneira análoga, tivemos a ampliação, nos governos Temer e Bolsonaro, do número de órgãos que compõem o atual Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), em diversos Ministérios, como os da Educação e o da Mulher, Família e Direitos Humanos. Além disso, assim como os militares, os agentes da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) passaram a atuar diretamente em outros Ministérios.<sup>13</sup> Por conta de tal ampliação, o Sistema sai dos iniciais 22 órgãos em 2002, passa para 37 em 2013, chegando ao pico de 48 órgãos em 2021. Enquanto em 11 anos após a sua criação, houve um incremento de 13 órgãos no SISBIN, em apenas 5 anos de governos Temer e Bolsonaro, foram inseridos mais 13 órgãos ao Sistema. Isso resultou em grande expansão do

---

13 <<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/helena-coloca-agente-da-abin-em-ministerio-desejado-pelo-centrao/>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

número de instituições que exercem vigilância e fiscalização sobre a sociedade brasileira. O que pode não representar um problema em si (Cepik, 2021). A questão que se coloca é que tal ampliação não foi acompanhada de uma definição clara, pelo Poder Legislativo, sobre o que vem a ser uma atividade de inteligência, ademais de o país não ter qualquer definição e preocupação com controles democráticos efetivos sobre essas atividades (Cepik, Rodriguez & Arturi, 2020). Assim como o regresso dos militares ao centro da arena política enfraquece a democracia por erodir o controle dos militares pelos civis, a ampliação do SISBIN, a falta de definição sobre atividades de inteligência e a ausência de controles democráticos sobre elas colaboram para depreciar o regime democrático (Arturi & Rodriguez, 2019).

Por quê? Porque as atividades de inteligência empreendidas pelo conjunto da comunidade de inteligência nacional passaram a figurar no mesmo patamar da ação dos militares em funções civis, isto é, encontram-se fora do alcance do controle legislativo e livres de limites impostos por freios democráticos. Especialmente quando cometem faltas graves, os agentes de inteligência são responsabilizados apenas pelos mecanismos previstos em seus próprios órgãos de origem, uma vez que, segundo o Decreto 10.445, de 30 de julho de 2020, cabe ao diretor-geral da ABIN monitorar as atividades de inteligência e prestar contas aos órgãos de controle.

Outro efeito do regresso dos militares ao centro da arena política é o de tomarem decisões que, em democracias consolidadas, estão nas mãos dos civis. Aqui referimo-nos ao estabelecimento das principais diretrizes da política de defesa e das prioridades estratégicas nacionais, assim como à condução do processo decisório em política de defesa e inteligência. Por exemplo, os especialistas civis em assuntos militares e de defesa nacional tentaram influenciar o debate nacional em 2019-2021, mas o peso dos militares nos Minis-

térios e na administração pública limitou cabalmente o papel da academia civil.

De maneira complementar, salientamos também o arrefecimento na cooperação entre civis e militares no tocante a assuntos de defesa. Por exemplo, os Cursos de Extensão em Defesa Nacional (CEDN), promovidos pelo MD, testemunharam grande diminuição da participação de professores universitários. Todavia, houve crescimento de convidados militares e das escolas militares. Apesar dos esforços das associações nacionais de estudos de defesa, de ciência política, e de relações internacionais (Associação Brasileira de Educação a Distância [ABED], Associação Brasileira de Ciência Política [ABCP] e Associação Brasileira de Relações Internacionais [ABRI]), o diálogo entre militares e acadêmicos civis nos últimos anos foi radicalmente reduzido. Isso produz efeitos negativos nos dois lados. Pelo lado dos militares, voltamos ao velho passado de quase monopólio das Forças Armadas sobre assuntos de defesa. Já pelo lado dos civis, deu-se o recrudescimento da aversão à instituição militar.

Em suma, o retorno dos militares ao proscênio político ampliou as dificuldades inerentes ao controle e à fiscalização da caserna, dificuldades evidentes na profunda opacidade do MD e dos órgãos que integram o SISBIN. Com relação a este, destacamos o caso do dossiê elaborado pela Secretaria de Operações Integradas (SEOPI) para monitorar supostos opositores do governo.<sup>14</sup>

Por conta de sua formação e tradições profissionais, os militares são afeitos a hierarquias e prestam poucas informações sobre suas atribuições aos civis, sendo, portanto, muito sensíveis às cobranças públicas e à fiscalização de suas atividades pela sociedade. Somados ao poder político que

---

14 <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-08-21/stf-proibe-governo-de-monitorar-opositores-e-fecha-cerco-sobre-setor-de-inteligencia-de-bolsonaro.html>>. Acesso em: 26 mai. 2022.



passaram a exercer a partir de 2019, aqueles atributos profissionais têm contribuído para substancial redução da transparência,<sup>15</sup> para o descaso com as expectativas de instituições civis e para ainda mais escasso compromisso com controles civis sobre a ação dos militares.

No cômputo geral, em virtude do retorno dos militares ao centro da arena política, houve degradação da qualidade do regime democrático e perda de capacidade de consecução de projetos estratégicos. Enfraqueceram-se tanto a democracia quanto a defesa nacional, mas estreitos interesses materiais e corporativos das Forças Armadas foram satisfeitos.

## OFUTURODADEMOCRACIABRASILEIRAEODESEMBARQUE NECESSÁRIO DOS MILITARES DO GOVERNO

Caso Bolsonaro não se reeleja, quem for eleito presidente em 2022 precisará reduzir significativamente a participação de militares em cargos políticos. Precisarão também iniciar o processo de “normalização” das relações civis-militares no país, sob o risco de vermos o regime democrático e as Forças Armadas mais degradados ainda.

O fortalecimento do controle civil sobre os militares e a melhoria da qualidade das relações entre civis e militares em uma democracia dependem, dentre muitas possibilidades, de marcos institucionais claros sobre a participação de militares na política nacional e a participação dos civis na direção da defesa nacional. Do ponto de vista prático, o referido fortalecimento requer (1) a proibição por lei do exercício de cargos de natureza civil por oficiais da ativa, tal qual propõe o projeto de emenda constitucional da deputada Perpétua Al-

---

15 <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/lei-de-acesso-a-informacao-faz-10-anos-cria-raizes-e-tem-arcabouco-sob-ataque.shtml>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

meida (PCdoB-AC), (2) a elaboração por civis de estudos sobre quais devem ser os equipamentos estratégicos nacionais, (3) a implementação de mecanismos eficazes de controle democrático da atuação dos militares, como, por exemplo, a recriação de uma comissão parlamentar permanente de Forças Armadas e assuntos de defesa, (4) a criação de uma carreira de analista de defesa civil dentro do MD,<sup>16</sup> carreira que garanta a presença de civis em cargos de direção, planejamento e gestão de assuntos militares, (5) a garantia da manutenção do papel dos militares na condução dos assuntos militares no campo operacional e tático, e (6), tal qual sugerido pelo historiador José Murilo de Carvalho, eliminar cinco palavras — “à garantia dos poderes constitucionais” — do artigo 142 da Constituição, segundo o qual as Forças Armadas “são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.<sup>17</sup> A remoção daquelas cinco palavras acabaria com divergências sobre a interpretação do papel constitucional das Forças Armadas.

---

16 Na Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, a criação de tal carreira foi prometida: “O Ministério da Defesa realizará estudos sobre a criação de quadro de especialistas civis em Defesa, em complementação às carreiras existentes na administração civil e militar, de forma a constituir-se em uma força de trabalho capaz de atuar na gestão de políticas públicas de defesa, em programas e projetos da área de defesa, bem como na interação com órgãos governamentais e a sociedade, integrando os pontos de vista político e técnico” (Brasil. Ministério da Defesa, 2008, p. 50).

17 Ancelmo Góis, “A sugestão sobre como encerrar a divergência do papel constitucional das Forças Armadas”, *O Globo*, 9 de junho de 2020, <<https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/sugestao-sobre-como-encerrar-divergencia-do-papel-constitucional-das-forcas-armadas.html>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

As seis medidas listadas poderiam propiciar a melhoria das relações entre civis e militares no país, pois confeririam clareza tanto a papéis compartilhados quanto a papéis específicos de cada parte na defesa nacional. Poderiam garantir a subordinação dos militares aos civis na gestão de assuntos de defesa, algo essencial para o revigoramento da democracia no país. Trata-se de temas urgentes para o debate acadêmico especializado, mas que devem figurar como prioridade dos partidos políticos e líderes nacionais.

O êxito das seis medidas vai depender de liderança presidencial e de intenso engajamento dos congressistas, devendo ser mencionadas pelos candidatos de oposição a Bolsonaro durante a campanha eleitoral de 2022. Ou seja, a classe política terá de superar sua antiga negligência com assuntos de defesa e militares. O fim da negligência é urgente em função não apenas dos problemas políticos domésticos do país, mas da realidade internacional que se avizinha. A disputa estratégica entre as três grandes potências — Estados Unidos, China e Rússia — tende a se acirrar nas próximas décadas, uma vez que estão a ampliar seus gastos militares, suas capacidades de projeção de força, suas atividades bélicas e capacidades de desenvolvimento de tecnologia militar.

De maneira complementar, a invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022 mostrou que guerras convencionais continuam na ordem do dia. Ações militares com uso de forças terrestres, marítimas, aéreas com suporte de satélites e de aeronaves armadas não tripuladas, isto é, efetivos sistemas de interoperabilidade, constituem características fundamentais dos futuros conflitos, juntamente com a incorporação de novas tecnologias ao campo da defesa, como a Inteligência Artificial.<sup>18</sup> Entretanto, o desenvolvimento de melhores capacidades depende não apenas de orçamento, mas de planejamento

---

<sup>18</sup> <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-04-19/force-future>>. Acesso em: 26 mai. 2022.

estratégico para emprego de forças, de definição de prioridades orçamentárias (menos gasto com pessoal e mais com desenvolvimento tecnológico, por exemplo), de definições claras sobre riscos e ameaças internacionais. Nesse sentido, concordamos plenamente com uma recente proposta de Raul Jungmann, ex-ministro da Defesa:

Condicionar a efetivação do item anterior [a elevação do orçamento de defesa] a um plano de redução do custo com pessoal, ampliação dos investimentos e transformações necessárias das Forças, sobretudo sua modernização, profissionalização e interoperabilidade. A necessidade de mais investimentos em atualização e desenvolvimento tecnológico em nossa defesa se choca com os elevados gastos com pessoal e custeio, na faixa dos 75%, portanto acima da média mundial, e a necessidade de liberação de recursos para investimentos em capital (Jungmann, 2021, p. 64).<sup>19</sup>

A atualização e o desenvolvimento tecnológicos mencionados por Jungmann dependerão de vontade e recursos políticos para que se estabeleçam prioridades e definições estratégicas, com a participação de especialistas civis, e da concentração dos nossos militares em assuntos de defesa. Estes incluem treinamento, prontidão e desenvolvimento e emprego de tecnologias para operações com integração das Forças singulares. Assim, para que tenhamos uma defesa eficaz diante de amplas mudanças na atividade bélica em escala global, os militares brasileiros necessitam regressar à caserna o mais breve possível.

---

<sup>19</sup> Em geral, subscrevemos a maioria das propostas apresentadas por Raul Jungmann, as quais incluem a criação da Guarda Nacional “[...] para assumir funções ora de responsabilidade das FAs e que as sobrecarregam em detrimento de sua missão principal, a defesa nacional” (Jungmann, 2021, p. 62).

Convém, por fim, mencionar que um candidato de oposição que porventura seja eleito em 2022 deverá procurar negociar o apoio de oficiais-generais para que a retirada dos militares da política seja feita de forma ordeira e eficaz, tal qual fez Tancredo Neves em 1984. Esse presidente certamente terá de fazer concessões aos interesses corporativos das Forças Armadas, mas apenas aos interesses que fortaleçam as capacidades de defesa externa do país. Para tanto, deverá manter os gastos em projetos estratégicos das Forças que estejam diretamente vinculados com a defesa do país diante das ameaças externas. Por exemplo, manter os projetos dos aviões de combate F-X2, o cargueiro militar KC-390, o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais da Aeronáutica; os projetos do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), o sistema de defesa antiaérea Astros 2020 do Exército; o Programa Nuclear Marinha, e a Construção do Polo Naval e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), também da Marinha.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, alguns importantes setores das Forças Armadas brasileiras têm se concentrado mais na atividade de política e proteção de seus interesses corporativos do que no aprimoramento da defesa nacional. O envolvimento dos militares na política, portanto, debilita não apenas a democracia, mas também a nossa capacidade de defesa, fazendo definir a reflexão sobre assuntos estratégicos pelo alto oficialato. Se somarmos a isso a tradicional negligência da classe política brasileira com assuntos de defesa, temos, então, uma situação que deve suscitar grave preocupação.

Nossas Forças Armadas parecem viver em permanente desvio de função. Antes da ascensão de Bolsonaro, estiveram excessivamente envolvidas na segurança pública (Amorim

Neto, 2019). Desde 2019, encontram-se profundamente emaranhadas em atividades políticas. A continuar assim, no futuro, não teremos mais Forças Armadas para valer, mas, isto sim, uma mistura de gendarmaria com arremedo de partido político.

Portanto, cabe enfatizar que o preparo para a guerra real, o desenvolvimento e a aquisição de equipamentos de comprovada eficiência, a realização de investimentos em ciência e tecnologia que promovam capacidade de as Forças operarem em conjunto e a elaboração de soluções nacionais para uma série de problemas táticos e operacionais dependem da dedicação exclusiva da Marinha do Brasil, do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira em assuntos militares.

Contudo, para que a referida dedicação ocorra, os civis devem estar preparados para assumirem postos de gestão no MD — com a criação da carreira de analista civil de defesa —, assim como os partidos e os parlamentares devem abandonar a inércia e o descuido para com os assuntos militares que lhes caracteriza.

Por último, esboçamos a seguir dois cenários derivados dos possíveis resultados das eleições de 2022. O primeiro deles seria o de reeleição do atual presidente e o segundo, a eleição de um candidato saído da atual oposição a Bolsonaro.

No primeiro caso, de reeleição de Jair Bolsonaro, teríamos a continuidade do protagonismo dos militares na política nacional, a começar pela manutenção de um general de Exército da reserva na vice-presidência. Depois, pela manutenção de bancadas parlamentares de considerável tamanho associadas à direita e à extrema direita, defensoras das agendas armamentistas e da educação cívico-militar. Também teríamos a manutenção dos militares nos Ministérios e em cargos da administração pública de natureza civil. Mas, sob a pressão do Centrão, poderá haver alguma redução no número de militares no governo. Com relação à política de inteligência, veríamos a manutenção do atual alto número de órgãos

que integram o SISBIN e empreendem atividades de inteligência, sem clara definição e controle externo. Finalmente, no tocante à defesa nacional, permaneceriam os efeitos negativos decorrentes da presença dos militares no centro da arena política e nenhum incentivo para que a classe política reduza sua negligência relativa aos assuntos de defesa.

Em caso de vitória de um candidato de oposição a Bolsonaro, o primeiro ponto que destacamos é a necessidade de formação de uma ampla coalizão democrática para que estejam garantidas a capacidade de assumir a chefia do Poder Executivo e de governar em ambiente adverso. A vitória da oposição nas eleições tenderia a não vir acompanhada de ampla guinada à esquerda no que se refere à composição do Congresso Nacional. O desembarque dos militares do governo deverá ser seguro, mas não necessariamente a um ritmo muito lento. Ocorreria, obviamente, o regresso dos civis à chefia de todos os Ministérios, com a exceção do Gabinete de Segurança Institucional, que deve ser chefiado por um oficial-general de quatro estrelas da ativa ou da reserva. Recomendamos que esse eventual governo oriundo da atual oposição mantenha os recursos orçamentários demandados pelos militares para seus projetos estratégicos, como apontamos ao longo do capítulo. Um desafio adicional a esse eventual governo seria a reorganização do sistema de inteligência, com regulação efetiva das atividades de inteligência e aumento da transparência e controle daquelas empreendidas por órgãos de governo que não estejam ligados a segredos de Estado.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, O. The Impact of Civilians on Defense Policy in New Democracies: The Case of Brazil. *Latin American Politics and Society*, vol. 61, n.º 3, pp. 1-28, 2019.
- AMORIM NETO, O. & ACÁCIO, I. De Volta ao centro da arena: causas e consequências do papel político dos militares sob Bolsonaro. *Journal of Democracy em Português*, vol. 9, pp. 1-29, 2020a.
- AMORIM NETO, O. & ACÁCIO, I. Política de Defesa e Política Nacional. *IREE Defesa & Segurança*, 2020b. Disponível em: <<https://iree.org.br/defesa/octavio-amorim-neto-e-igor-acacio/>>. Acesso em: 26 mai. 2022.
- ARTURI, C. S. & RODRIGUEZ, J. C. Democratization and Intelligence and Internal Security Agencies: A Comparative Analysis of the Cases of Brazil and Portugal (1974-2014). *Brazilian Political Science Review*, vol. 13, n.º 2, p. e0006, 2019.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008.
- CEPIK, M. Intelligence and Security Services in Brazil Reappraising Institutional Flaws and Political Dynamics. *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, vol. 23, n.º 1, pp. 81-102, 2021.
- CEPIK, M.; RODRIGUEZ, J. C.; ARTURI, C. S. SEOP e a regulamentação das operações de inteligência no Brasil. *Boletim Fonte Segura*, edição 49 (4 a 10 de agosto de 2020), editado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Disponível em: <<https://fontesegura.org.br>>. Acesso em: 26 mai. 2022.
- GIESTEIRA, L. F.; MATOS, P. de O. & FERREIRA, T. B. *A Defesa Nacional e os Programas Estratégicos de Defesa no PPA 2016-2019*. Texto para Discussão. IPEA. 2021.



Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=38429](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38429)>. Acesso em: 26 mai. 2022.

JUNGMANN, R. Propostas para a Defesa Nacional e Forças Armadas. In: PESTANA, M. (ed.). *O Brasil pós-pandemia: uma proposta para a reconstrução do futuro*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2021.

MCM CONSULTORES ASSOCIADOS. *O Congresso em 2023. Carta Política*, edição 16, 29-4-2022.

NICOLAU, J. *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

VILLA, R. D. & PASSOS, A. M. *Engagement of Military Peacekeepers in Brazilian Politics (2011-2021)*. *Armed Forces & Society*, abr. 2022.

**A profissionalização da burocracia  
e o Estado Democrático de Direito  
no Brasil: uma construção inacabada**

*Alketa Peci  
Gabriela Lotta  
Alexandre Gomide  
Francisco Gaetani*

**N**os últimos anos, a literatura internacional na área da ciência política “redescobriu” a burocracia, identificando o papel importante que ela desempenha na formulação, implementação e nos resultados das políticas públicas. Apesar de sua representação frequente no imaginário do senso comum como algo disfuncional ou ineficiente, os burocratas são aqueles que “fazem as coisas” para os governos, caracterizando-se, portanto, nas “mãos do Estado”. Assim, o trabalho dos burocratas tanto pode impulsionar o desenvolvimento econômico e social de uma sociedade, como também pode gerar resultados indesejáveis, como ineficiência e corrupção.

Nesse sentido, pesquisas empíricas encontraram relações robustas e significativas entre a qualidade da burocracia, mensurada pelo seu grau de “weberianidade” (recrutamento e promoções por mérito, estabilidade funcional, autonomia operacional e impessoalidade) com o crescimento econômico (Lapuente, 2015), a prevenção da corrupção, a inovação tecnológica, a eficácia administrativa (Dahlström & Lapuente 2017), e a legitimidade política, confiança no governo e o apoio à democracia (Dahlberg & Holmberg 2014), entre outros resultados.

Esta revalorização da burocracia ocorreu em boa medida em razão dos resultados negativos dos processos de desmonte do Estado de Bem-Estar Social — e da sua variante estadunidense, o “Administrative State” — e das reformas administrativas inspiradas pela Nova Gestão Pública (Pollitt & Bouckaert, 2017). Tais processos foram agravados na última década, em função do Brexit, de Trump e da ascensão da extrema direita em governos europeus e de países emergentes (Bauer, Peters et al., 2021).

Para Fukuyama (2013, p. 347), a ciência política contemporânea deu relativamente pouca atenção à burocracia do Poder Executivo. Nas palavras do autor: “the state, that is, the functioning of executive branches and their bureaucracies, has received relatively little attention in contemporary political science”. Já o campo da gestão pública encarou a burocracia como algo anacrônico, incompatível com a dinâmica socioeconômica e tecnológica do capitalismo globalizado. Portanto, um modelo a ser superado pela introdução de mecanismos de mercado ou de redes participativas (Olsen, 2006).

No entanto, desde Max Weber (2019), sabemos que a existência da democracia e da economia de mercado depende de um serviço público profissional, impessoal e imparcial. Todas as nações desenvolvidas possuem uma burocracia pública profissionalizada em bases weberianas. Sem ela, a previsibilidade, a confiabilidade e a justiça processual no tratamento dos

casos pelo Estado não aconteceriam, comprometendo todo o edifício do Estado Democrático de Direito. Isso foi tomado como dado até poucos anos atrás, quando essas burocracias começaram a ser diminuídas, desmontadas e desmoralizadas durante as reformas gerenciais dos anos 1990.

Dessa maneira, partindo-se da importância da burocracia para o Estado de direito e para o desenvolvimento, este capítulo busca fazer um diagnóstico sobre a inacabada construção da burocracia brasileira e pensar uma agenda futura de desafios para o fortalecimento e a melhoria do serviço civil em face dos desafios de consolidação da democracia e da promoção do desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

O texto está organizado da seguinte forma. A seção seguinte apresenta um breve diagnóstico sobre a burocracia pública brasileira. A segunda seção discute alguns avanços e retrocessos da gestão da burocracia brasileira após a promulgação da Constituição democrática de 1988. Por fim, a última seção apresenta alguns pontos que, no nosso entender, devem fazer parte para uma agenda futura, visando tornar o serviço civil mais eficiente, transparente e responsivo, capaz de implementar políticas que promovam o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

## BREVEDIAGNÓSTICOSOBREABUROCRACIABRASILEIRA

O Brasil iniciou o processo de profissionalização da sua burocracia pública no período autoritário da Era Vargas. A Constituição democrática de 1988 consolidou esse processo, instituindo a obrigatoriedade do recrutamento por mérito (concurso público), a estabilidade funcional e o Regime Jurídico Único.<sup>1</sup> Isso resultou na burocracia mais profissionalizada

---

<sup>1</sup> Um segundo impulso modernizador da burocracia brasileira ocorreu no período autoritário 1964-1984. Esse fenômeno teve lugar, em

entre os países da América Latina, conforme dados de 2020 do Quality of Government Institute. Porém, comparado com as burocracias dos países da América do Norte e da Europa Ocidental, o Brasil aparece na antepenúltima posição. Em termos mundiais, o Brasil apresentou, entre 2012-2014, um índice de mérito no serviço civil de 93 (em uma escala de 0 a 100), enquanto a média global era de 45 (Inter-American Development Bank, 2014).

O funcionalismo público brasileiro também não é grande nem caro como afirmam os críticos. Ele se situa abaixo da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (em 2018, a taxa de emprego no setor público em relação ao emprego total era de 12,5%, enquanto nos países da OCDE era de 21,1% [International Labour Organization, database]<sup>2</sup>). De acordo com o Atlas do Estado Brasileiro publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o crescimento do quantitativo de servidores verificado a partir da década de 1990 ocorre sobretudo nos municípios, como efeito da descentralização da prestação de serviços públicos pela Constituição de 1988. No Executivo Federal o número de servidores é menor do que em 1988 e tem permanecido constante. Além disso, nas últimas décadas houve um esforço de composição e qualificação do funcionalismo federal, o que gerou uma burocracia altamente profissionalizada em diversas áreas governamentais. No que concerne ao custo do serviço público brasileiro, a folha de pagamentos (salários e contribuições sociais) representou cerca

---

especial, na chamada administração indireta, notadamente nas empresas estatais, que funcionam com base no regime de trabalho privado. Esse salto estatizante verificado no governo militar é parte da importante discussão sobre o chamado *development state*, mas mascara os profundos déficits de capacidade institucional da administração direta que seguem presentes em vários segmentos da administração federal brasileira, em especial nas áreas sociais.

2 <<https://ilostat.ilo.org/>>. Acesso em: 4-10-2022.

de 13% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2018, acima da média global e dos países da América Latina (Worldwide Bureaucracy Indicators, Banco Mundial).<sup>3</sup> Ressalte-se, contudo, a grande heterogeneidade entre carreiras e níveis de governo, com destaque para as altas e crescentes remunerações para as carreiras jurídicas e os baixos salários para os servidores no nível municipal (ver Atlas do Estado Brasileiro, IPEA).<sup>4</sup>

O funcionalismo brasileiro apresenta uma série de problemas, tais como os mencionados supersalários (sobretudo no Poder Judiciário e carreiras jurídicas), o grande número de nomeações discricionárias, particularmente nos altos cargos de liderança (abrindo espaço para a patronagem), o sistema de recrutamento (que permite a entrada de candidatos com baixa motivação para o serviço público), os sistemas de progressão nas carreiras (não baseados no mérito), as assimetrias de capacidade entre as áreas executivas e de controle (causando paralisia decisória) e, sobretudo, a captura do Estado por algumas corporações (expressa na grande autonomia que conquistaram, nas remunerações desproporcionais ao restante do funcionalismo e na politização de suas ações). Além disso, os esforços recentes de desmonte e ataque operados pelo presidente Bolsonaro contra o funcionalismo — amplamente discutidos no livro organizado por Cardoso et al., 2022 — mostram que a burocracia ainda sofre de diversas fragilidades que comprometem sua capacidade de resistência diante de processos populistas e autoritários.

Acima de tudo, ao mesmo tempo que houve um grande avanço do processo de profissionalização do funcionalismo federal nas últimas décadas, há ainda uma defasagem muito grande quando olhamos para o funcionalismo em nível municipal ou mesmo estadual, além de áreas como educação,

---

3 <[https://databank.worldbank.org/source/worldwide-bureaucracy-indicators-\(wwbi\)](https://databank.worldbank.org/source/worldwide-bureaucracy-indicators-(wwbi))>. Acesso em: 4-10-2022.

4 <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>>. Acesso em: 4-10-2022.

saúde e desenvolvimento social no governo federal. Com poucas exceções,<sup>5</sup> as burocracias locais ainda são marcadas por alto grau de politização, baixa estabilidade e profissionalização, o que gera baixas capacidades estatais e práticas como clientelismo e patronagem.

Por fim, destaca-se o sequestro da racionalidade administrativa pelo procedimentalismo legalista — aparentemente um fenômeno não apenas brasileiro (Limbocker et al., 2022). Conceitualmente, a burocracia é a materialização do poder racional-legal. O pilar racional indica que a forma de organização de trabalho deve seguir os princípios da razão e da legalidade, adotando políticas, hierarquias, sistema de cargos e remunerações que possibilitam o alcance dos objetivos estratégicos do Estado. O pilar legal da burocracia garante a proteção originada da lei, evitando o sequestro da máquina administrativa pela arbitrariedade ou pelo personalismo. Como um poder que emane da razão e da lei, a burocracia incorpora ideais iluministas e humanistas e supera formas tradicionais de exercício da autoridade. Contudo, a racionalidade e a legalidade podem ser sequestradas pelo excessivo procedimentalismo legalista que paralisa os processos decisórios e provocam o chamado “apagão das canetas” como consequência do medo que os agentes públicos têm dos órgãos de controle por suas decisões, optando por nada decidirem para evitarem riscos de responsabilização legal.

Este breve diagnóstico aponta para a necessidade de se construir, no médio e longo prazos, uma agenda de melhoria da burocracia brasileira que nos permita avançar na construção de uma burocracia profissional e republicana capaz de implementar as políticas de desenvolvimento socioeconômico tão necessárias para o país. Na próxima

---

5 No caso dos estados as burocracias da educação, polícia militar e tributária são relativamente profissionalizadas. Nos municípios, as burocracias fiscais, da educação, da saúde e, às vezes, da assistência social também se encaixam nessa definição.

seção analisamos como esta agenda avançou ou retrocedeu desde a redemocratização.

## AVANÇOS E RETROCESSOS NA BUROCRACIA PÚBLICA DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO

Desde a redemocratização, o país testemunhou algumas medidas reformistas que buscaram melhorar a administração pública com diferentes tipos de solução. Como mencionado, a Constituição de 1988 reforçou a necessidade de se fortalecer uma administração direta profissional e meritocrática. Porém, na operacionalização de suas disposições transitórias, estendeu a todos que estavam trabalhando para o Estado dois direitos fundamentais dos servidores públicos — estabilidade e previdência integral — que resultaram em profunda desorganização administrativa e financeira da máquina pública. O governo Collor, ao assumir, buscou o *downsizing* da administração pública federal beneficiado pelo regime inflacionário e por uma tentativa desastrosa de implementar o instituto da disponibilidade para reduzir o peso do funcionalismo.<sup>6</sup> Somente após a estabilização macroeconômica, a partir de 1995, seu governo começa a estruturar a administração pública federal. No período FHC priorizou-se a profissionalização do núcleo econômico do governo, isto é, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Já no período Lula, houve a profissionalização de áreas como as agências reguladoras, as esferas de controle e jurídica, assim como as áreas de política social, meio ambiente, previdência e infraestrutura. Expressivas recomposições e aumentos salariais foram concedidos

---

6 O Supremo Tribunal Federal (STF) descartou a constitucionalidade da iniciativa, mas o mal já havia sido feito. Vários órgãos já tinham sido extintos e milhares de funcionários desmobilizados e demitidos ou enviados para as suas casas.



nesse período, proporcionados pela existência de espaço fiscal e favorável cenário econômico. O ganho de capacidade burocrática nessas esferas nem sempre foi sustentado na criação de novas carreiras. Na área social foi realizado apenas um concurso para a nova carreira de analistas técnicos de Políticas Sociais. Mas a capacidade burocrática se consolidou via ganho de musculatura de programas como Bolsa Família, fortalecimento de núcleos importantes de avaliação de políticas sociais e rede de colaboração com os entes subnacionais. No governo Dilma esse esforço continua, porém com menor impulso em função do agravamento da crise econômica e da erosão da capacidade política do Poder Executivo. Temer e Bolsonaro trouxeram de volta a vilanização do funcionalismo, provocada em um contexto amplo de “lavajatismo” e movimentos antiEstado e peça-chave da retórica austericida de desmonte da máquina pública. O fato é que nos últimos dez anos pouco se avançou nas áreas relacionadas às políticas de gestão pública — planejamento, orçamento, pessoal, modelagem organizacional etc. As exceções foram o fortalecimento do controle interno e a transformação digital dos processos de governo.

### PONTOS PARA UMA AGENDA PÓS-2023

A reforma do Estado e a construção dos pilares racional-legal e republicano-burocrático da burocracia pública brasileira é um processo permanente. Esforços compreensivos e abrangentes, como o ensaiado no período 1995-1998, tem se revelado de difícil assimilação pela opinião pública e o sistema político brasileiro — aí incluídos o Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e o Legislativo, além do próprio Executivo.

A experiência internacional tem evidenciado que reformas e processos de melhoria são perseguidos sistematicamente

de forma contínua e consistente, ainda que com cadenciamento irregular. É natural que seja assim. As preferências da sociedade mudam de acordo com a dinâmica política e econômica. Os problemas tornam-se cada vez mais complexos e resilientes. O dinamismo da realidade apresenta fatos sem precedentes com os quais estados se veem obrigados a lidar, mesmo não estando preparados, e correndo risco de não conseguirem manter os serviços que devem ser providos. E o incrementalismo é *modus operandi* do processo de implementação de políticas públicas nas democracias modernas.

Quase todos os estados nacionais estão esgarçados e buscando soluções para problemas como o colapso do multilateralismo e das cadeias produtivas globais, o movimento de retrocesso democrático, a crise gerada pela pandemia de Covid-19, o agravamento da emergência climática, da desigualdade social, entre outros. Mesmo os governos sociais democratas têm se encontrado em situações com margem de manobra estreita em função do temor de adotar medidas impopulares como aumentar impostos, recepcionarem refugiados, acelerarem o processo de descarbonização da economia etc.

Como se percebe, reformar o Estado brasileiro para enfrentar os problemas e desafios elencado, ao contrário do que propôs o governo Bolsonaro ao enviar uma desnecessária e inócua PEC 32 para o Congresso, abrange um conjunto de medidas compreensivas, permanentes e distintas em várias dimensões. Incluem concluir a profissionalização da administração pública, a simplificação dos regramentos e da legislação, equacionar juridicamente a cacofonia organizacional existente e ampliada com a reforma do aparelho do Estado promovida pelo governo FHC, institucionalizar mecanismos de melhoria e transparência da qualidade do gasto público como se iniciou em 2016 com o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), gerenciar a incorporação de tecnologia na máquina pública de forma estratégica

e massiva, regulamentar a legislação requerida para a promoção do desligamento justificado em caso de desempenho inaceitável, requalificar e capacitar continuamente a força de trabalho governamental de maneira que desenvolva as competências necessárias ao país, realizar concursos públicos em áreas críticas como meio ambiente e saúde e várias outras medidas que dependem fundamentalmente da compreensão e disposição do governo priorizá-las e financiá-las no tempo. São vários assuntos a serem trabalhados, mas, por questões de espaço, iremos tratar aqui apenas dois deles, um voltado às capacidades estatais e outro voltado à melhoria da burocracia brasileira.

*Capacidade e Legitimidade no setor público:  
duas dimensões inseparáveis*

As capacidades do setor público (amplamente conceituadas como capacidades estatais, capacidades burocráticas, capacidade de governança ou capacidade de políticas públicas) vão além das carreiras, e se referem a um conjunto de habilidades, competências e recursos considerados necessários para o desempenho de políticas públicas, abrangendo desde o desenho, até a implementação e provisão de bens e serviços públicos (Wu et al., 2018). Ou seja, não dá para implementar as políticas que o país precisa sem capacidade do setor público e é condição necessária para a tal uma burocracia profissionalizada, competente e dotada do *ethos* republicano.

A pandemia de Covid-19 veio reforçar a centralidade das capacidades para o enfrentamento e a gestão de crises. De fato, o Brasil foi o cenário perfeito para evidenciar a centralidade das capacidades estatais existentes na gestão da crise da Covid-19, à despeito do populismo autoritário do governo Bolsonaro e sua intervenção desastrosa em várias etapas do processo de gestão da crise (documentadas no relatório final da CPI da pandemia). Na área de saúde pública, a existência

de uma rede de profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) capilarizados, que atuam com protocolos de cooperação e coordenação federativa, aliados a desenhos institucionais de agências independentes e insuladas de pressões políticas (ao exemplo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e da sua decisão para aprovar vacinas explicitamente rejeitadas pelo presidente) foram exemplos da importância das capacidades instaladas do setor público que se revelaram cruciais no enfrentamento da crise.

Entretanto, as capacidades burocráticas estão distribuídas de forma desiguais na administração pública brasileira, seja entre os diversos setores de políticas públicas, seja entre os diferentes níveis governamentais (municípios, estados e governo federal). Essa distribuição e a própria expansão ou retração das capacidades burocráticas em diferentes áreas de políticas refletiu diferentes dinâmicas políticas e momentos históricos do Estado brasileiro (Fernandes & Palotti, 2019). As carreiras cresceram de forma heterogênea, com algumas apresentando indicativos de captura corporativista, manifestados, por exemplo, na desigualdade salarial mencionada. As heterogeneidades observadas dentro do Poder Executivo tornam-se mais problemáticas quando se somam aos privilégios “intocáveis” do Poder Judiciário e do Ministério Público tornando-se exemplo das disparidades e desigualdades dentro das carreiras da administração pública brasileira e retroalimentando a retórica de vilanização do servidor.

Por outro lado, o parco investimento nas capacidades necessárias não tem conseguido acompanhar as transformações no papel do Estado, a partir da redemocratização e das reformas gerenciais empreendidas. Por exemplo, ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro deixou de ser provedor direto em importantes setores econômicos e sociais, e passou a contar com a participação de empresas privadas e/ou organizações do terceiro setor na implementação de várias políticas públicas. Surgiu, assim, um conjunto de agências

reguladoras de natureza “autônoma” que regula complexas relações contratuais com empresas privadas. Simultaneamente, um número crescente de organizações sociais (OSs), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OS-CIPs), fundações filantrópicas e outras organizações da sociedade civil passaram a implementar políticas sociais em áreas como saúde, ciência e tecnologia, cultura, assistência social, entre outros, contando, quase exclusivamente, com financiamento público que cresceu substancialmente ao longo de governos de orientação mais social. Essas novas configurações demandam novas capacidades no setor público, ao exemplo das competências de gestores que precisam gerir contratos complexos, saber lidar com assimetrias de informação e promover mecanismos de mercado. Entretanto, com escassas exceções, a complexa rede de governança contratual continua a ser gerida a partir de *modus operandi* hierárquico, orientado pelo foco no processo em vez de resultados.

Embora a estrutura de provisão da ação estatal tenha se modificado, passando de burocracias hierarquizadas para complexas redes contratuais, a burocracia que agora deveria ser responsável por planejar, implementar e monitorar contratos, continua a operar orientada pelo excessivo procedimentalismo legalista. Concretamente, isso significa um foco em processos, documentos, certificados, notas fiscais — elementos formais que não ajudam a desvendar a verdadeira natureza do “mercado” com o qual se coopera/contratualiza. Embora a desconfiança reine, falta *expertise* para revelar os cartéis que dominam vários setores de compras públicas, para verificar que boa parte das ONGs que recebem repasse público tem entre seus sócios fundadores políticos ou servidores públicos, passos necessários, embora não suficientes para quebrar o elo entre contratos do setor público e políticos. A administração pública torna-se refém de suas próprias ineficiências no âmbito administrativo (especificamente nas atividades de planejamento, implementação e monitoramento),

as quais abrem espaço para a ação discricionária dos órgãos de controle, que, atualmente, tem demonstrado maior capacidade e competência para compreender a complexidade das relações citadas, levando-os a atuarem de forma permanente na ampliação dos seus limites de competências.

Ademais, o princípio da Supervisão Ministerial, introduzido pelo Decreto Lei 200 de 1967, jamais foi colocado em prática, precisando ser recuperado e discutido. Não há como o governo relacionar-se com um universo de organizações por ele financiadas que se considerem autônomas e inimputáveis. Os poucos contratos de gestão da Administração Pública Federal (APF) com as OSs e agências reguladoras são frágeis e recorrentemente contestados. O governo precisa recuperar seu significado e enfrentar o desafio da reforma orçamentária da Lei 4.320 de 1964. O orçamento público hoje é definido informalmente em interações contínuas entre os ministros da Economia e da Casa Civil, os presidentes da Câmara e do Senado e a direção do Tribunal de Contas da União (TCU). O orçamento brasileiro precisa ajustar-se às boas práticas internacionais que incluem questões como orçamentos plurianuais, orçamentos globais (com flexibilidade entre rubricas) e análises custo-benefício *ex-ante* dos programas de governo, dentre outras, tornando-o um mecanismo de governança e diminuindo seu predominante papel como mecanismo de governabilidade do presidencialismo de coalizão.

Hoje, o campo da administração pública brasileira é marcado por instituições sincréticas e sobrepostas, inspiradas nos “tipos ideais” de hierarquia, mercado ou rede e marcadas por “resquícios” do passado autoritário, mas também inovações em dimensões inesperadas como orientação de decisões baseadas em evidências e participação social. Entretanto, a virada do século encontra o Estado brasileiro com um projeto ainda não esgotado de universalização de serviços públicos e uma grande pressão social para maior inclusão e

promoção do bem-estar coletivo, refletindo os preceitos da Constituição cidadã.

A crise de legitimidade do Estado e da burocracia pública se deve não apenas às falhas de implementação, anteriormente diagnosticadas. Fatores conjunturais, como a cobertura midiática negativa, exacerbada pela centralidade das denúncias de corrupção associadas ao processo de Lava Jato agravam a imagem do setor público perante a população. Adicionem-se a esse cenário, já desafiador, as ameaças advindas da polarização política e dos riscos impostos por governos de natureza populista e autoritária que privilegiam a lealdade em vez do profissionalismo burocrático, como extensa pesquisa de campo sobre populismo e ameaças democrática parece indicar (Bauer et al., 2021). A persistência dos índices baixíssimos de confiança no governo no que se verifica país servem como alerta sobre a importância de estratégias de resgate da legitimidade no setor público, como uma dimensão importante da agenda futura.

Conseqüentemente, o fortalecimento das capacidades estatais precisa se alinhar com resgate da legitimidade burocrática, focando em importantes aspectos como:

*Diversidade e representatividade burocrática.* O conceito da burocracia representativa se refere à capacidade da burocracia espelhar a sociedade. A burocracia representativa advoga pela importância da heterogeneidade racial e de gênero no setor público e se materializa nos recentes marcos legais de cotas em concursos públicos, mas não pode se esgotar apenas nesta estratégia formal.

*Foco no cidadão.* A orientação para o cidadão, destinatário final da política pública tem sido central na carteira de vários movimentos reformistas de gestão pública, desde as iniciativas de simplificação administrativa, até o mais recente governo digital e seu foco na automação e uso dos algoritmos orientados pelas necessidades do cidadão. Entretanto, as várias formas de captura política, burocrática ou de mercado são

os principais obstáculos que iniciativas voltadas para o resgate da centralidade do cidadão enfrentam. A literatura mais recente de administração pública ressalta como mais ênfase o combate às práticas discriminatórias no serviço público e a superação das barreiras administrativas que dificultam e tornam onerosos os encontros da burocracia com o cidadão (ver Head & Moynihan, 2019). Uma das ordens executivas do presidente Biden focou exatamente na melhoria da experiência vivenciada pelos cidadãos no processo de entrega de serviços públicos como forma de reconstruir a confiança no governo.<sup>7</sup> O foco na melhoria da experiência vivida pelo cidadão na relação com a burocracia deve ser indissociável da entrega de bens e serviços para a população.

*Legitimidade dos processos de tomada de decisão.* As reformas das últimas décadas privilegiaram, principalmente, um foco setorial. As consequências se fazem presentes na excessiva agencificação, fragmentação e perda da visão do “governo como um todo”. Uma série de melhorias, sob a denominação de “reforma de melhoria regulatória” (*smart regulation, better regulation*) tem sido proposta para superar esses efeitos indesejáveis e melhorar os processos de tomada de decisão no centro do governo. As medidas estabelecem padrões para o processo de tomada de decisão que independem das áreas finalísticas e focam no processo completo de regulamentação de políticas públicas, introduzindo determinações sobre como as regras são formuladas, escolhidas, impostas, implementadas e avaliadas. Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), Simplificação dos processos administrativos; Consolidação legislativa; Redução de barreiras administrativas; Avaliação de riscos; Padrões de consulta pública obrigatórios; Avaliação de sustentabilidade de regulamentações existentes

---

7 <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/12/13/executive-order-on-transforming-federal-customer-experience-and-service-delivery-to-rebuild-trust-in-government/>>. Acesso em: 4-10-2022.



ou novas; *Standart cost model*. O país tem avançado na adoção da AIR, mas a partir de uma lógica legalista e procedimental, perdendo de vista a essência do processo, que reside no resgate da racionalidade dos processos decisórios (ver o Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020).

*Recuperação da capacidade de entrega.* Precisamos recuperar e completar a infraestrutura no país, entregar bens e serviços essenciais à população, recuperar nossa estrutura industrial, proteger o meio ambiente, fomentar a pesquisa e a inovação. São muitas as entregas a serem feitas — e em cada vez menos tempo e menor custo. Temos um Estado capaz disso? Receiamos que não... Mas o Estado não é intrinsecamente ineficiente, como argumenta a direita liberal. Ele foi reduzido à ineficiência. Reverter isso significa não só abrir mão do preconceito do Estado como problema, mas abraçar a sua legitimidade e de seus servidores como solução. Isso significa rever o modelo de governança descentralizado e reduzir o poder de veto, sobretudo no âmbito judicial, exercido por diversos grupos de interesses.

### *Medidas para melhoria da burocracia*

Com relação especificamente à burocracia e ao funcionalismo brasileiros, uma agenda de médio e longo prazos deve avançar em diferentes frentes. A primeira diz respeito à melhoria das medidas de gestão de pessoas. Há várias temáticas aqui que não permitem aprofundamento neste texto, mas que estão já em debate público há algum tempo. Entre elas estão: a implementação de sistemas de avaliação de desempenho; a integração e melhoria de desenho de carreiras; a implementação de medidas de limite de salários; a melhoria dos processos de recrutamento (concurso) e formação dos servidores públicos; o fortalecimento das escolas de governo e das medidas de educação continuada do servidor, entre outras. Parte dessas medidas demanda mudanças legais profundas

— como os concursos, por exemplo — mas boa parte delas demanda mudanças gerenciais nas práticas de gestão de pessoas das organizações.

Além das medidas de gestão de pessoas, a burocracia brasileira precisa avançar na adoção de medidas de governo digital que permitam aumento de eficiência, acesso a serviços e transparência das ações. Ao mesmo tempo que algumas áreas governamentais já vivem avanços profundos nesse sentido, há outras áreas que vivem ainda processos do século passado, completamente analógicos e que oneram não apenas a administração pública, mas acima de tudo, os cidadãos. A racionalidade administrativa deve ser a tônica nesse processo, buscando utilizar a tecnologia a favor dos melhores procedimentos e dos melhores serviços.

Por fim, embora a administração pública contemporânea seja cada vez mais permeada pelos modelos ideias do mercado e da rede de governança, o modelo burocrático ainda existe, resiste e até cresce ao lado das novas configurações anteriormente diagnosticadas, prevalecendo a lógica racional legal das organizações. Logo, a agenda de melhoria da burocracia passa pelo resgate do seu *ethos*, ou seja, do conjunto dos comportamentos, hábitos e valores fundamentais no funcionamento da instituição. O serviço público é marcado por uma forma particular de comportamento e valores, caracterizada pela adesão aos procedimentos formais e legais, abnegação de preferências pessoais ou políticas, e compromisso com os propósitos do cargo público. Tal *ethos* difere do setor privado — onde o foco é a busca pelo resultado financeiro e pela sobrevivência da empresa — e do mundo político — voltada para a responsabilidade sobre o efeito final das decisões políticas em situações concretas. A orientação da ação do servidor público é voltada para a equidade dos procedimentos, pelo devido processo legal e pela defesa dos princípios republicanos-constitucionais. A confusão entre os diferentes *ethos* no serviço público — quando, por exemplo, servidores

passam a agir politicamente defendendo grupos de interesse e ideologias, atravessando impessoalidade e justiça processual — mina a legitimidade do Estado de direito e da própria democracia. Perde-se a neutralidade e a impessoalidade e abre-se espaço para a patronagem e para a influência privada sobre o interesse público.

A renovação do *ethos* do serviço público passa pela retomada e preservação dos princípios da impessoalidade nas relações entre cidadão e Estado, da previsibilidade, da imparcialidade e do respeito aos processos legais (segurança jurídica). Isso significa a preservação e o fortalecimento do *ethos* do serviço público, com *status* distinto do setor privado e da esfera político-partidária. Para tanto, deve-se criar uma cultura profissional de qualidade dos serviços voltada às necessidades e aos desejos dos cidadãos; internalizar da preocupação de que todas as ações tomadas pela administração pública estão sujeitas à avaliação; adotar uma série de dispositivos de representação e consulta das opiniões dos cidadãos nos processos de política pública; e mudar o equilíbrio entre os controles de processo e resultados, mas sem abandonar por completo os primeiros. A renovação do *ethos* do serviço público passa por uma melhoria do serviço voltada ao atendimento dos anseios e das demandas da população não apenas como forma de avançar no Estado Democrático de Direito, mas também de retomar a legitimidade do Estado diante da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- BAUER, M. W.; PETERS, B. G.; PIERRE, J.; YESILKAGIT, K. & BECKER, S. (eds.). *Democratic backsliding and public administration: How populists in government transform state bureaucracies*. Cambridge University Press, 2021.
- CARDOSO, J. C. Jr. et al. Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. [livro eletrônico].

- Brasília, DF : Associação dos Funcionários do IPEA, 2022.
- DAHLBERG, S. & HOLMBERG, S. Democracy and bureaucracy: How their quality matters for popular satisfaction. *West European Politics*, vol. 37, n.º 3, pp. 515-37, 2014.
- DAHLSTRÖM, C. & LAPUENTE, V. *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press, 2017.
- FUKUYAMA, F. What is governance?. *Governance*, vol. 26, n.º 3, pp. 347-68, 2013.
- FERNANDES, C. C. C. & PALOTTI, P. L. D. M. Profissionalizando a burocracia e construindo capacidades: avanços desiguais na administração pública brasileira?. *Revista de Administração Pública*, vol. 53, p. 4, pp. 687-710, 2019.
- HERD, P. & MOYNIHAN, D. P. *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation, 2019.
- LAPUENTE, V. Bureaucracy. In: RUIZ-RUFINO, R. & GANDHI, J. (eds.). *The Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*. Routledge: Routledge Handbooks, 2015
- LIMBOCKER, S.; RESH, W. G. & SELIN, J. L. Anticipated adjudication: an analysis of the judicialization of the US Administrative State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 32, n.º 3, 2022, pp. 610-26.
- OLSEN, J. P. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, Issue 1, pp. 1-24, 2006.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press, 2017.
- WEBER, M. Economy and society. In *Economy and society*. Harvard University Press, 2019.
- WU, X. et al. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), pp. 165-71, 2018.

## 19

### Os movimentos sociais e as eleições de 2022

*Rebecca Neaera Abers*  
*Luciana Tatagiba*

*Nós não somos um partido, e é por  
isso que eu estou no Republicanos,  
nós somos um movimento [...]. Um  
movimento que grita sem vergonha:  
Deus, pátria, família, liberdade.*  
(Damares Alves).<sup>1</sup>

*“Temos nos obrigado a participar desse  
mundo, por mais estranho, esquisi-  
to, caótico, indefinido e impensado,  
que seja o mundo da política.*  
(Daniel Munduruku).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <<https://www.youtube.com/watch?v=BbUg5kYKpbo>>. Acesso em: 25-5-2022.

<sup>2</sup> <[https://apublica.org/2022/04/indigenas-se-articulam-para-formar-bancada-indigena-no-congresso-e-parlamentos-estaduais/?utm\\_source=telegram&utm\\_medium=transmissao&utm\\_campaign=candidaturasindigenas](https://apublica.org/2022/04/indigenas-se-articulam-para-formar-bancada-indigena-no-congresso-e-parlamentos-estaduais/?utm_source=telegram&utm_medium=transmissao&utm_campaign=candidaturasindigenas)>. Acesso em: 25-5-2022.

Cientistas políticos tipicamente estudam as instituições formais do sistema político — Legislativo, Judiciário, Executivo, partidos políticos, e as dinâmicas políticas diretamente associadas a essas instituições, como o processo legislativo, a agregação das preferências, as políticas públicas, as eleições. Todos os processos regrados de disputa política, sob direção das elites, em torno do acesso e controle dos recursos do Estado. Como atuam por fora das instituições políticas formais e como envolvem apenas uma pequena parcela da sociedade, movimentos sociais são vistos como pouco relevantes para a compreensão dessas disputas, salvo em raras exceções quando mobilizam majorias opositoras nas ruas, afetando a legitimidade dos governos de plantão ou gerando rupturas institucionais.

Há tempos, a robusta literatura internacional sobre movimentos sociais refuta tanto a negligência do papel das lutas populares nos processos políticos, quanto a espetacularização desses processos. Essa literatura chama a atenção para as formas menos visíveis e mais rotineiras nas quais se dá a interação entre política institucional e contestatória, e seus impactos recíprocos sobre os padrões do confronto político e sobre os regimes. O campo de estudos de movimentos sociais e da participação no Brasil tem contribuído com essa discussão ao demonstrar como movimentos influenciam a política por múltiplos caminhos para além da ação direta. Participam da formulação de políticas públicas por meio de instituições participativas, ao interagir diretamente com tomadores de decisão, ao assumir cargos governamentais, e ao defender modelos alternativos nos subsistemas de políticas públicas. Atuam por dentro dos partidos, apoiando a criação e a organização de legendas, defendendo candidaturas e programas partidários. Influenciam o processo legislativo ao mobilizar petições públicas, participar de assessorias parlamentares e fazer *lobby*. Nas últimas décadas, áreas de investigação que corriam em paralelo, como movimentos sociais, políticas

públicas, estudos legislativos e do direito começam a experimentar um diálogo que tem se mostrado muito promissor.

No que se refere especificamente à compreensão da relação entre movimentos sociais e eleições, a literatura brasileira e internacional tem avançado de forma mais lenta. Mas, a partir do sucesso eleitoral das direitas populistas e, em particular, da vitória do movimento *trumpista*, em 2016, a relação entre *ballots and barricades* ganhou tração, estruturando diálogos mais consistentes entre os estudos eleitorais e do confronto político.

Neste breve texto, buscamos chamar a atenção para a importância dos movimentos sociais na configuração do contexto eleitoral e dos seus resultados. Essa agenda parece essencial neste momento no qual a democracia brasileira se vê atacada por grupos de extrema direita que ocupam as instituições do sistema político, mas que operam, principalmente, por meio das arenas extrainstitucionais. Começamos indicando algumas balizas teóricas necessárias para a delimitação do tema. Em seguida, fazemos breves apontamentos sobre os padrões de relação entre movimentos e eleições no Brasil, finalizando com alguns *insights* sobre o que parecem ser inovações presentes no pleito de 2022.

## COMO MOVIMENTOS SOCIAIS IMPORTAM PARA OS PROCESSOS ELEITORAIS?

Para começar a responder a essa pergunta, é importante distinguir dois fenômenos que costumam ser tratados como sinônimos: movimentos sociais e protestos. Movimentos são um tipo de ator coletivo, enquanto os protestos são uma forma de ação coletiva. Em uma definição influente, movimentos são “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos, ou associações, envolvidos em um conflito político ou cultural, na base de uma identidade coletiva

compartilhada” (Diani, 1992, p. 13). Movimentos sociais não apenas encaminham demandas e reivindicações ao Estado: produzem discursos e atores coletivos que disputam a hegemonia na sociedade. Como sugere Alberto Melucci (1989), são redes que emergem e se sustentam a partir de vínculos submersos na sociedade ativados no esforço para redefinir valores e símbolos que definem os sentidos da vida coletiva. Movimentos atuam em múltiplas arenas como universidades, grupos culturais, espaços de sociabilidade religiosa, mídias tradicionais e digitais etc. Ao ocupar esse conjunto de espaços, recrutam novos militantes e os conectam com os processos político-públicos, comprometendo-os com a defesa de causas. Nessa disputa de mentes e corações, movimentos influenciam a opinião pública e, portanto, o voto.

O crescimento de ideias progressistas — como a aceitação dos direitos reprodutivos, dos direitos das populações LGBTQI+, do uso recreacional de drogas, das lutas antirracistas — só pode ser explicado pela atuação de movimentos sociais em todas essas múltiplas e complexas arenas. Da mesma forma, o fortalecimento de uma cultura do extermínio e da violência, a contestação aberta das pautas igualitárias e a própria oposição da democracia como regime, também estão relacionados a um trabalho de formiguinha que envolve encontros e conversas com a população no local de trabalho, nas escolas, nas igrejas, e cada vez mais pelas tecnologias digitais. A maior parte dessa atuação ocorre fora dos holofotes, nas redes submersas da vida cotidiana.

Já os protestos constituem a face visível dos movimentos sociais. São uma forma de ação não convencional na qual pessoas se juntam a partir de um *modus operandi* em que se combinam três lógicas distintas: a lógica do número, a lógica do dano e a lógica do compromisso (Della Porta & Diani, 2006, pp. 170-8). Protestos são corriqueiros na vida política em democracias, embora raramente atinjam grandes proporções. Uma literatura vibrante explora a relação entre



protestos e eleições.<sup>3</sup> No que se refere aos efeitos das eleições sobre os protestos, os resultados são inconclusivos: alguns estudos encontram tendência à diminuição dos protestos em anos eleitorais (Meyer, 1993), mas essa conclusão não é consensual. De qualquer maneira, o debate sugere que de alguma maneira, o voto e o protesto são fenômenos interrelacionados, embora os mecanismos que os vinculem sejam de difícil apreensão.

No caso dos grandes ciclos de protesto, os processos políticos recentes sugerem conexões ainda mais estreitas entre a expressão da vontade popular nas ruas e mudanças no sistema político e eleitoral. Na América Latina, a resistência popular às políticas de austeridade levou ao poder governos de movimentos sociais em vários países da região, e a um histórico processo Constituinte no Chile, que culminou com a eleição de um dos líderes dos protestos, Gabriel Boric. No Brasil, as manifestações massivas pelas Diretas Já, Fora Collor, contra o aumento das tarifas do transporte públicos em 2013, e pelo *impeachment* de Dilma Rousseff mobilizaram a opinião pública, afetando a sustentação política de presidentes e a viabilidade de candidaturas e de partidos.

Desses esclarecimentos iniciais, decorre um segundo ponto importante para nossa argumentação: movimentos sociais não devem ser entendidos apenas como atores que defendem a justiça social e a proteção ambiental. Nas últimas décadas, grupos conservadores vêm cada vez mais adotando formas de mobilização que a literatura de movimentos sociais historicamente identificou com a esquerda. Grupos de direita criam associações formadas por cidadãos comuns. Realizam marchas e protestos, abaixo-assinados, campanhas nas mídias sociais e outras atividades para recrutar membros e

---

<sup>3</sup> Por exemplo, Giugni & Grasso (2019) argumentam que indivíduos que protestam mais têm maior propensão de participar em partidos políticos e de votar.

demonstrar força em números. Também participam das instituições políticas em todos os sentidos já mencionados: participam de subsistemas de política pública, da criação e organização de partidos, de campanhas eleitorais, fazem *lobby*, assumem cargos públicos. As organizações da extrema direita têm construído redes estáveis de ativistas, a partir de campanhas com forte apelo popular, como vimos por ocasião da popularização do debate sobre a educação sexual nas escolas, traduzida no pânico moral do “kit gay”. Uma vez que esses atores desenvolvem uma identidade coletiva entre membros e se orientam em torno de uma causa conflituosa (e não apenas interesses individuais), devem ser entendidos também como movimentos sociais, nos termos de Diani (1992).

Movimentos de direita têm sido caracterizados pela literatura como contramovimentos cuja emergência estaria associada a uma percepção de ameaças representadas pelas conquistas, ainda que parciais, dos movimentos progressistas. No Brasil, uma diversidade de organizações sociais de direita vem se fortalecendo desde a primeira década dos anos 2000, muitos com participação popular ativa (Dias, Von Bülow & Gobbi, 2021; von Bülow & Abers, 2022). Mas nem todos passam centralmente pela construção de organizações formais. A partir do conceito de *grassroots right*, por exemplo, Mayka & Smith (2021) destacam o papel de indivíduos e grupos, que mesmo não estando conectados entre si por organizações ou ideologias claramente definidas, se engajam em ativismos para apoiar temas caros à agenda das direitas, como questões envolvendo sexualidade e segurança. A partir de vínculos criados, principalmente, pelas mídias sociais, esses atores podem exercer forte influência na opinião pública.

Ao olhar para as organizações de movimentos sociais ou para a infraestrutura de mobilização presente na sociedade, a literatura de movimentos sociais oferece perspectivas promissoras para a compreensão da relevância política das direitas hoje. A reação em curso não resulta apenas dos discursos

de elites (em uma perspectiva *top-down*) que produzem “pânicos” em uma sociedade fragmentada e manipulada. É também apoiada (ou mesmo produzida) por grupos sociais que mobilizam militâncias em torno da ideia de que os avanços de outros movimentos sociais precisam ser revertidos em nome de valores tradicionais, como a “defesa da família”. Essa ideia contesta o pressuposto de uma parte da literatura sobre o surgimento da direita que a entende como uma ideologia transmitida pelo trombone de lideranças populistas diretamente para as mentes dos cidadãos (von Bülow & Abers, 2022).

Um outro ponto que deve guiar nosso olhar para a relação entre movimentos e eleições envolve a relação entre movimento sociais e os partidos políticos. O debate sobre a relação entre partidos e movimentos sociais na América Latina não é novo. A tradição populista do meio do século XX envolveu o que a incorporação da classe trabalhadora, processo que passou pela inclusão dos sindicatos no sistema partidário. A sociedade civil não sindical tem historicamente participado na construção de partidos progressistas, do PT (Gutierrez, 2015) até a Rede Solidariedade (Oliveira, 2022).

Mais recentemente, pesquisas que buscam compreender o sucesso eleitoral da direita populista têm chamando a atenção para o fato de que essas direitas geralmente se originam de setores de movimentos ou de organizações de base, levando para a arena eleitoral formas organizacionais e práticas típicas dos movimentos sociais. Um exemplo nessa direção, é o recente estudo de Sidney Tarrow (2021), *Movements and Parties*, motivado pelo desejo de compreender a tomada do Partido Republicano pelo movimento trumpista, e os efeitos desse processo sobre a democracia americana. Para o autor, grande parte da explicação reside no esvaziamento dos partidos políticos, o que abriu espaço político para “novas formas híbridas de ativismo”. Tarrow argumenta que quando ocupam esse espaço vazio, movimentos não apenas influenciam a ideologia partidária, mas também a sua organização. Isso

inclui participar das campanhas eleitorais, muitas vezes providenciando infraestrutura organizacional-chave para que elas aconteçam (Ibid., p. 6).

Reunindo estes três pontos, respondemos nossa pergunta de partida: movimentos sociais importam para os processos eleitorais tanto por meio do seu envolvimento direto nas instituições políticas e partidárias quanto na atuação por fora delas, e muito além dos momentos espetaculares dos grandes ciclos de protesto. Essa conclusão está em sincronia com a agenda de pesquisa proposta por McAdam & Tarrow (2010), que identifica seis mecanismos que conectam movimentos e processos eleitorais. Para os autores, movimentos (i) influenciam eleições quando apoiam a construção de novos partidos ou (ii) produzem polarizações internas que mudam as agendas de partidos existentes. Também, as atividades extrainstitucionais dos movimentos (iii) produzem inovações na forma de fazer política (como o uso intensivo das mídias digitais e a popularização de pautas novas) que depois são incorporadas nas campanhas eleitorais. Movimentos podem também participar diretamente nas campanhas eleitorais, ora (iv) mobilizando “proativamente” em defesa de candidaturas ou pautas; ora (v) mobilizando de forma “reativa”, ao reagir a resultados eleitorais insatisfatórias. Se movimentos influenciam processos eleitorais, o inverso é também verdadeiro: (vi) processos eleitorais podem ter efeitos sobre a capacidade de mobilização dos movimentos, especialmente quando ocorrem *shifts* importantes nos regimes eleitorais. Por exemplo, o longo período de dominação do Partido Republicano nos Estados Unidos entre 1968-2008 fortaleceu os movimentos da direita cristã e do Tea Party, processo paulatino que teve impacto na força eleitoral de Trump na segunda década dos anos 2000.

## MOVIMENTOS SOCIAIS E ELEIÇÕES NO BRASIL

A participação nos processos eleitorais é uma das estratégias centrais do repertório dos movimentos populares e sindicais no Brasil, principalmente aqueles surgidos no decurso da transição democrática e articulados em torno do campo petista. Apontando tendências eleitorais ao longo da Nova República, Meneguello (2007) destaca que a força da campanha pelas Diretas Já transformou as eleições presidenciais, nos períodos subsequentes, nos “eventos de mais intensa mobilização popular” (p. 369), apresentando-se como “poderosa base para a participação e o apoio popular aos processos políticos” (p. 370). Conforme a eleição de prefeitos comprometidos com a causa dos movimentos ampliava o acesso às políticas públicas e aos espaços institucionais de participação, a aposta no voto como alternativa para a conquista da cidadania se renovava nos territórios, a partir da intensa mobilização social em apoio a candidatos aliados dos movimentos, nas eleições majoritárias e proporcionais.

À direita, o movimento antipetista fez sua primeira aparição no contexto das investigações do escândalo do Mensalão, a partir da convocação de um número expressivo de protestos entre 2005 e 2006, contando com a participação de setores à esquerda do PT (Melo, 2021). Contudo, a baixa adesão popular e a vitória de Lula em 2006, levaram os setores mais radicais do movimento a se refugiarem na internet.

Esses grupos aproveitaram a possibilidade de inovação aberta pelo ciclo de protesto de 2013, para criar organizações e difundir suas pautas. Mas, foi o contexto da campanha eleitoral de 2014 e, em particular a mobilização eleitoral reativa (McAdam & Tarrow, 2010, p. 28), puxada por Aécio Neves (PSDB) ao contestar o resultado eleitoral, que permitiu organizar suas bases sociais ainda dispersas. A mobilização eleitoral proativa e reativa em torno da eleição de 2014 teve,

portanto, um papel decisivo na sequência de episódios que levariam ao golpe de 2016 e ao cenário eleitoral de 2018.

A jogada arriscada e antidemocrática do PSDB, além de conduzir o partido à irrelevância política nos *rounds* seguintes, teve como efeito alterar o padrão de mobilização social que até então respondia à lógica da oposição PT x PSDB. A despeito das diferenças ideológicas e programáticas, PT e PSDB partilharam uma agenda de inclusão política e avanço nas políticas sociais, que configurou um cenário mais ou menos estável para a mobilização popular ao longo da Nova República, que se traduziu na ativação de um repertório de interação Estado-sociedade marcado pela diminuição da conflitividade nas ruas e ampliação da inserção institucional dos movimentos de esquerda.

Com o governo de Michel Temer houve uma brusca mudança de tendência, com o aprofundamento das políticas de austeridade, representada pelos retrocessos nos direitos trabalhistas e previdenciários, acompanhada por uma ampliação da propensão do Estado à repressão. Esse contexto representou oportunidades inéditas para grupos de direita na sociedade, que se mobilizaram não apenas para disputar o acesso aos recursos estatais, mas também a influência na esfera pública, agora contando com infraestrutura organizacional e *expertise* na mobilização, construída a partir da campanha pelo *impeachment*. Nesse mesmo processo, os “perdedores” à esquerda, foram empurrados para uma mobilização reativa, típica da dinâmica movimento x contramovimento, em um contexto organizacional adverso, em face do desfinanciamento do sindicalismo brasileiro e a crescente criminalização do ativismo.

O sucesso de Bolsonaro na campanha de 2018 expressa a capacidade da direita de atuar na base da sociedade, produzindo reenquadramentos simbólicos na chave do pânico, com efeito profundamente mobilizador. Evocando uma guerra do bem contra o mal, a campanha de 2018 politizou as pessoas

comuns e perfilou as organizações do contramovimento e as bases infraestruturais nas quais se apoiavam na sociedade (como as igrejas evangélicas) em torno da defesa de um projeto político autoritário. A polarização ativada na campanha foi transformada em uma forma de governar que consiste em manter os apoiadores em constante estado de mobilização, uma estratégia que tem se mostrado útil nas disputas que o presidente trava, desde o início do seu mandato, contra as instituições da democracia.

Couto (2021) tem chamado esse fenômeno de “governo movimento”, um estilo político orientado para manter emocionalmente engajado uma minoria radicalizada. Seguindo von Bülow & Abers (2022), notamos que a campanha permanente não é apenas uma relação sem mediação entre o líder populista e as massas emotivamente incitadas. Envolve (também) a manutenção em estado de mobilização das organizações de base, tanto as já existentes quanto uma efervescência de novos grupos ainda não mapeados, como os numerosos que surgiram desde 2021 para lutar contra a vacinação de Covid-19. Esses grupos são constantemente impulsionados pelas falas encorajadoras do presidente e pela ideologia da perpétua urgência expressa por ele e por outras lideranças. Ao mesmo tempo, operam como mediadores fundamentais entre eleitorado e eleito, apoiando o recrutamento e a organização de seguidores políticos bem como na formulação de agendas e pautas.

## MOVIMENTOS SOCIAIS NA ELEIÇÃO DE 2022: ALGUMAS TENDÊNCIAS

A eleição de 2022 será a primeira influenciada por esta lógica de campanha permanente, que manteve uma militância minoritária e radicalizada em estado de mobilização constante nos anos entre as eleições. Em contraposição, também

surge uma esquerda mais unida, reunindo frentes, partidos e movimentos diversos em torno da campanha Fora Bolsonaro. Outro ingrediente importante do atual contexto eleitoral é sua natureza plebiscitária. A polarização política entre Lula e Bolsonaro, diferente do que tem sido verificado nas campanhas anteriores, não é construída com base em opções programáticas, mas com referência a valores fortes que dizem respeito à própria natureza da vida em sociedade, como democracia  $\times$  ditadura e inclusão  $\times$  repressão. Por fim, caracteriza o presente cenário eleitoral uma situação de insegurança, diante das suspeições da extrema direita quanto à lisura do pleito. É cedo para prever como os movimentos sociais irão responder a esse contexto eleitoral e, como e até que ponto, sua ação irá contribuir para o seu desfecho. Não obstante, aqui buscamos identificar alguns pontos de especial interesse para acompanhar a participação dos movimentos neste momento incerto.

O primeiro se refere a relação entre os movimentos de extrema direita e os partidos políticos. Grande parte da literatura internacional sobre populismo de ultradireita na Europa e nos Estados Unidos enxerga o partido político como o principal intermediador entre lideranças e eleitorado. No caso brasileiro, o que chama a atenção é a inexistência de partidos de direita ou de extrema direita com perfil ideológico.

Se o próprio presidente Jair Bolsonaro ficou boa parte da sua presidência sem partido, a base do movimento também não construiu vínculos partidários sólidos. Lideranças de movimentos sociais de direita não se mostraram avessas a participar de campanhas eleitorais. Pelo contrário, vários foram eleitos nos pleitos de 2018 e 2020, como Kim Kataguri do Movimento Brasil Livre, Alexandre Frota, do Revoltados Online, Carla Zambelli, do Nas Ruas e Bia Kicis do Movimento Escola sem Partido. Mas as filiações partidárias desses indivíduos são extremamente fluidas. Kicis, por exemplo, passou por quatro partidos entre 2018 e 2022. Na ausência de uma casa partidária, os movimentos de direita apresentam



uma relação com o processo eleitoral que se diferencia dos principais exemplos internacionais. Essa relação precisa ser melhor compreendida.

Um segundo ponto se refere a uma possível tendência de apropriação discursiva e simbólica pela direita de pautas da esquerda, típica da dinâmica movimento x contramovimento.<sup>4</sup> O discurso citado na epígrafe de filiação ao Partido Republicanos da ex-ministra Damares Alves é exemplar nesse sentido. A ex-ministra abre sua fala com uma autodescrição, usada para garantir maior acessibilidade aos deficientes visuais. Segue afirmando que ao seu lado está uma intérprete de libras. Depois afirma: “Está se aproximando de mim a comunidade indígena. Eu quero dizer para vocês que esse agora é o partido dos povos indígenas do Brasil”. Dirigindo seu discurso às minorias, prossegue:

Venho para o Republicanos, o partido da inclusão. E aqui nós temos pessoas cegas, pessoas surdas, pessoas com dificuldades de mobilidade. [...] Republicanos é o partido das doenças raras, das crianças com nanismo [...], da proteção da infância, [...] da adoção. [...] Esse também é um movimento, e um partido, pelo fim da violência contra a mulher [...]. Já vamos dar um recado. Nós não vamos tolerar violência política contra as mulheres nas próximas eleições”.

Muito interessante perceber como as pautas de defesa das minorias, tradicionalmente associadas ao campo progressista, vão sendo mobilizadas na campanha da extrema direita, em um reconhecimento de que esses valores hoje contam para a conformação das preferências eleitorais. Essa é uma novidade que merece ser acompanhada.

---

4 Pesquisa recente conduzida por Flávia Biroli e Luciana Tatagiba tem investigado esse processo.

Terceiro, a extrema direita mantém uma postura ambígua em relação às eleições em si. Por um lado, suas organizações investem na opção eleitoral, mobilizando apoiadores em prol de candidaturas e se engajando na sustentação dos eleitos. Por outro lado, ameaçam usar a violência caso o resultado da eleição não lhe seja favorável. Não é possível saber até que ponto essa minoria radicalizada e armada, caso derrotada, irá ou não cumprir a ameaça. De todo modo, essa disposição, por retórica que seja, reposiciona a violência no centro do atual confronto eleitoral, com consequências ainda imprevisíveis para a dinâmica de interação entre movimentos opositores, elites e autoridades. A literatura de movimentos sociais, com sua longa tradição de explorar as fronteiras fluidas entre mobilizações democráticas e violentas, nos alerta contra a compreensão desses possíveis cenários violentos como resultado apenas de atos individuais ou criminosos. Grupos armados, podem ser entendidos como movimentos uma vez que se configuram como atores coletivos mobilizados em torno de compromissos profundos com crenças não negociáveis. É importante acompanhar a maneira como esses atores se envolvem no processo eleitoral, e até que ponto e de que forma as instituições da democracia serão, ou não capazes de conter um confronto eleitoral violento.

Já os movimentos de esquerda, diante de um contexto político de *ameaças* (representadas pela ascensão da extrema direita e do risco de ruptura institucional) e de *oportunidades* (a perspectiva de recuperar influência na política nacional com o retorno do PT à presidência), têm apresentado duas estratégias complementares. A primeira consiste em construir um amplo arco de alianças em torno da candidatura de Lula, para garantir sua eleição e, caso vença, sua posse. Para isso, um dos principais desafios tem sido superar o antipetismo no interior da própria esquerda. A crescente pluralidade do tecido associativo, as disputas em torno da participação institucional nos governos do PT e os contraditórios legados do

petismo na área ambiental e de segurança pública posicionou importantes lideranças da sociedade civil na oposição de esquerda ao PT. Mas a ascensão da extrema direita parece ter promovido a união entre essas forças. Isso se deu inicialmente em 2018 pelo surgimento do movimento #EleNão e amadureceu nos anos seguintes por meio da formação de uma coalizão de frentes, partidos, sindicatos e uma diversidade de movimentos sociais, na campanha nacional Fora Bolsonaro. A partir de 2021, esses atores parecem estar conduzindo a uma unidade programática em torno da candidatura Lula. Cabe aqui mencionar as recentes sinalizações políticas em apoio ao PT e ao Lula de figuras importantes na esquerda não petista, cada um com laços fortes com movimentos sociais específicos, como Boulos (MTST), Marcelo Freixo (direitos humanos) e Douglas Belchior (movimento negro).

A segunda estratégia consiste em fortalecer candidaturas próprias dos movimentos sociais. Essa parece ser uma importante inovação neste pleito, em relação às campanhas eleitorais anteriores. Embora já em 2018 e 2020 os mandatos coletivos tenham aparecido como uma inovação em face do problema da crise de representação, em 2022 o que parece estar em jogo é eleger representantes do próprio movimento, com candidaturas que emergem de suas fileiras. Nesse sentido, cabe mencionar a decisão inédita do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) de lançar candidaturas em 15 estados e no Distrito Federal: “É a primeira vez que a coordenação nacional do MST decide participar diretamente da disputa eleitoral”.<sup>5</sup> A decisão seria resultado do crescimento do poder do agronegócio, mas também de uma compreensão de que é preciso “ocupar” e “renovar” a política,

---

5 <<https://www.brasilefato.com.br/2022/03/21/mst-entra-na-disputa-eleitoral-para-combater-o-bolsonarismo-e-a-bancada-ruralista>>. Acesso em: 22-3-2022.

renovação que parece associada à ampliação da representação das minorias e a articulação das lutas.

Assim, essas candidaturas não devem se restringir à luta pelo acesso à terra e à produção de alimentos saudáveis, tradicionais bandeiras do movimento. Temas como a defesa da educação pública, o resgate das políticas sociais, o combate ao machismo e à LGBTfobia também fazem parte da bandeira das candidaturas dos sem-terra (Alexandre Conceição, da Coordenação Nacional do MST).<sup>6</sup>

O discurso destaca algo que temos visto em outros movimentos, que é o esforço de combinar o eixo de classe, com as questões de raça, gênero e sexualidade.

O movimento indígena também se prepara para lançar candidaturas próprias. Para o vereador indígena, Weibe Tapeba: “Chegamos de verdade agora para a ocupação desses espaços, que são estratégicos”.<sup>7</sup> A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) pretende lançar 30 candidaturas às Câmaras estaduais e municipais, sendo mais da metade mulheres. Como no caso do MST, o objetivo é enfrentar o avanço dos antagonistas: “Se a gente não faz, alguém faz, e nem sempre são os nossos amigos e aliados [...]” (Daniel Munduruku).<sup>8</sup> No mesmo sentido, Sônia Guajajara, coordenadora executiva da APIB e pré-candidata à deputada federal pelo PSOL-SP, afirmou em seu discurso no Acampamento Terra Livre (ATL): “Não basta mudar o executivo. É preciso mudar

---

6 Ibid.

7 <<https://jacobin.com.br/2022/04/o-movimento-indigena-esta-se-organizando-para-eleger-a-bancada-do-cocar/>>. Acesso em: 20-5-2022.

8 <[https://apublica.org/2022/04/indigenas-se-articulam-para-formar-bancada-indigena-no-congresso-e-parlamentos-estaduais/?utm\\_source=telegram&utm\\_medium=transmissao&utm\\_campaign=candidaturasindigenas](https://apublica.org/2022/04/indigenas-se-articulam-para-formar-bancada-indigena-no-congresso-e-parlamentos-estaduais/?utm_source=telegram&utm_medium=transmissao&utm_campaign=candidaturasindigenas)>. Acesso em: ?

as Câmaras de vereadores, as assembleias estaduais e o Congresso Nacional”; “Em 2023, vai ter a bancada do cocar”, a ordem é “ocupar os partidos, aldear e quilombosar a política”.<sup>9</sup>

O movimento negro também tem como estratégia lançar candidaturas próprias no pleito de 2022, como explica a coordenadora nacional do Movimento Negro Unificado (MNU), Leda Leal de Souza: “Não dá para a gente querer lutar contra o racismo se não estivermos em espaços estratégicos. Decidimos que ninguém vai falar por nós mais”.<sup>10</sup> Essa também é a estratégia da Coalizão Negra por Direitos, como explica a liderança e pré-candidato, Douglas Belchior, “Teremos candidaturas competitivas em todos os estados do país para os legislativos estaduais, e também para a Câmara Federal. [...] Os partidos, instituições que têm como fundamento representar os setores da sociedade, estão pressionados para que candidaturas negras tenham mais espaço e apoio”.<sup>11</sup>

Em resumo, as eleições de 2022 ocorrem em um contexto político inédito, em que parte da direita busca minar a legitimidade das próprias eleições ao mesmo tempo que a esquerda derrotada em 2018 tenta recompor sua força política, ampliando o arco de alianças em um cenário novo no qual a pauta interseccional se tornou incontornável. É impossível prever como esse processo afetará o próximo ciclo eleitoral e menos ainda no longo prazo. O que sabemos é que as tendências eleitorais que marcam o momento atual são profundamente enraizadas em movimentos sociais. Por um lado, organizações de direita se convergiram na eleição de 2018, produzindo no bolsonarismo uma militância que se manteve mobilizada desde então. Como parte dessa militân-

---

9 Registro decorrente da observação própria das autoras. Acesso em: 20-5-2022.

10 <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/movimento-negro-busca-maior-representatividade-na-politica-dw/>>. Acesso em: 20-5-2022.

11 Idem.

cia está armada e profere um discurso antidemocrático, seu comportamento em caso da sua derrota nas urnas em 2022 é imprevisível. Por outro lado, a eleição de Bolsonaro teve efeitos importantes nos movimentos do campo progressista. Ao mesmo tempo que criou um adversário em torno do qual seria possível construir uma luta unificada, também motivou diversos movimentos a testar novas formas de atuação direta no processo eleitoral. Esses processos prometem ter impactos fortes no sistema político brasileiro. Não podem, por tanto, ser marginalizados pela ciência política.

## REFERÊNCIAS

- COUTO C. Do Governo-Movimento ao Pacto Militar-Fisiológico. In: AVRITZER, L., KERCHE, F. & MARONA, M. (orgs.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 35-50, 2021.
- DELLA PORTA, D. & DIANI, M. *Social movements: an introduction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006
- DIANI, M. The concept of social movement. *The sociological review*, vol. 40, n.º 1, pp. 1-25, 1992.
- DIAS, T.; VON BÜLOW, M. & GOBBI, D. Populist framing mechanisms and the rise of right-wing activism in Brazil. *Latin American Politics and Society*, vol. 63, n.º 3, pp. 69-92, 2021.
- GIUGNI, M. & GRASSO, M. T. *Street Citizens: Protest Politics and Social Movement Activism in the Age of Globalization*. Cambridge; Nova York: Cambridge University Press, 2019.
- GUTIERRES, K. A. *Projetos Políticos, Trajetórias e Estratégias: A Política de Assistência Social entre o Partido e o Estado*. Doctoral Dissertation (Ciências Sociais). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2015.
- MAYKA, L. & SMITH, A. E. Introduction the grassroots right in Latin America: patterns, causes, and consequences. *La-*

- tin American Politics and Society*, vol. 63, n.º 3, pp. 1-20, 2021.
- MCADAM, D. & TARROW, S. Ballots and barricades: on the reciprocal relationship between elections and social movements. *Perspectives on Politics*, vol. 8, n.º 2, pp. 529-42, 2010.
- MELO, L. *Treze anos de protestos contra a corrupção no Brasil (2003-2016)*. Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UNICAMP. 2021
- MELUCCI, A. *Nomads of the Present*. Philadelphia: Temple University Press, 1989.
- MENEGUELLO, R. Tendências eleitorais ao fim de 21 anos de democracia. In: MELO, C. R. & SAEZ, M. A. (orgs.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 367-404, 2007.
- MEYER, D. Peace protest and policy: explaining the rise and fall of antinuclear movements in postwar America. *Policy Studies Journal*, 21, pp. 35-55, 1993.
- OLIVEIRA, M. S. de. *Movimentos sociais, partidos políticos e partidos movimentos: análise de interações a partir da formação da Rede Sustentabilidade*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.
- TARROW, S. *Movements and Parties: Critical Connections in American Political Development*. Cambridge; Nova York: Cambridge University Press, 2021.
- VON BÜLOW, M. & ABERS, R. N. Denialism and Populism: Two Sides of a Coin in Jair Bolsonaro's Brazil. *Government and Opposition*, 2022.

## SOBRE OS AUTORES

**Adriano Codato** é professor associado de Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR). É coordenador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política (UFPR), editor-chefe da *Revista de Sociologia e Política* e dirige o Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. Seus temas de pesquisa são: representação política, elites políticas e estatais, carreiras políticas e cientometria. É fundador e preside o Instituto pela Comunicação Científica e é pesquisador do CNPq.

**Alexandre Gomide** tem doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. É integrante da carreira de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). É também professor permanente do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração e Políticas Públicas Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Área de pesquisa: capacidades estatais, burocracia e políticas públicas.



**Alketa Peci** é professora titular da EBAPE/FGV e editora-chefe da *Revista de Administração Pública*. Membro do Committee of Experts on Public Administration, United Nations. Doutora pela EBAPE/FGV. Foi pesquisadora visitante na LSE (London School of Economics and Political Science), na George Washington University, Estados Unidos e atualmente é professora visitante do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Portugal. Os processos de transformação da burocracia guiam seu foco de pesquisa, com particular interesse nas áreas de regulação e instituições autônomas, e relações estado-mercado-terceiro setor. Pesquisadora CNPq e Bolsista Cientista da Faperj. Mãe de 3 filhos.

**André Botelho** é professor do Departamento de Sociologia da UFRJ, pesquisador do CNPq e da FAPERJ. É presidente da ANPOCS (2021-2022).

**Brasílio Sallum Jr.** é professor titular sênior do Departamento de Sociologia da USP. Iniciou sua carreira acadêmica fazendo investigações em sociologia econômica. Faz alguns anos dedica-se à sociologia política. Seu último livro publicado foi *O impeachment de Fernando Collor - sociologia de uma crise*. Atualmente desenvolve pesquisa sobre o final do processo de transição política, focalizando especialmente o governo Itamar Franco.

**Carla Costa Teixeira** é professora titular do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, no qual é coordenadora do Laboratório de Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (LEIPP). É líder no CNPq do Grupo de Pesquisa Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder e bolsista produtividade. Atua principalmente nos seguintes temas: etnografia das instituições e da vida política, e políticas públicas com ênfase em participação social como forma de governo. É autora de *A honra da política. Decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional (1949-1994)* (Relume Dumará, 1998) e *IPEA etnografia de uma Instituição: entre pessoas e documentos* (ABA-AFIPEA,

2020 em coautoria com Sérgio Castilho). Atualmente faz parte da diretoria eleita da ABA (2021-2022), ocupando a função de Secretária Executiva.

**Clara Araújo** tem graduação, mestrado e doutorado em Ciências Sociais pelo PPGSA/UFRJ. É professora associada do PPCIS/UERJ e coordenadora do NUDERG/UERJ. Suas áreas de pesquisa são relações de gênero e representação política, com foco nos processos de adoção das cotas eleitorais por gênero e articulação entre vida familiar e esfera pública. Entre suas publicações sobre o tema de gênero e política, estão, *Gender Quota's in South America's Big Three*, em coautoria com Adriana Piatti-Crocker e Gregory Shimidt, (Nova York Lexington Books, 2017); “Divisão sexual do trabalho doméstico como problema político”, in: Biroli et al., *Mulheres, poder e ciência política*, Campinas: UNICAMP, 2020; “Mulheres e os partido nas eleições de 1933”, in: A. Prestes (org.), *100 anos da luta das mulheres pelo voto – Brasil-Argentina e Uruguai*, 2021.

**Cláudio Gonçalves Couto** é cientista político, com mestrado e doutorado pela Universidade de São Paulo. É professor adjunto do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP. É docente do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), que coordenou durante o quadriênio 2017-2021, bem como da graduação em Administração Pública e da pós-graduação acadêmica (mestrado e doutorado) em Administração Pública e Governo. Ainda na FGV é pesquisador do Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP). Foi secretário adjunto e, depois, secretário executivo da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais). É bolsista de produtividade do CNPq (nível 1C) e edita o canal do YouTube e Podcast #ForadaPolíticaNãoháSalvação. Pesquisa nas áreas de Instituições Políticas, Constitucionalismo e Democracia, Partidos e Organizações Políticas, Federalismo.

**Cristiano Rodrigues** é doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ. Professor e pesquisador do Departamento de Ciência Política da UFMG e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da mesma instituição. Integra o MARGEM – Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça, o NEPEM – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (PPGCP-UFMG) e a Rede de Pesquisas em Feminismos e Política. Desenvolve pesquisas sobre raça, etnicidade e política, movimentos sociais, representação política de minorias étnico-raciais na América Latina e teoria política feminista.

**Fabiano Santos** é doutor em ciência política pelo IUPERJ, professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). É coordenador do Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB) deste Instituto. Foi presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e da Associação Nacional de Programas de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Pesquisa na área de instituições políticas, estudos legislativos e economia política.

**Fábio Kerche** é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor do Departamento de Estudos Políticos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Foi pesquisador titular na Fundação Casa de Rui Barbosa e pesquisador visitante na New York University, American University e University of Toronto. Estuda o sistema de justiça e é autor, entre outros livros, de *A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil* (Autêntica, 2022), em coautoria com Marjorie Marona.

**Fernando Lattman-Weltman** é doutor em Ciência Política pelo antigo IUPERJ; sociólogo, professor e pesquisador do Instituto de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Tem se dedicado ao estudo das relações

entre mídias e política, teoria política, instituições e pensamento político brasileiro. Foi um dos coordenadores do *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, do CPDOC/FGV, e presidente da Associação de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica), além de coordenar grupos e áreas de trabalho na ANPOCS e na ABCP. Publicou vários artigos e, entre outros, os livros *A imprensa faz e desfaz um presidente*, *Mídia e política: jornalismo e ficção*, e *A política domesticada: Afonso Arinos e o colapso da democracia em 1964*.

**Francisco Gaetani** é doutor em Administração Pública pelo Departamento de Governo da London School of Economics and Political Science (LSE), mestre em Administração Pública e Políticas Públicas também pela LSE, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e formado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é coordenador do Mestrado Profissionalizante em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE/FGV).

**Gabriela Gabryel** é mestranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná (UFPR), pesquisadora do Observatório das Elites Políticas e Sociais do Brasil e do Núcleo de Estudos em Sociologia Política (NUSP). É secretária-executiva do Instituto pela Comunicação Científica e da Revista de Sociologia e Política. Investiga carreiras e profissionalização política. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

**Gabriela Lotta** é professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV). Foi professora visitante em Oxford (Blavatnik School of Government), Aarhus (Dinamarca), na Universidad del Chile e na PUC Peru. Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). Docente da Escola Nacional de Administração Pública, ENAP.

É pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e pesquisadora afiliada no Brazil.Lab de Princeton. É bolsista produtividade 2 do CNPQ. Foi coordenadora da Área Temática Estado e políticas públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Em 2021 foi nomeada como uma das 100 acadêmicas mais influentes do mundo na área de governo pela organização Apolitical.

**Gersem Luciano Baniwa** é doutor em Antropologia Social. Foi conselheiro do Conselho Nacional de Educação, secretário Municipal de Educação de São Gabriel da Cachoeira/AM, coordenador de Educação Escolar Indígena do Ministério da Educação, diretor-presidente do Centro Indígena de Estudos e Pesquisas e professor do Departamento de Educação Escolar Indígena da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Amazonas. Atualmente é professor no Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

**Gilberto Hochman** é doutor em Ciência Política, pesquisador da Casa de Oswaldo Cruz-Fundação Oswaldo Cruz e editor científico da Editora Fiocruz. Diretor de publicações da ANPOCS (2021/2022).

**Isabela Kalil** é doutora em Antropologia (USP), foi pesquisadora visitante da Universidade de Columbia, em Nova York. É docente da Fundação Escola de Política de São Paulo, onde coordena o curso de Sociologia e Política. É uma das coordenadoras do Observatório da Extrema Direita (OED-Brasil), uma iniciativa de pesquisa sobre direita radical e extrema direita. É coordenadora do NEU/LED (Núcleo de Etnografia Urbana/Laboratório de Etnografia Digital) que monitora e analisa protestos e mobilizações de rua e no contexto digital. Suas pesquisas incluem os seguintes temas: direitas, desinformação, teorias conspiratórias, extremismo, comportamento eleitoral, gênero, conservadorismo e religião.

**Jairo Nicolau** é cientista político, professor e pesquisador da FGV/CPDOC.

**Júlio C. Rodriguez** é doutor em Ciência Política pelo Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa. Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria. Professor do PPG em Relações Internacionais (UFSM). Atualmente é diretor-adjunto de Assuntos Internacionais da UFSM. Pesquisador do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa do CNPq, onde trabalha com os temas de Política Externa Brasileira, Política de Defesa Nacional, Estudos Estratégicos e Metodologias Comparativas.

**Luciana Santana** é doutora em Ciência Política (UFMG), professora e pesquisadora na Universidade Federal de Alagoas e no PPGCP (UFPI). É líder do grupo de pesquisa Instituições, Comportamento Político e Democracia. Desenvolve pesquisas sobre instituições políticas, relação executivo-legislativo, eleições, governos e gestão de políticas públicas. Atualmente faz parte da diretoria eleita da ABCP (2022-2024), ocupando a função de secretária executiva.

**Luciana Tatagiba** é professora livre docente do Departamento de Ciência Política da UNICAMP. Bolsista de Produtividade do CNPQ e coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC). Seus temas de pesquisa são movimentos sociais, protestos e mudança sociopolítica.

**Magna Inácio** é doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora associada e pesquisadora do Departamento de Ciência Política da UFMG. Desenvolve pesquisas sobre instituições políticas, relação executivo-legislativo, presidência, com foco no Brasil e em perspectiva comparada.

**Mariana Borges Martins da Silva** é Ph.D em Ciência Política pela Universidade de Northwestern nos Estados Unidos. Atualmente é pesquisadora de pós-doutorado do Nuffield College, na Universidade de Oxford. Pesquisa na área de comportamento político e opinião pública tendo

desenvolvido estudos sobre clientelismo, corrupção, representação e desinformação.

**Marta Arretche** é professora titular do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole. É pesquisadora 1B do CNPq. Foi diretora do Centro de Estudos da Metrópole (2009-2020). Foi editora da *Brazilian Political Science Review* (2012-2018) e pró-reitora adjunta de pesquisa da USP (2016-7). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas, doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas e pós-doutorado no Departamento de Ciência Política do Massachusetts Institute of Technology (Estados Unidos). Foi visiting fellow do Department of Political and Social Sciences, do Instituto Universitário Europeu, em Florença. Sua área de pesquisa é a Análise Institucional e Comparada. Suas principais áreas de pesquisa incluem estudos sobre desigualdade, a análise comparada dos Estados Federativos e a análise comparada dos sistemas de proteção social.

**Monalisa Torres** é doutora em Sociologia (PPGS/UFC). É professora de Teoria Política da Universidade Estadual do Ceará e pesquisadora vinculada ao Laboratório de Estudos sobre Política, Eleições e Mídia (LEPEM/UFC). Integrou grupo de pesquisadores do projeto “Governos estaduais e as ações de enfrentamento à Covid-19 no País”, organizado pela Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e o jornal Estadão. E colabora com o “Observatório das Eleições - UOL”, com análises sobre as eleições de 2022 no Ceará.

**Nilton Sainz** é doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), pesquisador do Observatório das Elites Políticas e Sociais do Brasil e do Laboratório de Análise do Campo Científico (LaCC). Investiga principalmente carreiras e profissionalização política na América

Latina. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

**Octavio Amorim Neto** é doutor em Ciência Política pela Universidade da Califórnia, *campus* de San Diego, Estados Unidos. Professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro. Desenvolve pesquisas sobre instituições políticas comparadas, relações civis-militares, política externa latino-americana, política brasileira e política portuguesa.

**Priscilla Ribeiro dos Santos** é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Realiza estágio de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS. Desenvolve pesquisas sobre políticas públicas, sistemas de proteção social, capacidades estatais e participação.

**Rebecca Neaera Abers** é Ph.D em Planejamento Urbano da Universidade de California, Los Angeles (1997), professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. É coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre as Relações entre Sociedade e Estado (RESOCIE) e coeditora da *Revista Brasileira de Ciência Política*. Estuda a relação entre movimentos sociais e instituições políticas em processos de mudança institucional e nas políticas públicas. É autora de *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil* (Lynne Rienner, 2000), e, com Margaret E. Keck, *Practical authority: agency and institutional change in brazilian water politics* (Oxford 2013). Organizou a coletânea, *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira* (UnB, 2021).

**Ricardo Mariano** é doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP. Desenvolve pesquisas na área de sociologia da religião. É autor de *Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil*.



**Roberta Picussa** é doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), coordenadora discente do Laboratório de Práticas Legislativas (LPLegis-UFPR), e membra do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil da UFPR e do Instituto de Direito Parlamentar Brasileiro (PARLA). É coordenadora pedagógica da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Paraná e Editora-chefe da Revista do Legislativo Paranaense.

**Soraya Vargas Côrtes** é professora titular do Departamento de Sociologia e dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em Políticas Públicas da UFRGS e Pesquisadora 1B do CNPQ. É doutora em Social Policy and Administration pela LSE. Realizou estágio pós-doutoral na Universidad Complutense de Madrid. Coordena o Grupo de Pesquisa do CNPq Sociedade e Políticas Públicas. Foi membro do Comitê Assessor da área de Sociologia do CNPq, presidente da SBS e diretora do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS. Suas atividades de docência e pesquisa concentram-se na área de sociologia política, com ênfase em participação, políticas de saúde e de assistência social, desigualdades políticas, políticas sociais comparadas.

**Teresa Sacchet** é doutora em Ciência Política pela Universidade de Essex. Professora do Programa de Pós-graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismos, Universidade Federal da Bahia. Pesquisadora sênior do Observatório Nacional da Mulher na Política da Câmara dos Deputados. Tem pesquisa e publicações no Brasil e no exterior em temas relacionados com a representação política por gênero e raça, feminismos, instituições políticas, partidos políticos, cotas, sistemas eleitorais e financiamento de campanha.

**Thomas Traumann** é jornalista, pesquisador da Diretoria de Análises de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (DAPP-FGV) e mestrando do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

(IESP-UERJ). É autor de *O pior emprego do mundo*, sobre ministros da Fazenda. Desenvolve pesquisas sobre comunicação política e influência das mídias sociais no comportamento eleitoral.

**Vanessa Elias de Oliveira** é doutora em Ciência Política (USP), professora associada de Ciência Política e Políticas Públicas da UFABC. Bolsista produtividade do CNPq e editora-chefe da *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS). Desenvolve pesquisas sobre instituições judiciais, política e políticas públicas; federalismo e implementação de políticas públicas no nível local.

**Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas** é doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Coordenador do Curso de Graduação em Ciência Política da UFPI. Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Partidos Políticos (GEPPOL). Pesquisa sobre instituições políticas, eleições e partidos políticos no Brasil.

**Vítor Marchetti** é mestre e doutor em Ciências Sociais: Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor associado da graduação e pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC. Desenvolve pesquisas sobre governança eleitoral, judicialização de políticas públicas, controle constitucional, poder judiciário e instituições democráticas.

**HUCITEC  
EDITORIA**

**-ANPOCS-**