

# 4

## O Brasil votou: perspectivas para o futuro

### **Modelos de competição política e as eleições de 2022**

Fernando Guarnieri  
Argelina Figueiredo

### **É urgente a inflexão nas curvas de degradação econômica**

Maria Antonieta Del Tedesco Lins

### **Políticas sociais no Brasil: mais do que sair do mapa da fome, é preciso construir um novo projeto civilizatório**

Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá Brito  
Tatiana Wargas de Faria Baptista

### **As eleições presidenciais de 2022, as fake news e a crise da democracia: um breve panorama sobre o embate entre o bolsonarismo e o janonismo cultural**

Josué Medeiros  
Paulo Loiola  
Luísa Antunes

### **Retrato do Brasil: entre representação e representatividade**

Fernanda Barros dos Santos

### **Crise política, cláusula de barreira e federação partidária: o que esperar da legislatura 2023-2026 do Congresso Nacional?**

Philippe Guedon  
Antônio Mariano

### **Eleições 2022 nos estados brasileiros: desafios aos novos governadores**

Bruno Marques Schaefer

### **Eleições presidenciais e a inserção internacional do Brasil**

Danilo Marcondes

### **Intensidades políticas em ambiente eleitoral polarizado e percepções sobre o papel da Educação Política em realidade escolar**

Humberto Dantas  
Ana Júlia B. Bernardi

### **Caminhos para democracia: consciência livre, debate público e reconciliação**

Thais Novaes Cavalcanti  
José Mario Brasiliense  
Carneiro



**O Brasil votou:  
perspectivas para o futuro**

# Cadernos **4**

ANO XXIII  
2022

# Adenauer

---

## **O Brasil votou: perspectivas para o futuro**

**EDITORA RESPONSÁVEL**

Anja Czymmeck

**CONSELHO EDITORIAL**

Antônio Jorge Ramalho  
Estevão de Rezende Martins  
Fátima Anastasia  
Humberto Dantas  
José Mario Brasiliense Carneiro  
Leonardo Nemer Caldeira Brant  
Lúcia Avelar  
Mario Monzoni  
Rodrigo Perpétuo  
Silvana Krause

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Reinaldo J. Themoteo

**REVISÃO**

Reinaldo J. Themoteo

**CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Claudia Mendes

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer xxiii (2022), nº4

*O Brasil votou: perspectivas para o futuro*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2022.

ISBN 978-65-89432-25-8

---

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

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

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

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

# Sumário

---

- 7 **Apresentação**
- 9 **Modelos de competição política e as eleições de 2022**  
Fernando Guarnieri  
Argelina Figueiredo
- 27 **É urgente a inflexão nas curvas de degradação econômica**  
Maria Antonieta Del Tedesco Lins
- 43 **Políticas sociais no Brasil: mais do que sair do mapa da fome, é preciso construir um novo projeto civilizatório**  
Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá Brito  
Tatiana Wargas de Faria Baptista
- 59 **As eleições presidenciais de 2022, as fake news e a crise da democracia: um breve panorama sobre o embate entre o bolsonarismo e o janonismo cultural**  
Josué Medeiros  
Paulo Loiola  
Luísa Antunes
- 81 **Retrato do Brasil: entre representação e representatividade.**  
Por uma análise dos eleitos na Câmara dos Deputados e Senado em 2022 quanto ao perfil étnico-racial, de gênero e sexualidade  
Fernanda Barros dos Santos
- 101 **Crise política, cláusula de barreira e federação partidária: o que esperar da legislatura 2023-2026 do Congresso Nacional?**  
Philippe Guedon  
Antônio Mariano

- 117 **Eleições 2022 nos estados brasileiros: desafios aos novos governadores**  
Bruno Marques Schaefer
- 139 **Eleições presidenciais e a inserção internacional do Brasil**  
Danilo Marcondes
- 159 **Intensidades políticas em ambiente eleitoral polarizado e percepções sobre o papel da Educação Política em realidade escolar**  
Humberto Dantas  
Ana Júlia B. Bernardi
- 175 **Caminhos para democracia: consciência livre, debate público e reconciliação**  
Thais Novaes Cavalcanti  
José Mario Brasiliense Carneiro

## Apresentação

---

A campanha eleitoral do ano de 2022 foi caracterizada por intensa polarização, assim como pelos diversos desafios que marcaram esse pleito. Foram realizadas votações para deputado estadual, deputado federal, senador, governador e presidente da república, e foi uma campanha política que teve momentos tensos: a confiabilidade do sistema eleitoral e de instituições democráticas foram questionados, e ocorreram atos de violência em diversos locais. Assim como nas campanhas mais recentes, em 2022 houve disseminação de fake news e desinformação, além da apreensão sobre como seria o dia seguinte à votação. Para além dos desafios e preocupações, o Brasil votou. E uma vez realizada a eleição e conhecidos os resultados, é um momento oportuno em que são realizados esforços avaliativos acerca do processo eleitoral em suas diversas facetas, bem como são realizadas várias análises sobre as condições que serão encontradas pelos representantes eleitos, bem como as expectativas acerca do novo governo que começará em breve.

O novo número da série Cadernos Adenauer tem como objetivo trazer um conjunto de análises que investigam os resultados das eleições, bem como alguns dos principais desafios que serão enfrentados pelos novos representantes, em seus mandatos que terão início em 01 de janeiro de 2023. Além desta publicação, a Fundação Konrad Adenauer também organizou um debate para discutir sobre o período pós-eleições 2022. O evento chamado **O Brasil votou! Perspectivas e desafios do novo cenário político** aconteceu logo após a realização do segundo turno, no dia 01 de novembro, com a participação de especialistas que debateram

sobre o resultado do pleito, e está disponível no canal da KAS Brasil no Youtube (<https://www.youtube.com/watch?v=wXjQeASvX-M>).

A presente publicação reúne um conjunto de 10 artigos que buscam investigar alguns dos principais tópicos relacionados tanto à análise do processo eleitoral propriamente dito e seus resultados, quanto a respeito de algumas variáveis mais relevantes para o novo governo. Sobre o primeiro recorte temos capítulos que analisam a polarização, o papel das redes sociais e a presença das fake news, cláusula de barreira e federações partidárias bem como o papel da educação política. Sobre as perspectivas em relação ao governo eleito, este número da série Cadernos traz capítulos sobre os temas economia, os desafios do Brasil para sair novamente do mapa da fome, as candidatas e candidatos eleitos, analisados a partir de recortes de gênero e raça, os resultados das eleições para governador, os desafios a serem enfrentados na área da política externa e a democracia como valor fundamental. A todas as leitoras e a todos os leitores desejamos uma excelente leitura, com a expectativa de que esta publicação possa contribuir nas reflexões e debates.

ANJA CZYMMECK

*Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil*



# Modelos de competição política e as eleições de 2022

---

Fernando Guarnieri  
Argelina Figueiredo

## Resumo

Em maio deste ano, escrevemos um artigo nesta revista onde, com base em modelos clássicos da Ciência Política, traçamos um cenário para a disputa eleitoral que se aproximava. A convite da Cadernos Adenauer, fizemos, neste novo artigo, uma avaliação de quão bem os modelos dos quais partimos e o cenário que deles derivam, se ajustaram à realidade. Prevíamos uma disputa entre dois blocos, um capitaneado por Bolsonaro e outro por Lula, e que essa disputa se daria em um espaço político bidimensional. Apesar das pesquisas da época apontarem um amplo favoritismo do candidato do PT, previmos que o resultado da disputa dependia da estratégia de posicionamento dos candidatos neste espaço político. As previsões se ajustaram bem aos fatos. Essas eleições foram mais uma evidência a favor dos modelos *duvergeriano* e *downsiano*. Por fim, talvez com inadvertido otimismo, traçamos algumas considerações sobre o futuro do governo Lula.

## Abstract

In May of this year we wrote an article in this journal where, based on classic models of Political Science, we outlined a scenario for the upcoming electoral dispute. Invited by Cadernos Adenauer, in this new ar-

ticle we have made an evaluation of how well the models from which we started and the scenario derived from them, fit reality. We predicted a dispute between two blocks, one led by Bolsonaro and the other by Lula, and that this dispute would take place in a two-dimensional political space. Although the polls at the time indicated a broad favoritism of the PT candidate, we predicted that the outcome of the dispute depended on the candidates' positioning strategy in this political space. The predictions fit the facts well. These elections were further evidence in favor of the Duvergerian and Downsian models. Finally, perhaps with inadvertent optimism, we outlined some considerations about the future of the Lula government.

## Introdução

**E**m maio deste ano escrevemos um artigo (Guarnieri e Figueiredo, 2022) onde, a partir de modelos clássicos da Ciência Política, prevíamos a configuração de forças em torno da qual se dariam as eleições de 2022, como foco na disputa pela presidência. Nosso argumento era simples. O espaço político brasileiro havia se tornado bidimensional. A dimensão sociocultural, que agrega temas como identidade de gênero, igualdade racial, “lei e ordem”, entre outros, passou a ter o mesmo peso que a dimensão econômica, que havia balizado a competição nas eleições presidenciais durante as décadas de 1990 e 2000. O resultado da eleição em 2022 dependia do posicionamento dos candidatos nesse “novo” espaço da política.

Naquele artigo, mostramos que, em um primeiro momento, a introdução de uma nova dimensão favoreceu Bolsonaro nas eleições, mas, no governo, logo fez com que ele entrasse em conflito com um legislativo institucionalmente unidimensional. Isso levou ao isolamento do presidente que, após tentativas fracassadas de governar por decreto, capitula e cede o governo ao chamado “centrão”.

As idas e vindas de Bolsonaro acabaram por cindir a direita em quatro blocos: a *direita liberal* (União Brasil, MDB, PSDB), a *direita antissiste-*

ma (com base em movimentos como MBL, Vem pra Rua etc.), a *direita pragmática* (o “centrão”) e a *direita radical* (o “*bolsonarismo raiz*”). As direitas radical e pragmática se juntam quando Bolsonaro se filia ao PL, já as direitas antissistema e liberal tentaram e, como previmos, não conseguiriam se unir para formar uma “terceira via”.

Diante destas divisões, dissemos que o cenário seria “de polarização entre PT e Bolsonaro”, que era “em torno deles que as alianças estaduais estão sendo traçadas e é alta a probabilidade de que um dos dois venha a ocupar a presidência em 2023”. Também prevíamos que, “apesar da cláusula de barreira, a fragmentação partidária no legislativo deve continuar alta o suficiente para que o partido do presidente tenha que recorrer a coalizões que se darão em um sistema partidário não muito diferente do que temos hoje” (Guarnieri e Figueiredo, 2022:11).

No momento em que fizemos essas “previsões”, Lula contava com mais de 45% das intenções de voto e Bolsonaro pouco mais de 30%. Prever que um dos dois estaria na presidência em 2023 não parece um feito tão admirável. No entanto, reivindicamos o mérito de ter derivado essas conclusões do casamento das evidências empíricas com modelos clássicos da Ciência Política. Partindo do modelo espacial do voto, defendemos que o sistema eleitoral levaria à coordenação em torno de apenas dois blocos, que não haveria lugar para uma terceira via e que, dependendo do posicionamento de Lula e Bolsonaro no espaço político, agora bidimensional, as direitas liberais e antissistema penderiam para um ou outro, determinando o resultado das eleições.

Mais do que apontar um vencedor, procuramos explicar a dinâmica da competição eleitoral. Segundo nosso “modelo”, o resultado das eleições dependia do posicionamento dos candidatos em um espaço político bidimensional. Não dávamos como garantida a vitória de Lula. Ela dependeria de sua capacidade em realçar a dimensão econômica da disputa, ao mesmo tempo em que se posicionasse adequadamente na dimensão sociocultural. Tampouco achávamos que Bolsonaro estava desidratado. Sua estratégia deveria espelhar aquela de seu desafiante: diminuir a relevância da pauta econômica, salientando a pauta de cos-

tumes, atraindo ao mesmo tempo, o apoio dos eleitores comprimidos no centro do espectro ideológico.

Quanto às eleições para o legislativo nacional, que por se darem sob representação proporcional são muito mais complexas, o máximo que podíamos prever era que, dado o número elevado de vagas disputadas nos estados e dado o tamanho da Câmara dos Deputados e do Senado, teríamos um cenário de fragmentação, mesmo com o fim das coligações e com a cláusula de barreira. Uma fragmentação certamente menor do que em períodos anteriores, mas o suficiente para forçar a necessidade de um governo “da coalizão” (Freitas, 2016).

Nas próximas páginas procuramos verificar o quanto nosso modelo se ajustou às evidências empíricas. Em outras palavras, tendo como base os principais temas e eventos da campanha, vamos mostrar que essas eleições, mais uma vez, se deram em um espaço bidimensional. Mostraremos como os candidatos se posicionaram neste espaço e como esses posicionamentos se refletiram nas pesquisas eleitorais. Trata-se de um esforço de caráter mais especulativo do que um teste rigoroso, mas acreditamos que as correspondências encontradas corroboram nosso argumento.

O texto se desenvolverá da seguinte maneira. Na próxima seção faremos uma retrospectiva da disputa eleitoral. Na terceira seção veremos quão bem nosso modelo se ajustou aos acontecimentos narrados. Na quarta seção procuramos entender o que essa dinâmica eleitoral implica, em termos de formação de governo e de possíveis políticas. Nas considerações finais faremos um resumo do que aprendemos com essas eleições e do que elas nos dizem sobre a dinâmica da competição política.

## As eleições de 2022

A disputa eleitoral começou, de fato, em julho de 2022, com as convenções partidárias definindo as listas de candidatos. Ao todo foram registradas 11 candidaturas, pouco menos que as 13 candidaturas de

2018, indicando que alguns partidos ainda esperavam romper a polarização entre Lula e Bolsonaro que já lideravam as pesquisas de intenção de voto.

As convenções partidárias são o corolário do que se entende por coordenação pré-eleitoral. É o momento em que elites políticas avaliam a probabilidade de sucesso das diversas candidaturas e alocam apoios e recursos àquelas com maior retorno esperado (Cox, 1997). Numa federação, como o Brasil, essa coordenação se dá nos diversos níveis e entre estes níveis. Os partidos decidem a entrada e negociam a saída das disputas conforme esses cálculos. Uma coordenação pré-eleitoral bem feita explica boa parte do sucesso eleitoral.

Os líderes das pesquisas, Lula e Bolsonaro, foram lançados pelo PT e PL respectivamente. Alguns partidos apostam nessas candidaturas. PP e Republicanos decidiram apoiar Bolsonaro. PSB, a federação do PSOL e REDE e outros partidos menores apoiaram Lula. Um dos fatos mais marcantes deste início da disputa foi a indicação, pelo PSB, de Geraldo Alckmin, antiga liderança tucana, para vice na chapa de Lula, fato esse ao qual voltaremos mais à frente.

Outros partidos, ou por enfrentar dificuldades em tomar uma decisão consensual, ou por acreditar que poderiam virar o jogo lançaram candidatos. O primeiro partido a realizar convenção foi o PDT que lançou Ciro Gomes. O MDB realizou sua convenção no mesmo dia que o PSDB, lançando a senadora emedebista Simone Tebet como candidata a presidente e a senadora tucana Mara Gabrilli como candidata a vice. O União Brasil lança a candidatura da senadora Soraya Thronicke e o Novo a candidatura de Felipe D'Ávila. Outro partido com mais de dez deputados, o PSD, decidiu pela neutralidade o que significava que seus candidatos nos estados estavam livres para apoiar Lula ou Bolsonaro<sup>1</sup>.

---

1 Outros cinco candidatos foram lançados por pequenos partidos (com menos de 10 deputados federais): Constituinte Eymael (DC), Leo Péricles (UP), Padre Kelmon (PTB), Sofia Manzano (PCB), Vera (PSTU).

Na ocasião do lançamento de suas candidaturas, Ciro Gomes aparecia com 7% das intenções de voto, Tebet, com 2% e os demais não pontuaram, segundo o instituto Datafolha<sup>2</sup>. Enquanto a candidatura de Ciro se deu sem muitos percalços<sup>3</sup>, o lançamento da candidatura de Tebet rachou o MDB, com 11 estados propondo o apoio a Lula e ameaçando judicializar a disputa<sup>4</sup>. A candidatura do União Brasil também foi marcada por conflitos. Inicialmente ensaiou-se o lançamento do ex-juiz e ex-ministro Sérgio Moro, mas diante da resistência de setores do partido que preferiam ter mais liberdade para apoiar um dos líderes na pesquisa, decidiu-se pelo lançamento de Soraya Thronicke.

Com todas as peças no tabuleiro e após o início da propaganda no rádio e na televisão, tivemos o primeiro debate entre os candidatos. Este debate foi marcado pelo ataque pessoal entre os principais contendores. Em meio aos ataques pessoais, a pauta econômica dominou as perguntas que candidatos poderiam fazer a outros candidatos. A pauta de costumes apareceu apenas nas trocas de insultos, onde acusações de corrupção alimentavam os ataques, e no episódio do ataque de Bolsonaro à jornalista Vera Magalhães<sup>5</sup> que trouxe à tona a questão da desigualdade de gênero.

Na propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, os primeiros comerciais foram dominados pela pauta econômica. Bolsonaro focou seu programa de transferência de renda, o Auxílio Brasil, Lula mirou o aumento da pobreza e lembrou dos programas de seu governo para combatê-la. Thronicke e D'Ávila também enfatizaram medidas econômicas, como reforma tributária e desregulamentação.

---

2 Datafolha: “Lula tem 47%; Bolsonaro, 32%; Ciro, 7%; Tebet, 2%”.

3 Ciro chegou a ameaçar renunciar à sua candidatura se seu partido apoiasse a PEC dos precatórios.

4 <https://www.poder360.com.br/eleicoes/sob-ameaca-de-judicializacao-mdb-transmitira-convencao-ao-vivo/>

5 Bolsonaro ao comentar sobre uma pergunta sobre a covid feita pela jornalista ao candidato Ciro Gomes (PDT), chamou-a de “vergonha para o jornalismo” e disse “você deve dormir pensando em mim”.

Em paralelo à campanha moderada nos meios tradicionais, nas redes sociais os candidatos se exaltavam em torno da pauta de costumes. Acusações de corrupção, notícias falsas sobre o fechamento de igrejas, associação dos candidatos a grupos criminosos são alguns dos temas que mobilizaram *influencers* e seus seguidores.

Durante o primeiro turno as posições nas pesquisas pouco se alteraram. Em agosto, no início da campanha, Lula e Bolsonaro, somavam 79% dos votos, que, somados a 8% dos que não sabiam em quem votar ou não pretendiam votar, deixava apenas 13% para os candidatos da terceira via. No final de setembro, às vésperas do primeiro turno, Lula e Bolsonaro tinham, juntos, 82% das intenções de voto, e a terceira via continuava somando 13%<sup>6</sup>.

O resultado do primeiro turno das eleições revelou um espaço ainda menor para a terceira via. Lula obteve 48,43% dos votos e Bolsonaro 43,20%, somando aproximadamente 92% dos votos válidos. Ciro, que chegou a contar com 10% das intenções de votos e ocupava a terceira colocação, terminou em quarto lugar com 3%, um ponto percentual a menos do que Simone Tebet.

No segundo turno, Lula, que esteve muito próximo de ganhar no primeiro turno, angariou apoios importantes que iam desde a candidata do MDB, Simone Tebet, até seu antigo adversário, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Formou-se assim uma frente ampla, multipartidária, catalisada por episódios de violência política por parte de simpatizantes de Bolsonaro<sup>7</sup> e pelos arroubos autoritários do mandatário<sup>8</sup>.

---

6 Datafolha: “Lula tem 47%; Bolsonaro, 32%; Ciro, 7%; Tebet, 2%” e “Datafolha: Lula tem 50% dos votos válidos e Bolsonaro, 36%”.

7 <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/partidos-coligados-a-lula-sao-principais-vitimas-de-violencia-politica/> e <https://apublica.org/2022/10/exclusivo-eleicao-teve-6-assassinatos-e-ao-menos-3-casos-de-violencia-por-dia/>.

8 <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/a-espera-de-tebet-lula-recebe-apoio-de-fhc-e-helder-bolsonaro-de-ibaneis-e-ratinho-junior/>

Bolsonaro, que obteve uma votação superior àquela prevista pelas pesquisas eleitorais e viu vários de seus aliados nos estados também recebendo expressivas votações. No segundo turno, privilegiou sua base eleitoral e deu maior saliência à pauta dos costumes trazendo para sua propaganda de televisão e para as redes sociais temas polêmicos como o aborto, religião, drogas e comportamento sexual<sup>9</sup>.

Episódios como declarações do presidente sobre meninas venezuelanas, quando ele encontrou adolescentes na faixa dos 14 anos e disse que “pintou um clima”, ou a troca de tiros de Roberto Jefferson, alinhado a Bolsonaro, com a polícia federal ou, ainda, a cena de Carla Zambelli, deputada federal bolsonarista, correndo atrás de um jovem negro com arma em punho, refletiram um final de campanha totalmente dominado pela campanha negativa e por um grande esforço do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para evitá-la.

Apesar da frente ampla em torno de Lula e apesar dos escândalos nas hostes bolsonaristas, a maior parte<sup>10</sup> dos eleitores que votaram nos candidatos derrotados no primeiro turno decidiram votar no atual presidente. A eleição presidencial terminou com a menor diferença no percentual de votos entre candidatos desde 1989. Lula obteve 50,90% dos votos e Bolsonaro 49,10%.

Nos estados, onze partidos diferentes elegeram governadores. Os partidos que apoiaram Lula elegeram sete governadores e a base bolsonarista, seis. Nove partidos elegeram senadores, sendo treze do PL, PP e Republicanos, e cinco do PT e PSB. Dezenove partidos elegeram deputados federais. O PL, de Bolsonaro, fez a maior bancada com 99 deputados, seguido pela federação encabeçada pelo PT, de Lula, com

---

9 [https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/23/pautas-de-costume-segundo-  
turno-lula-bolsonaro.htm](https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/23/pautas-de-costume-segundo-turno-lula-bolsonaro.htm)

10 No segundo turno, Lula aumentou sua votação em 2,47 pontos percentuais com relação ao primeiro turno. Já Bolsonaro teve um aumento de 5,7 pontos percentuais. Levando em conta que a quantia de votos brancos e nulos oscilou apenas 0,18%, pelo menos 70% dos eleitores que votaram em outros candidatos no primeiro turno, votaram em Bolsonaro no segundo turno.



80. No cômputo geral, partidos aliados a Bolsonaro têm a maioria na câmara baixa, com 189 deputados e a base de apoio de Lula contaria, hoje, com 137.

## Como nossas previsões se ajustaram aos dados?

Parte de nossas “previsões” quanto à dinâmica das eleições foram derivadas da chamada Lei de Duverger (Duverger, 1980[1951]), segundo a qual sistemas eleitorais majoritários tenderiam a reduzir o número de partidos. Mais precisamente, seguindo o limite estabelecido por Gary Cox (1997), prevíamos que nas eleições não teríamos mais do que três candidatos viáveis, isto é, não mais do que o número de vagas em disputa no primeiro turno mais um ( $M+1$ ).

A lógica de Duverger e de Cox é simples. Como apenas dois candidatos passam para o segundo turno, eleitores de candidatos que aparecem atrás nas pesquisas tenderiam a abandonar esses candidatos para garantir a eleição da opção mais próxima à sua preferência, no que chamamos de coordenação eleitoral. Políticos, antecipando essa ação estratégica dos eleitores, não entrariam na disputa no que chamamos de coordenação pré-eleitoral.

De fato, dos 12 partidos com bancadas com mais de 10 deputados na Câmara, seis decidiram apoiar os candidatos que estavam na liderança das pesquisas. Tirando PT e PL, apenas quatro partidos “sem chances” lançaram candidaturas: PDT, MDB, União Brasil e Novo.

Seguindo o modelo de Duverger-Cox, os partidos que não foram capazes de coordenar no momento pré-eleitoral seriam abandonados pelos eleitores que migrariam para partidos mais viáveis. De fato, é o que ocorreu. O Quadro 1 mostra que isso é recorrente nas eleições presidenciais brasileiras, isto é, os eleitores concentram seus votos nos dois primeiros colocados, mesmo com a perspectiva de um segundo turno.

O quadro 1 mostra que apenas em 1989 os dois primeiros colocados somaram menos do que 50% dos votos. Nas demais eleições, os dois primeiros colocados concentraram, em média, 77% dos votos,

o que está de acordo com nosso modelo. Isso ocorre, por um lado, porque a coordenação pré-eleitoral costuma ser bem-sucedida, como em 2006 quando, dos partidos com representação robusta na Câmara, apenas o PDT lançou candidato e Heloísa Helena, do recém criado PSOL, ficou na terceira colocação com 7% dos votos. Por outro lado, como ocorreu nas eleições deste ano, a concentração também ocorre porque os eleitores votam estrategicamente, abandonando candidatos sem viabilidade.

#### QUADRO 1. Proporção de votos nos dois primeiros colocados no primeiro turno nas eleições de 1989 a 2022

Eleição	1º Colocado (%)	2º Colocado (%)	Soma dos dois primeiros (%)
1989	30,48	17,19	47,67
1994	54,24	27,07	81,31
1998	53,06	31,70	84,76
2002	46,44	23,20	69,64
2006	48,61	41,64	90,25
2010	46,91	32,61	79,52
2014	41,59	33,55	75,14
2018	46,03	29,28	75,31
2022	48,43	43,20	91,63

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

O apelo à coordenação eleitoral, também conhecida como “voto útil”, faz parte das estratégias de campanha. Na atual disputa Lula apelou para que os eleitores de Ciro, Tebet e Thronicke abandonassem seus candidatos e o apoiassem em uma grande ofensiva nas redes sociais e em sua propaganda na televisão<sup>11</sup>.

Com exceção de 1989, em todas as outras eleições os candidatos que passaram para o segundo turno já eram conhecidos no início da cam-

11 <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/09/5038568-campanha-pe-lo-voto-util-ganha-folego-e-ciro-e-tebet-reagem.html>

panha eleitoral no rádio e televisão. Todas as tentativas de reverter esse quadro foram malsucedidas. Os resultados eleitorais da eleição presidencial de 2022 somam-se, assim, às evidências da vigência da Lei de Duverger nas eleições brasileiras (Guarnieri, 2015).

Outro modelo em que apoiamos nossas previsões é o modelo de competição política proposto por Anthony Downs (1999[1957]). Também muito simples, esse modelo vaticina que dois partidos competindo em um sistema majoritário unidimensional, isto é, onde um tema domina as eleições, tendem a apresentar um programa próximo à preferência do eleitor mediano. Quando as preferências dos eleitores se concentram no centro do espaço político, as propostas dos candidatos convergem para o mesmo ponto e são moderadas.

Em Downs o modelo é unidimensional, mas ele pode ser estendido para espaços com mais de uma dimensão (Hinich e Munger, 1997). É o que propomos em nosso artigo anterior. Argumentamos que Bolsonaro venceu em 2018 por ter dado saliência à dimensão sociocultural, à “pauta dos costumes” ao mesmo tempo em que mantinha saliente a dimensão econômica, tornando a disputa bidimensional, mas altamente correlacionada (Guarnieri e Figueiredo, 2022).

Até as eleições de 2018 a dimensão econômica havia dominado a disputa. Em 1994 e 1998 tratava-se da estabilidade monetária e da defesa do Plano Real. Em 2002 e 2006 o tema era o combate à miséria. Nas eleições de 2010 e 2014 o debate se deu em torno do desenvolvimentismo. Todas essas eleições foram dominadas por dois partidos, PT e PSDB, que tinham posições claras e antagônicas quanto à condução da economia. Sobrava pouco espaço para uma terceira via.

Em 2018 o PT estava, mais uma vez, em um polo, mas desta vez a questão não era só sua condução da economia. O impedimento da presidente Dilma e a prisão de Lula fez com que o tema da corrupção fosse explorado pelos seus adversários. Mas o combate à corrupção não forma uma dimensão. Ninguém é a favor da corrupção. Bolsonaro, embora também ancorado no discurso anticorrupção, procura antagonizar com o PT na pauta dos costumes.

Apelando para o conservadorismo do eleitor brasileiro (Singer, 1999) e abusando das *fake-news*, Bolsonaro se assume de direita e coloca a disputa em termos de um projeto de país onde o desenvolvimento se daria pela retirada do Estado da economia e pela retomada dos valores cristãos. No discurso bolsonarista, as duas coisas estariam ligadas. O país só iria se desenvolver se o indivíduo tivesse liberdade para produzir sem amarras burocráticas e se conduzisse em conformidade com a disciplina religiosa. É uma versão burlesca da “Ética protestante e o espírito do Capitalismo” de weberiana Weber?, mas que encontrava forte ressonância em um amplo segmento da sociedade.

Para Bolsonaro e seus aliados, o outro lado, a esquerda, capitaneada pelo PT, defenderia um Estado castrador e ineficiente, e a adoção de políticas que recompensavam comportamentos desviantes que levariam à ruptura do tecido social e à aniquilação das forças produtivas. Condenavam todas as políticas dos governos petistas de combate às desigualdades de gênero e raça, assim como a política industrial e de investimentos que teria levado às crises sociais de 2013 e econômica de 2015-2016. Desse modo criavam um novo contínuum, em um espaço bidimensional, onde o PT ocuparia um extremo e ele, de forma isolada, ocuparia a extremidade oposta.

Prevíamos que o desempenho dos dois candidatos dependia do posicionamento neste espaço político. Uma estratégia possível seria tentar diminuir a saliência da dimensão sociocultural. No início do primeiro turno parecia que, de fato, a dimensão econômica seria predominante. Temas como inflação, desemprego e miséria dominaram o debate. A perspectiva era a de que o eleitor faria o chamado “voto econômico” responsabilizando o governo pelo mal desempenho econômico (Campello e Zucco, 2020, Veiga e Ross, 2017).

A equipe de Bolsonaro também parecia acreditar que o desempenho do candidato abaixo do esperado se deveria ao desempenho da economia. Para fazer frente a isso o governo apoiou uma PEC que diminuía a taxa sobre a comercialização de combustíveis, que estava pressionando a inflação e criando o Auxílio Brasil com o valor de R\$ 600,00.

Neste início de campanha havia a impressão de que Bolsonaro evitava a “pauta de costumes” para tentar “furar sua bolha”. Isto é, procurava adotar um tom mais moderado para atrair mais apoios.

Contudo, já no último debate do primeiro turno, realizado na rede Globo, Bolsonaro muda o tom da campanha e, em uma “dobradinha” com o candidato Padre Kelman, do PTB, usa temas como aborto, religião e corrupção para atacar Lula. Diante de sua estagnação nas pesquisas, Bolsonaro havia decidido a partir para o “tudo ou nada”<sup>12</sup>.

Os resultados do primeiro turno, mais favoráveis a Bolsonaro do que o esperado, fizeram que sua campanha voltasse a dar ênfase à dimensão sociocultural. Parecia que a mudança de estratégia havia dado certo e, no segundo turno, Bolsonaro dobrou a aposta realizando boa parte de seus comícios em cultos evangélicos e atacando Lula com *fake-news* como a de que seu opositor fecharia igrejas.

Os ataques Bolsonaristas fizeram com que Lula também se posicionasse na dimensão sociocultural, reafirmando sua fé cristã e sua posição pessoal contrária ao aborto. A saliência desta dimensão se torna explícita quando o petista escreve uma carta aos evangélicos. Nela ele desmente que fecharia igrejas e se compromete com os “valores da família”<sup>13</sup>.

Se no começo da campanha nossa hipótese de que havia duas dimensões na política parecia não corresponder aos fatos, com o passar do tempo ficou cada vez mais claro que, com Bolsonaro, o espaço político brasileiro se tornou bidimensional. Desta vez, no entanto, os eleitores de centro-direita, assustados com o radicalismo e as posições antidemocráticas do presidente, decidiram apoiar Lula. Foi esse apoio que, no final, deu a apertada vitória a Lula.

As teorias de Duverger e Downs, clássicas da ciência política, que explicam com sucesso as eleições acima da linha do Equador, explicam

---

12 <https://www.metropoles.com/colunas/igor-gadelha/a-reuniao-que-definiu-o-tudo-ou-nada-de-bolsonaro-no-debate-da-globo>

13 <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/23/pautas-de-costume-segundo-turno-lula-bolsonaro.htm>

também as eleições presidenciais brasileiras. As respostas dos partidos e dos eleitores aos efeitos das regras eleitorais definem uma eleição. Essa eleição foi exemplar nesse sentido.

## A nova configuração do Congresso e o futuro governo Lula

As regras que regem as eleições proporcionais para o legislativo não geram os mesmos incentivos aos políticos (Cox, 1997). Isto quer dizer que não há como prever um equilíbrio, pois o número de competidores possíveis é alto, assim como é alta a dimensionalidade do espaço político.

Apesar disso, a teoria pode nos dar alguma luz. Trabalhos como o de Taagepera (2007) estabelecem um valor esperado para o número efetivo de partidos nas disputas para o legislativo. Esse número seria proporcional ao número de vagas em disputa em cada distrito e o número de cadeiras em uma assembleia<sup>14</sup>. No caso da Câmara dos Deputados o número efetivo de partidos esperado seria de seis.

O fato de o Brasil ter apresentado desde os anos 1990, um número bem superior a este é explicado pela presença, até esta eleição, das coligações eleitorais (Krause e Schmitt, 2005; Miguel e Assis, 2015; Calvo et al, 2015; Borges, 2019). Com o fim das coligações eleitorais e com base em nossa análise sobre a disputa presidencial o máximo que poderíamos prever, com relação à disputa por uma vaga na Câmara dos Deputados, era que a fragmentação diminuiria, ficando em torno daquele número efetivo de seis partidos, e que haveriam dois pólos, um dominado pelo PT e outro pelo PL. Sem surpresas foi isso que, de fato, ocorreu e contamos hoje com um número efetivo de partidos pouco maior que 9.

---

14 O número é calculado utilizando o “*produto de cadeiras*” (*seat product*), dado por  $Np = (MS)^{1/6}$ , onde  $N$ sp é o número efetivo de partidos na assembleia,  $M$  a magnitude do distrito e  $S$  o número de assentos na assembleia.

O primeiro desafio do novo governo é formar seu gabinete. Lula, enfrentará uma oposição forte, radical e que nem sempre joga “nas quatro linhas”. O centro, crucial na formação de governos de coalizão, foi esvaziado. Os novos partidos, fundidos em função da cláusula de barreira e da proibição de coligações, estão fragmentados. O número de partidos diminuiu, mas a fragmentação interna aumentou. A questão que se impõe é se haverá apoio sustentável ao novo governo.

Acreditamos que Lula tem todas as condições de angariar esses apoios. Seu principal ativo é ele mesmo. Como ficou demonstrado na construção e sucesso da frente em defesa da democracia, Lula é a única liderança política capaz de aglutinar apoio partidário para dar início ao processo de reconstrução do país. Por outro lado, partidos se vinculam ao seu eleitorado em torno de políticas públicas. Políticas de educação, saúde, meio ambiente etc. Ocupar um cargo ministerial pode gerar retornos eleitorais positivos.

No começo do governo Bolsonaro, o Congresso freou a pauta dos costumes que, apesar de estar no *combo* vitorioso nas urnas, individualmente não contava com o apoio da maioria da população. Buscando romper essa resistência, o presidente apoiou manifestações antidemocráticas que, nesta época, tinham como alvo os presidentes da Câmara e do Senado. Portanto o início do governo Bolsonaro foi marcado pelo conflito entre poderes.

Mesmo enfrentando um Executivo avesso ao diálogo, o Legislativo procurou cooperar. O presidente da Câmara conduziu as negociações em torno da Reforma da Previdência, um dos principais projetos do governo. Isso foi uma demonstração de que o Congresso não é formado apenas por aves de rapina que trocam votos pelas benesses do poder. Emendas impositivas, emendas do relator e outros dispositivos, só surgiram porque tivemos um presidente que abriu mão de fazer política e de governar.

Lula é um político habilidoso. Foi eleito em um movimento suprapartidário só visto em governos como de Itamar Franco e Michel Temer, governos que sucederam momentos de grave crise política. Esses

governos, para o bem ou para o mal, conseguiram implementar reformas que dificilmente seriam aprovadas em períodos de normalidade. Portanto, acreditamos que, mesmo com a oposição bolsonarista, Lula tem toda a capacidade de fazer um governo com grandes avanços.

Talvez estejamos nos deixando contagiar pela enorme corrente de esperança que tomou conta do país nos últimos meses e nosso otimismo pode ser fruto de alguma ingenuidade. Esse será o último mandato de Lula. Em breve as lideranças políticas que hoje estão juntas começarão a se digladiar visando a sucessão. Esse cenário torna tudo muito mais complicado e muito mais difícil. Mas até lá nos permitam aproveitar essa sensação rara de alívio.

## Bibliografia

CALVO, Ernesto; GUARNIERI, Fernando; LIMONGI, Fernando. Why coalitions? Party system fragmentation, small party bias, and preferential vote in Brazil. **Electoral Studies**, v. 39, p. 219-229, 2015.

CAMPELLO, D., & ZUCCO, C. **The volatility curse**: Exogenous shocks and representation in resource-rich democracies. Cambridge University Press, 2020.

COX, Gary W. **Making votes count**: strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge University Press, 1997.

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia: São Paulo: Edusp, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos políticos**. 2ª edição. Rio de Janeiro: UnB, 1980.

GUARNIERI, Fernando. Voto estratégico e coordenação eleitoral testando a Lei de Duverger no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, p. 77-92, 2015.

GUARNIERI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. O Governo Bolsonaro e a Conjuntura Política Pré-Eleitoral. **Cadernos Adenauer**, xxiii, n°1 Eleições 2022: expectativas e perspectivas Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, , p. 9-31, maio 2022.

HINICH, Melvin J. et al. **Analytical politics**. Cambridge University Press, 1997.

KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Ed.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Unesp, 2005.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 29-46, 2016.



SINGER, André. Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994. São Paulo: Edusp, 1999.

TAAGEPERA, R. **Predicting party sizes**: The logic of simple electoral systems. OUP Oxford, 2007.

VEIGA, L. F., & ROSS, S. D. Os determinantes da avaliação da economia na eleição presidencial brasileira em 2014. **Opinião Pública**, 22, 524-549, 2017.

---

**Fernando Guarnieri**, cientista político, é professor-associado do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2009), atuou como pesquisador no Centro de Estudos da Metrópole (CEM), no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e como pesquisador visitante na Universidade de Maryland.

**Argelina Figueiredo** é professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e pesquisadora sênior do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Faz pesquisas sobre instituições políticas, coalizões de governo e relações executivo legislativo, eleições e políticas públicas. É autora, dentre outros livros, de *Democracia ou Reformas? Alternativas Democráticas à Crise Política* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993) e, com Fernando Limongi, de *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional* (RJ/SP, Editora FGV/Fapesp) (e-mail: argelina@iesp.uerj.br)



# É urgente a inflexão nas curvas de degradação econômica

---

Maria Antonieta Del Tedesco Lins

## Resumo

A economia é um forte cabo eleitoral. O incumbente, para se reeleger, adota medidas de cunho popular no período que antecede o voto. As eleições gerais de 2022 no Brasil não foram uma exceção neste aspecto. Mas o vultuoso volume de recursos destinado a seduzir os eleitores não foi suficiente para garantir a vitória do governo. O país foi às urnas após uma sequência de crises, arrastando-se por quase uma década e tendo levado a intenso retrocesso nas condições de vida dos mais pobres. O artigo se propõe a fazer uma anatomia do período de crise, analisando o desempenho da economia e a piora no quadro social. Argumenta que o governo de frente ampla a tomar posse em 2023 enfrentará o desafio de conciliar o atendimento às prementes demandas sociais com a manutenção da estabilidade macroeconômica, notadamente a responsabilidade fiscal. A urgente necessidade de reconstruir a economia e combater a pobreza exigem um plano de governo preciso e focalizado.

## Abstract

The economy is a strong canvasser. In order to be reelected, the incumbent adopts popular measures in the run-up to the vote. The 2022 general elections in Brazil were no exception in this regard. But the voluminous resources aimed at seducing the voters were not enough to

guarantee the government's victory. The country went to the polls after a sequence of crises, dragging on for almost a decade and having led to intense regression in the living conditions of the poorest. The article proposes to make an anatomy of the crisis period, analyzing the performance of the economy and the worsening of the social picture. It argues that the broad front government that will take office in 2023 will face the challenge of reconciling the meeting of pressing social demands with the maintenance of macroeconomic stability, notably fiscal responsibility. The urgent need to rebuild the economy and fight poverty requires a precise and focused government plan.

A economia é reconhecidamente um fator determinante de primeira ordem do sucesso eleitoral de governos que buscam se reeleger. O desempenho econômico e as mudanças no nível de bem-estar da população durante o governo que está terminando são referências concretas para formar a opinião dos eleitores. Esse comportamento se verifica não apenas em eleições nacionais, mas também na renovação de dirigentes subnacionais. A literatura é abundante em mostrar casos em que a relação entre desempenho econômico e sucesso eleitoral dos governos no poder é direta (Lewis-Beck e Stegmaier, 2000, 2007; Oganesyanyan, 2014; Duch, 2007; Fernandes e Fernandes, 2017; *inter alia*).

A realização de eleições em contexto de crises econômicas não é um fenômeno raro na história do Brasil e tem sido uma constante nas últimas duas décadas. Em retrospecto, vimos crises acopladas a eleições desde o final do governo Fernando Henrique Cardoso, quando o pleito de 2002 aconteceu em meio a uma crise iniciada em 1998-99, com os respingos de crises financeiras em países emergentes, o esgotamento do modelo de política econômica estabelecido no Plano Real que levou à reorientação da política econômica, problemas aos quais se somou uma crise energética em 2001, até as eleições de 2018, em que os desdobramentos de uma forte recessão foram intensificados por uma profunda crise política.

Não foi diferente com o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), período em que o produto da economia brasileira cresceu a uma média de

1,2% ao ano e que coincidiu com a pandemia do COVID-19, bem como com efeitos sobre preços de produtos básicos e energia originados pela invasão da Rússia à Ucrânia. No entanto, a ocorrência destes dois choques em escala global não basta para explicar a mediocridade econômica que caracterizou o governo prestes a terminar.

Quando a pandemia eclodiu no primeiro trimestre de 2020, a economia brasileira ainda buscava recuperar-se de uma forte recessão iniciada em 2014, que, combinada com uma profunda crise política, abriu espaço para a vitória de uma alternativa de extrema-direita, construída sobre um discurso antissistema. No campo econômico, mesmo sem apresentar um programa articulado, a tônica foi dada por promessas de reformas liberais que garantiriam a retomada do crescimento econômico. Entre as reformas prometidas estavam o reequilíbrio fiscal, a aprovação de reformas da previdência, tributária e administrativa, um programa de modernização do Estado e privatização de estatais. Destas, só foi aprovada a reforma da previdência.

Em meio a um quadro muito desfavorável na economia e, estando corretos os diversos estudos que avaliam a relação entre economia e sucesso eleitoral, não surpreende a derrota de Jair Bolsonaro em 2022. Porém, dois fatos centrais merecem atenção: a diferença de votos entre os candidatos no segundo turno foi muito estreita, o que se explica, ao menos parcialmente, por o incumbente ter posto em marcha um plano de gastos e benesses na economia sem precedentes na história do país, caracterizando um fenômeno que foi alcunhado como ‘estelionato eleitoral’. Esta extraordinária ampliação de gastos foi viabilizada por meio da aprovação pelo Congresso Nacional de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) alegando estado de emergência e permitindo estes gastos em período eleitoral. Para além da ampliação de gastos, a União deixou de arrecadar R\$ 32 bilhões em impostos sobre os combustíveis, como forma de impulsionar reduções nos preços da gasolina, do diesel e do gás de cozinha.<sup>1</sup>

---

1 Entre as medidas adotadas, estão: controle de preços administrados pela Petrobrás, a despeito da política de Preço de Paridade de Importação (PPI) mantida pela

Este conjunto agressivo de medidas de estímulo nos meses que antecederam o pleito comprova a importância da economia no processo eleitoral.

A proposta aqui não é a de fazer um balanço da economia nos últimos quatro anos, mas sim a de buscar identificar os inúmeros componentes de crise presentes na economia brasileira ao final de 2022, procurando mapear as grandes tarefas que o próximo governo terá de enfrentar na área. Sem a pretensão de fazer um prognóstico de quais serão os alicerces da política econômica no terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026), procura-se mostrar que a intensa deterioração das condições econômicas no Brasil ao longo da última década impõe ao governo eleito um desafio gigantesco para reverter fenômenos como o aumento da pobreza e da insuficiência alimentar, a redução de investimentos, o desmonte de setores cruciais dependentes de recursos públicos como a saúde e a educação, a perda de importância relativa da indústria de transformação,<sup>2</sup> baixa produtividade de fatores, para dar apenas alguns exemplos do retrocesso que sofreu o país no período recente. Problemas de tamanha amplitude deverão ser atacados em meio a um quadro de contas públicas desequilibradas, pressões inflacionárias internas e externas e ainda diante de uma composição parlamentar a priori desfavorável ao governo.

Esta situação trouxe forte instabilidade para o período de transição entre governos. Desde a confirmação da vitória, o discurso do presi-

---

empresa; ampliação dos repasses de dinheiro direto para beneficiários de programas sociais, tanto em valor como em número de beneficiários, antecipação destes repasses no mês de outubro; concessão de benefícios extraordinários a caminhoneiros e taxistas; duplicação do valor auxílio gás concedido a famílias de baixa renda; e criação de uma modalidade de crédito consignado sobre os valores de transferência de renda a famílias beneficiárias dos programas sociais. (Ver <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/21/governo-bolsonaro-concedeu-r-21-bilhoes-extras-a-eleitores-na-campanha.htm>)

- 2 As contas nacionais (IBGE) mostram que participação da indústria de transformação no PIB brasileiro passou de uma média de cerca de 21% entre 1990 e 1999 para uma média em torno de 12% no período de 2010 a 2021.

dente eleito foi o de reiterar seu compromisso em enfrentar a deterioração das condições de vida da população nos estratos de renda inferior. Em que medida esta prioridade é compatível com as restrições impostas pelo delicado quadro das finanças públicas? Ademais, em se tratando de um governo composto por uma frente ampla formada com o objetivo de afastar as ameaças institucionais e econômicas trazidas pela extrema-direita, a tarefa é ainda mais desafiadora, uma vez que o desenho do novo governo deve acomodar propostas nem sempre convergentes para a economia.

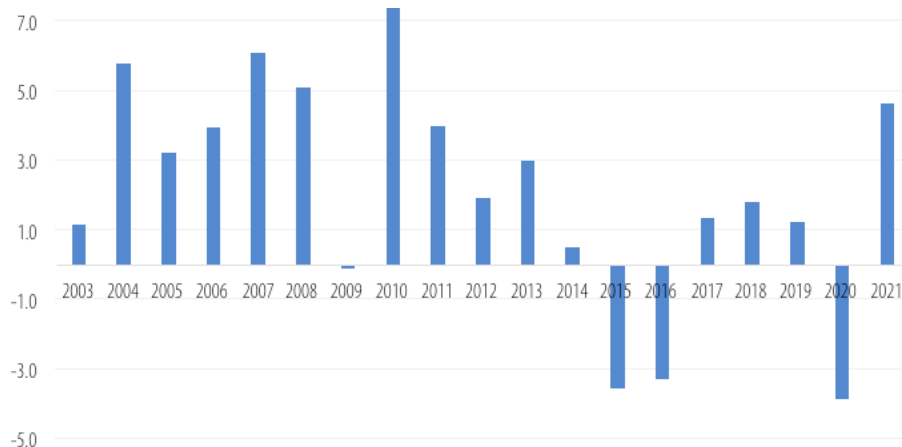
Os resultados da eleição de 2018 devem ser entendidos à luz do esgarçamento do tecido político a partir de escândalos de corrupção e de uma real deterioração da economia com a recessão iniciada em 2014. Já o panorama eleitoral de 2022 foi marcado por uma polarização nunca vista no Brasil, com a democracia ameaçada, o que explica a composição política vitoriosa nas urnas e a consequente dificuldade de estabelecer um plano de reconstrução nacional.

O argumento proposto por este ensaio é de que, embora exista uma aparente contradição entre promover uma diminuição da pobreza por meio de políticas sociais e sanear as contas públicas, a arquitetura da política econômica para os próximos quatro anos deverá, inevitavelmente, conciliar estes dois objetivos. O texto está composto por três seções, além desta breve introdução. A primeira busca mostrar a natureza da crise econômica que envolve o Brasil há quase uma década. Ainda sob os impactos da crise econômica mundial iniciada em 2008, a adoção de diretrizes de política econômica expansionistas com o objetivo de retomar o crescimento a qualquer custo durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), somada à recidiva da crise internacional e contaminada por uma crise política criou as condições para que o país entrasse em uma forte recessão. Em seguida, são apresentadas evidências da derrocada das condições de vida dos grupos de renda mais baixa e a consequente deterioração nos indicadores sociais do país. Uma terceira seção traz considerações sobre as grandes tarefas a serem enfrentadas pelo novo governo a partir de 2023.

## Sucessão de crises

O desempenho da economia brasileira tem sido modesto e errático na última década. A partir de 2014 o Brasil entrou em uma fase de forte recessão, da qual não se havia recuperado quando a pandemia do covid-19 teve início em 2020. Junto com a crise econômica, uma extrema instabilidade política contribuiu para a deterioração de um quadro favorável para decisões de investimento.

GRÁFICO 1. Produto Interno Bruto brasileiro – Taxas de crescimento anual (%)



Fonte: IBGE.

O gráfico 1 apresenta as taxas de crescimento do produto interno bruto entre 2003 e 2021, ilustrando claramente a queda na atividade econômica a partir de 2014. O período foi marcado também por uma forte queda no nível de emprego: a taxa de desocupação, que era de 6,3% em dezembro de 2013, chegou a 14,9% em março de 2021.<sup>3</sup> Certo

3 Considerando aqui a taxa de desocupação medida a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE. O indicador é o percentual de pessoas desocupadas, na semana de referência em que foi levantada, em relação às pessoas na força de trabalho no mesmo período.



alívio foi obtido em 2022, com a taxa de desocupação tendo baixado para 8,7% no mês de setembro.

A recessão de 2015-2016 veio enterrar um período de prosperidade. Não cabe fazer aqui uma análise aprofundada das condições que permitiram conciliar crescimento com a realização de melhorias sociais nos dois mandatos de Lula e tampouco das causas da “virada para baixo” no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Mas é certo que um quadro muito favorável no período anterior a sua posse, permitiu que o discurso de Rousseff, em janeiro de 2011, projetasse para os anos seguintes um país com uma classe média importante, com acesso a saúde, educação e lazer. Este posicionamento explica, ainda que em parte, a adoção de uma política econômica fortemente intervencionista, à qual o governo deu o nome de “nova matriz macroeconômica”, e cujos efeitos contribuíram para elevar a inflação e foram pouco efetivos em seu objetivo central (Singer, 2018).

A relevância em retomar alguns elementos desta política econômica está justamente em confrontá-la com o debate em curso após as eleições de 2022, trazendo incertezas durante a transição de governos e sobre as diretrizes que adotará Lula em seu terceiro mandato. A “nova matriz” foi em muitos aspectos diferente da orientação para a economia adotada ao longo do primeiro mandato de Lula (2003-2006) e sua implementação teve um custo político extremamente elevado. De uma tentativa de estabelecer uma convergência entre interesses de trabalhadores e produtores nacionais, o segundo mandato Dilma degenerou em um golpe parlamentar, ao mesmo tempo em que as condições econômicas pioravam com rapidez (Lins, 2019; Singer, 2018).

A partir de 2016, a condução econômica, com o apoio da base parlamentar que sustentou o *impeachment* de Dilma, teve como prioridade a realização de reformas estruturais, todas voltadas a realizar um ajuste fiscal. Entre estas reformas esteve a aprovação da PEC do teto de gastos,<sup>4</sup> estabelecendo um teto de gastos públicos para o país, que passou a vi-

---

4 Emenda Constitucional nº 95 de 15/12/2016.

gorar em 2017. Concretamente, a nova norma estabelece que o crescimento de gastos públicos deverá ser controlado por lei, impedindo que o orçamento enviado ao congresso pelo executivo seja mais elevado do que o do ano anterior em termos reais, podendo ter seu valor total corrigido de acordo com a inflação (Veloso, 2019).

A regra, prevista para valer por vinte anos, determina a possibilidade de realocação de gastos entre áreas de atuação do setor público, ficando o total sujeito à restrição de crescimento real. Já no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro, a lei do teto de gastos sofreu mudanças, a primeira delas relacionada com a divisão entre a União e os estados de parte dos recursos originados pela exploração de petróleo (2019) e, em 2021, pela criação de uma PEC emergencial, para fazer frente aos efeitos sobre a renda da Covid-19. O governo Bolsonaro descumpriu ao todo cinco vezes a lei, a última delas, em julho de 2022, consolidou-se por meio da aprovação de outra PEC pelo Senado e Câmara de Deputados em que a decretação de um “estado de emergência” permitiu a aprovação de novas despesas a poucos meses da eleição. Foram estabelecidas medidas para transferência de recursos à população de renda mais baixa e a algumas categorias profissionais, como caminhoneiros e taxistas. O conjunto de medidas somaria recursos da ordem de R\$ 41,2 bilhões, algo reconhecido pelo próprio ministério da Economia como um golpe duro para as contas públicas.<sup>5</sup>

Estas disposições tomadas no último ano do governo ilustraram de forma definitiva o descumprimento das propostas feitas em campanha por Bolsonaro quatro anos antes para a área econômica. Fazendo um balanço rápido dos períodos Temer e Bolsonaro, ainda que tenham sido realizadas reformas consideradas por mercados como imprescindíveis para a volta de um padrão de crescimento sustentado – como a do teto de gastos, a reforma trabalhista em 2017<sup>6</sup> e a reforma da previdência em

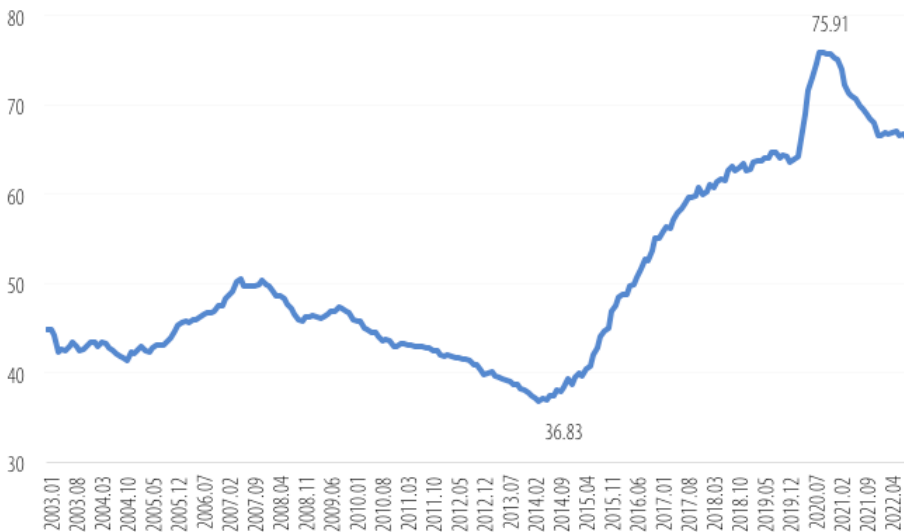
---

5 Ver detalhamento em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/04/teto-de-gastos-foi-furado-cinco-vezes-no-governo-bolsonaro-veja-a-lista.ghtml>. Acesso em 15.nov.2022.

6 Ministério da Fazenda, 2018.

2019<sup>7</sup> –, estas não foram suficientes para estimular os ânimos da atividade econômica. Somou-se a estes fatores uma constante instabilidade política engendrada pelo próprio núcleo central do governo. O ano de 2020 ficará marcado pela interação de três grandes crises concomitantes: a política e a econômica, às quais se juntou a crise sanitária, contribuindo para aprofundar as anteriores e sendo muito agravada por elas. 2021 apresentou um crescimento de 4,6%, recuperando as perdas do ano anterior, ritmo que não se manteve em 2022, quando a inflação em alta ensejou uma série de elevações da taxa básica de juros pelo Banco Central e a guerra na Ucrânia afetou a economia global.

GRÁFICO 2. Dívida interna líquida em % do PIB



Fonte: Banco Central.

As finanças públicas estiveram no centro das preocupações econômicas desde 2014. Os vários cortes de despesas no período recente não deram conta de segurar o déficit primário do governo, que chegou a 9,4% do PIB no final de 2020. Tanto pela menor atividade econômica, como pela ele-

7 Emenda constitucional Nº 103 de 12/11/2019.

vação dos juros de 2022, e pelo imperativo de aportar recursos públicos a áreas prioritárias como educação e saúde, a necessidade de sanear as contas públicas é premente. A trajetória recente evidencia a amplitude deste desafio. O gráfico 2 ilustra a trajetória da dívida interna líquida desde 2003 e chama atenção para o crescimento da dívida desde o final de 2014, que chegou a quase 76% do PIB no último trimestre de 2020.

Os esforços nem sempre frutíferos para a melhora das contas públicas passaram por uma forte redução de gastos na área social. Afora os recursos destinados ao auxílio emergencial durante a pandemia e ao programa de transferência de renda aos mais pobres que sucedeu o Bolsa Família em 2022, o orçamento destinado às áreas sociais foi constantemente reduzido desde 2019.

## Deterioração das condições sociais e a volta da fome

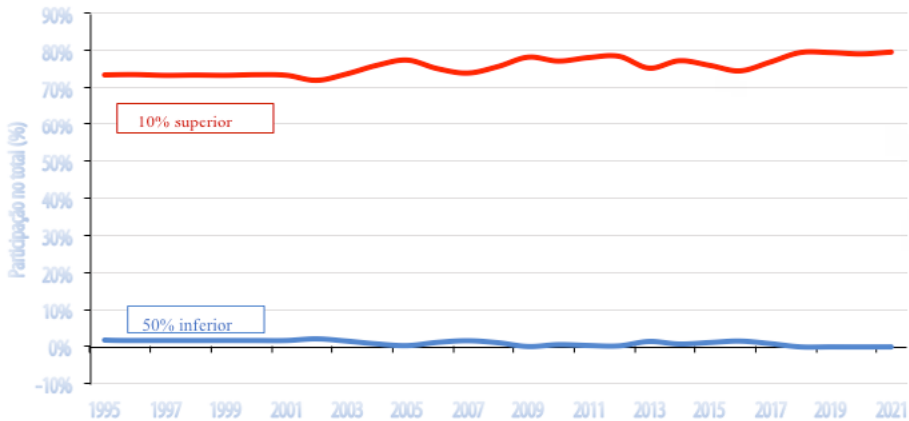
A face mais nefasta da crise econômica é certamente seus efeitos sobre a renda dos grupos menos privilegiados, seu menor acesso a políticas sociais compensatórias e o aumento da desigualdade. O Brasil viu estes indicadores piorarem de maneira acentuada desde 2014. Um dos países mais desiguais do mundo, o Brasil viu este fator se deteriorar no período recente. O índice de Gini, que mede a desigualdade passou de 0,61 no primeiro trimestre de 2015 para 0,674 no primeiro trimestre de 2021, de acordo com o FGV Social.<sup>8</sup> O gráfico 3 apresenta um panorama da distribuição da riqueza entre 1995 e 2021 e nos mostra que em 2021, os 10% mais ricos da população detinham cerca de 80% da riqueza familiar total, enquanto aos 50% mais pobres cabia menos de 0% desta riqueza.<sup>9</sup>

---

8 Cálculos do FGV Social/CPS a partir de microdados da PNADC trimestral-IBGE, utilizando a renda efetiva domiciliar per capita do trabalho. O índice de Gini é uma medida de desigualdade de renda que varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais se aproxima de 1, mais desigual é a distribuição de renda no país considerado.

9 A riqueza familiar é a soma de todos os ativos financeiros (por exemplo, ações, títulos) e ativos não financeiros (por exemplo, habitação), líquidos de dívidas, o que explica a possível ocorrência de valores negativos.

GRÁFICO 3. Distribuição da riqueza entre os 10% mais ricos e os 50% mais pobres no Brasil



Fonte: *World Inequality Report 2022*. Disponível em: <https://wir2022.wid.world/>.

Outro dramático indicador da piora das condições de vida da população é a volta da fome. A imprensa noticiou amplamente em 2022 o retorno do Brasil ao mapa da fome mundial. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO-UN) a prevalência de insegurança alimentar na população brasileira aumentou de forma considerável desde 2014. A média móvel entre 2014 e 2016 indicava que 18,3% da população estava em situação de insegurança alimentar, valor que chegou a 28,9% para o período 2019-2021.<sup>10</sup> O conceito de insegurança alimentar engloba diferentes formas de desnutrição: situações em que as pessoas podem arcar com o custo dos alimentos, ou por falta de recursos, não tem acesso a uma dieta saudável, o que é derivado de quadros de pobreza e desigualdade persistentes e agravado por crises econômicas, mudanças climáticas, conflitos e guerras. Pesquisa realizada no Brasil pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança

10 Dados de relatório da FAO *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*, divulgado em julho de 2022, disponível em: <https://www.fao.org/publications/sofi/en/>.

Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN)<sup>11</sup> revela que a cada dez famílias, seis não têm acesso a alimentação adequada, levando a fome a patamares semelhantes aos verificados nos anos 1990.

A partir destes eloquentes números, tem-se a percepção do grau de decadência da situação econômica dos mais pobres e, portanto, da necessidade de reverter estas tendências, tarefa a que se propõe o governo de frente ampla que assume em 2023 com Lula à frente.

## E agora, Lula?

O quadro econômico e social descrito até aqui dá ideia da magnitude do que resta a fazer, se a sociedade quiser, de fato, voltar a trilhar uma rota de diminuição de desigualdades e pobreza. Embora nenhum parlamentar ou representante da sociedade organizada ouse declarar-se contrário a este objetivo, sua posição na escala de prioridades das políticas públicas e a forma de perseguí-lo estão longe de ser consenso.

Para além do desafio de estabelecer prioridades em um governo que será composto por pessoas de diferentes origens, com visões e interesses diversos, estará a atribuição de um plano de governo viável do ponto de vista orçamentário e legal, dadas as inúmeras restrições presentes no sistema político brasileiro. Conseguir formar uma base de apoio parlamentar que permita a aprovação de uma política de reconstrução nacional talvez seja mais difícil do que fazer o plano de governo. A questão central é atender as necessidades urgentes da política social sem degradar ainda mais as contas públicas.

Tudo o que está sendo deixado pelo governo que termina precisa ser revisto, a começar pelo Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) para 2023, que prevê uma redução do gasto primário da ordem de 1,4% do PIB no ano (Freire, 2022). A equipe de transição de governo se ocu-

---

11 Foi lançado em 8 de junho de 2022 o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/20-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>.

pou do assunto desde seu primeiro dia de trabalho, com particular interesse na inserção dos gastos para transferência de renda para a população pobre. Como visto acima, o teto de gastos foi desrespeitado várias vezes durante a gestão Bolsonaro, com o aval do Congresso. Mas não se defende aqui uma elevação descontrolada de gastos. O fundamental está na alocação de recursos. Existem evidências de que uma política como o Bolsa Família custa barato (0,5% do PIB) e tem um forte impacto sobre a pobreza (Canzian, 2021). Primordial é o desenho das políticas e sua focalização. Transferir renda para os mais pobres é urgente prioridade. Mas há ainda a necessidade de reconstruir o que foi sistematicamente destruído pelo governo Bolsonaro, como a educação, a saúde, todo o sistema de fomento à ciência e tecnologia, órgãos federais de proteção do meio ambiente, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), para citar apenas alguns.

Os dados apresentados acima confirmam que não há espaço para cortar gastos. Então, além de uma melhor alocação dos recursos públicos, será preciso avançar na reforma tributária, fonte certa de conflitos políticos no Congresso e inúmeras vezes adiada. Disciplina fiscal é imprescindível para fazer governo que entregue estabilidade e gere condições para a retomada de investimentos privados.

O ‘estelionato eleitoral’ praticado por Bolsonaro, responsável por afundar ainda mais os cofres públicos, não foi suficiente para reelegê-lo. Seu desgoverno foi nefasto ao ponto de permitir a criação de uma proposta de resistência ampliada, sem a qual talvez Luiz Inácio Lula da Silva não se elegeisse. Outra vez ficou comprovado que a economia desempenha um papel fundamental nos ciclos eleitorais.

A complexidade da formação do novo governo, somada aos obstáculos com que vai se defrontar no legislativo e à polarização que se consolidou na sociedade indicam que é prudente não esperar que em quatro anos os incontáveis problemas da economia brasileira sejam resolvidos. Se houver inflexões nas curvas de decadência que vimos surgir desde 2014, já poderemos considerar um sucesso, especialmente no que concerne à pobreza e à desigualdade.

## Referências

- CAMPELLO, Daniela e César Zucco. Economia, popularidade e eleições. **Problemas Brasileiros**. 02/02/2022. Disponível em: <https://revistapb.com.br/ensaio/economia-popularidade-e-voto/>. Acesso em 01 abr. 2022.
- CANZIAN, Fernando. “É totalmente insensato dizer que falta dinheiro para dar aos pobres, diz Ricardo Paes de Barros”, **Folha de S. Paulo**, 05/10/2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/10/e-totalmente-insensato-dizer-que-falta-dinheiro-para-dar-aos-pobres-diz-ricardo-paes-de-barros.shtml>. Acesso em 18 nov. 2022.
- Conceição, Claudio e Solange Moreira “A cara da pobreza mudou” Blog do IBRE. FGV. 17/11/2022. Disponível em: <https://portal.fgv.br/artigos/cara-pobreza-mudou>. Acesso em 20.nov.2022.
- DUCH, Raymond M. Comparative Studies of the Economy and the Vote. In BOIX, Carles & Stokes, Susan C. (2007) **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. (The Oxford handbooks of political science) Chapter 33, p. 805-844.
- FERNANDES, Ivan F. A. L. e Fernandes, Gustavo A. A. L. A importância do crescimento econômico local na escolha do chefe do Executivo no Brasil. **Revista de Administração Pública** 51(4); jul – ago. 2017. Rio de Janeiro: FGV, p. 653-688.
- FREIRE, Débora. “Licença para gastar ou corrigir?” In Folha de São Paulo, 18/11/2022, p. A-3. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2022/11/a-pec-da-transicao-e-necessaria-para-ajustar-o-orcamento-sim.shtml>. Acesso em 20/11/2022.
- LEWIS-BECK, Michael STEGMAIER, Mary. Economic Determinants of Electoral Outcomes. **Annual Review of Political Science**. 3, p. 183-219, 2000
- LEWIS-BECK, Michael STEGMAIER, Mary “Economic models of voting” In Russell J. Dalton & Hans Dieter Klingemann (eds.) **The Oxford Handbook of Political Behavior**. 2007. p. 519-538.
- Lewis-Beck, Michael S. and Nadeau, Richard and Foucault, Martial, The Compleat Economic Voter: New Evidence from the UK (August 3, 2011). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1904682> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1904682>
- LINS, Maria Antonieta D.T. “O que foi feito do país que andava firme para o futuro? O mal que a economia faz à política e vice-versa” In: Wojschnik, Jan. (Org.). **Democracia, diálogo e cooperação: a Fundação Konrad Adenauer no Brasil: 50 anos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2019, p. 115-130.
- OGANESYAN, Rafael. “Economic Voting in the Developing World.” Dissertação de mestrado University of Nevada, Las Vegas. 2014. Disponível em: <https://digitalscholarship.unlv.edu/thesesdissertations/2201/>. Acesso em 15 abr. 2022.



SINGER, André. **O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma** (2011-2016). 1a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 386 p.

VELOSO, Fernando. **Balanço da gestão econômica do governo Temer**. Blog do IBRE, Macroeconomia. 02/01/2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/balanco-da-gestao-economica-do-governo-temer>. Acesso em 31 out. 2022.



# Políticas sociais no Brasil: mais do que sair do mapa da fome, é preciso construir um novo projeto civilizatório

---

Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá Brito  
Tatiana Wargas de Faria Baptista

## Resumo

Os dados atuais da fome no Brasil são assustadores, mais de 33 milhões de pessoas passam fome em um país que bate recordes de exportação de alimento. A fome aqui é estrutural e tem raízes no passado escravocrata e colonial. Por décadas, embalados pelo mito da democracia racial, mantivemos a desigualdade estrutural e não constituímos políticas de reparação e combate às injustiças sociais. Não por acaso, as pesquisas revelam que os números de pessoas famintas são maiores em lares chefiados por mulheres e por negros, com pior desfecho nos lares chefiados por mulheres negras, que sofrem a sobreposição de opressões de raça e gênero. Mais do que sair do Mapa da fome, precisamos construir caminhos para acabar com ela e, para isso, precisamos de um novo projeto civilizatório para o país, inclusivo e que se pautem no respeito e responsabilidade com toda e qualquer vida, com humanos e não-humanos

## Abstract

The current data on hunger in Brazil are frightening, more than 33 million people go hungry in a country that breaks food export records. Hunger here is structural and has its roots in the slave and colonial past.

For decades, lulled by the myth of racial democracy, we have maintained structural inequality and have not constituted policies to repair and combat social injustices. Not by chance, research shows that the numbers of hungry people are higher in homes headed by women and black people, with worse outcomes in homes headed by black women, who suffer the overlapping of race and gender oppressions. More than just getting off the hunger map, we need to build ways to end hunger and, for this, we need a new civilizing project for the country, one that is inclusive and based on respect and responsibility for any and all life, with humans and non-humans.

A fome é exclusão. Da terra, da renda, do emprego, do salário, da educação, da economia, da vida e da cidadania. Quando uma pessoa chega a não ter o que comer é porque tudo o mais já lhe foi negado. É uma espécie de cerceamento moderno ou de exílio. A morte em vida. O exílio da Terra. Mas a alma da fome é política.

Hebert de Souza (Betinho)<sup>1</sup>

**N**o Brasil, historicamente, as políticas sociais se apresentam majoritariamente em uma perspectiva emergencial, são poucas as propostas que rumam para mudanças estruturais. O que nos diz muito sobre nosso modo de ser colonial, onde uma pequena elite se mobiliza desde 1500 para não perder privilégios às custas da pobreza extrema e mantendo profundas injustiças sociais.

Para que possamos compreender o presente, e transformá-lo, é preciso entender a história desse país que tão recentemente deixou de ser escravocrata e colonial. Vivemos mais de 300 anos enquanto colônia e, a somente um pouco mais de 100 anos deixamos de ser “oficialmente” um país escravocrata. Ainda assim, o colonialismo se reproduz cotidianamente.

---

1 Carta de Hebert de Souza (Betinho), escrita em 1993. Disponível em: [https://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=FGV\\_HS\\_PI&pasta=HS%20pi%20Souza,%20H.%201993.09.12&pagfis=1682](https://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=FGV_HS_PI&pasta=HS%20pi%20Souza,%20H.%201993.09.12&pagfis=1682)

mente na sociedade brasileira, com novas roupagens, por meio da colonialidade do poder, do saber e do ser<sup>2</sup>, que estão para além do fim da dominação política das colônias (Ballestrin, 2013; Quijano, 2009). Grupos específicos, um dia colonizados, experimentam partes dessa história como um presente vivo, não como um passado isolado (Maldonado-Torres, 2018), se expressando em várias esferas da vida, seja de maneira mais explícita, quando encontramos notícias onde pessoas, em sua maioria negras, são submetidas a trabalhos “análogos” à escravidão<sup>3</sup>; seja de maneira menos explícita, mais igualmente desumanas e coloniais, que fazem com que negros e indígenas estejam localizados sempre com os piores indicadores sociais (emprego, segurança alimentar, escolaridade, salários) (IBGE, 2021).

Como enfatiza Munanga (2013), a escravidão atual é mais sofisticada, é encoberta por uma falsa liberdade e uma falsa democracia racial, o que nos impede de discutirmos a existência de uma exclusão racial negada oficialmente, inclusive por negros. Na mesma perspectiva, Bento (2022), denuncia a existência de um pacto da branquitude no Brasil, o que ela compreende como um pacto não verbalizado, entre brancos, para manutenção de privilégios. Por isso, é tão importante reconhecer que o racismo no Brasil é estrutural, institucional e fundante (Almeida, 2019 e Bento, 2022).

Toda essa contextualização é para trazer a causa da fome, e não só apontar para o fato de que hoje no Brasil existem mais de 33 milhões de famintos e que mais da metade da população brasileira (58,7%) convive com algum grau de insegurança alimentar (leve, moderado ou grave – fome) (Rede Penssan, 2022). Essa não é uma questão conjuntural, mas estrutural. Não por acaso, as pesquisas revelam que os números de pes-

2 Conceito desenvolvido originalmente por Aníbal Quijano, em 1989 (Ballestrin, 2013)

3 Algumas notícias recentes: <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/13/negros-e-pardos-sao-84-dos-resgatados-em-trabalho-analogo-a-escravidao-em-2022>; <https://www.trt13.jus.br/informe-se/noticias/13-de-maio-brasileiros-ainda-sao-vitimas-de-trabalho-escravo-mesmo-134-anos-apos-sua-abolicao>

soas famintas são maiores em lares chefiados por mulheres e por negros, sendo pior o desfecho nos lares chefiados por mulheres negras, que sofrem a sobreposição de opressões de raça e gênero.

## A fome entra e sai de cena, mas nunca acaba

A fome é uma questão persistente e estrutural no Brasil e assim permanecerá se não forem adotadas políticas que enfrentem as injustiças sociais históricas. A questão retorna à agenda pública, de maneira mais ou menos expressiva, de tempos em tempos, especialmente em momentos de crise política, mas o cenário da fome nunca acaba (Brito, 2020). Vejamos algumas situações históricas que fizeram emergir o tema no debate público.

Nos anos de 1930-1940, num contexto de desabastecimento de alimentos decorrente da guerra, a fome emerge como problema no Brasil. Nesta época, havia um movimento político e intelectual que trazia para cena o debate sobre as condições estruturais do país<sup>4</sup>. Dentre as produções acadêmicas, destaca-se na análise do cenário da fome, a obra de Josué de Castro, “Geografia da fome” (Castro, 1984), evidenciando o quadro trágico da fome no país, denunciando as leituras que a naturalizavam e enfatizando suas origens socioeconômicas. Nesse período, é realizado o primeiro inquérito sobre as condições de alimentação dos trabalhadores e criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (1940). Mas as ações voltavam-se especialmente para o trabalhador formal, deixando de fora um grande contingente da população que não tinha trabalho oficial.

Outro momento de grande destaque no debate da fome no Brasil ocorre no final dos anos 1980 e início da década de 1990, com a produção

---

4 Cabe referir as obras de Gilberto Freyre, Caio Prado Jr, Sergio Buarque de Holanda lançadas entre as décadas de 1930-1940, com aportes para a compreensão da história política, econômica e social do Brasil, e todo movimento político e institucional estabelecido com o início do governo de Getúlio Vargas, sendo este um marco divisório na política brasileira (Fiori, 1993).

do Mapa da Fome<sup>5</sup> (IPEA,1993), que contabilizou 32 milhões de famintos. O movimento “Ação da Cidadania Contra a Fome a Miséria e pela Vida”, liderado por Herbert de Souza (Betinho), amplia o debate para toda sociedade. O governo estabelece a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em 1993 e assume a fome enquanto um problema social que precisava de medidas urgentes (Brito, 2020).

No início dos anos 2000, dada a persistência da fome, o debate volta a ganhar visibilidade nacional, assumindo novamente centralidade na agenda política. Entre 2003 e 2014, vários Programas de governo buscaram caminhos para o enfrentamento da fome e as desigualdades sociais, entre eles: Programa Fome Zero (PFZ), Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar (PAA), Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Plano Brasil sem Miséria, além do fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O resultado dessas ações se expressa com a redução do número de pessoas em situação de fome no Brasil passando de 14.998 milhões para 7.225 milhões em 2014 (IBGE, 2014). O feito foi comemorado, pois o Brasil saía em 2014 do Mapa da Fome da ONU<sup>6</sup>.

O investimento político do Estado brasileiro por 12 anos no combate à fome foi feito a partir do fortalecimento institucional do campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a começar pela recriação do CONSEA (2003)<sup>7</sup>, com posterior criação de CONSEA nos estados e municípios brasileiros. E, a partir da pauta de enfrentamento da fome, buscou-se contornos mais amplos, com vistas a garantir o Direito Humano

---

5 Mapa da fome brasileiro, produzido pelo IPEA em 1993, durante o governo Itamar Franco, tendo como objetivo dimensionar a população que apresentava condições mais graves de insuficiência alimentar, expondo os indicadores da indigência e da fome.

6 Mapa mundial da produzido pela ONU como ferramenta de acompanhamento dos objetivos do desenvolvimento do Milênio.

7 O CONSEA criado no governo Itamar Franco foi extinto no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, que cria o Programa Comunidade Solidária em 1995 (Decreto Nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995).

à Alimentação Adequada (DHAA) e a soberania alimentar do país. Assim, avançou-se no marco normativo da área com a instituição da Lei Orgânica de Segurança alimentar e Nutricional (LOSAN, 2006); da Política Nacional de SAN (2010); da Criação da Câmara Interministerial de SAN – CAISAN (2007); e a promulgação da Emenda Constitucional 64/2010 estabelecendo a inclusão da Alimentação enquanto um direito social.

Mas, a partir de 2016, num cenário de ajustes e crise<sup>8</sup>, ocorreram cortes em programas sociais e desestruturação de políticas de SAN<sup>9</sup>. Nesse contexto, intensificam-se as medidas que beneficiam diretamente o agronegócio e que ameaçam propostas de reforma agrária, como o perdão a dívidas de produtores rurais e cortes nas ações orçamentárias referentes à política fundiária (Santarelli et al, 2019; Brito e Baptista, 2021).

A priorização ao agronegócio e desvalorização da agricultura familiar tem raízes no período colonial, onde já se priorizava o mercado exportador de matéria-prima em detrimento do mercado interno; onde já se observava a concentração da riqueza da colônia nas mãos de poucos proprietários. Hoje, no Brasil, as grandes propriedades concentram-se também nas mãos de poucos, para produzir gado e *commodities* (em sua maioria ração para gado), prioriza a monocultura, o que impacta diretamente na perda da nossa biodiversidade, da nossa cultura alimentar, além grande impacto no meio ambiente e na produção de fome (Campello et al, 2022).

Como reflexo dos desmontes políticos e institucionais desse período, segundo o IBGE (2020), entre 2017 e 2018, 10,3 milhões de brasileiros estavam em situação de insegurança alimentar grave, ou seja, estavam

---

8 Em dezembro de 2015 ocorre o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e iniciam-se medidas de ajuste econômico, dentre as medidas a aprovação da EC no 95/2016 64, congelando gastos públicos por 20 anos; e desmonte de ministérios da área social.

9 Redução orçamentária e da rede de equipamentos públicos de SAN, como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias.



passando fome no Brasil, com maior frequência nas regiões Norte e Nordeste, em domicílios chefiados por mulheres e negros, e com presença de crianças e adolescentes. Tal cenário que já era previsto e alertado por militantes, sociedade civil e acadêmicos, dados os retrocessos e desmontes supracitados.

A partir de 2019, vivemos a intensificação do projeto ultraliberal, com reformas de previdência, trabalhistas e estratégias bem características de governos mais alinhados à extrema direita (Araújo e Carvalho, 2021). Nesse ano, o CONSEA nacional foi extinto<sup>10</sup>, o que levou à desestruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e a não realização da VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), comprometendo a capacidade do Estado brasileiro de garantir o DHAA.

A partir de 2020, o mundo começa a vivenciar a pandemia de COVID-19, que chega ao Brasil em um contexto de crise econômica, política, com desmontes orçamentários e institucionais, e avanço da fome e extrema pobreza, cenário que piora com a necessidade de isolamento social e com o descompasso, divergências, negação e lentidão por parte do governo Federal na condução da pandemia e na implementação estratégias governamentais para minimizar os danos sociais e econômicos (Alpino et al, 2020).

Como consequência, em dezembro de 2020, após quase 1 ano de pandemia, o I Inquérito da Rede Penssan indicou que mais de 19 milhões de pessoas passavam fome no Brasil (Rede PENSSAN, 2021). Ao final de 2021 esse número quase dobra, cerca de 33 milhões de pessoas estavam passando fome e somente 41,3% dos moradores de domicílios

---

10 O Consea foi extinto por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei 13.844, de 18 de julho de 2019. Foi uma das primeiras medidas do novo governo eleito, tendo a frente da Presidência da República Jair Messias Bolsonaro. Juntamente com a extinção do Consea outros conselhos com a participação da sociedade civil foram encerrados, numa restrição do diálogo com a sociedade civil e na contramão do que vinha se constituindo como política pública até então.

particulares tinham garantia de acesso pleno aos alimentos, ou seja, viviam em Segurança Alimentar (Rede Penssan, 2022).

Os dados, tanto do IBGE quanto da Rede PENSSAN, apontam ainda para nossas expressivas desigualdades. Mulheres, negros, crianças, moradores das regiões Norte e Nordeste e pessoas com baixa escolaridade são os que estão em maior número dentre os que passam fome. Sem mencionar que os dados ainda são escassos ao pensarmos nos desafios ainda maiores enfrentados por pessoas com deficiência e seus familiares.

Ressalte-se ainda que esses dados são coletados somente em domicílios particulares, deixando de fora grupos muito específicos, como indígenas, quilombolas, pessoas em situação de rua, e que estão cada vez mais vulneráveis à fome. Ou seja, certamente são dados subestimados.

Como já sinalizado, não basta apontarmos para tais desigualdades, é preciso compreender o porquê são esses os grupos mais afetados, e como enfrentar de fato as raízes mais estruturais dessas desigualdades, marcas da colonialidade que tem o racismo como um sistema de opressão fundante, a partir do qual outras opressões também se colocam, como as de gênero, raça, classe e deficiências (Almeida, 2019; Holanda, 2020).

Em um contexto de Estado cada vez menos participativo, vidas precárias estão cada vez mais vulnerabilizadas, o que impõe análises mais críticas que não naturalizem a questão. Para populações excluídas do sistema produtor de riquezas e da sua distribuição, restam mecanismos públicos de inclusão, em sua maioria operados em uma lógica de caridade, dominação e subalternização, em condições precárias de acesso, trabalho e moradia, com as ruas surgindo muitas vezes como única opção. Tais vidas, no contexto da nossa sociedade, não são consideradas vidas, sobre elas produzimos enquadramentos, que permitem uma ética de violência (Oliveira, 2018 e Butler, 2019),

Tal cenário contribuiu em grande medida para aprofundar nossas desigualdades e opressões, sendo pertinente reforçar que a fome no Brasil não é produto da pandemia de COVID-19 e, muito menos, da lastimável guerra na Ucrânia. Sem dúvidas ela se aprofunda neste cenário, mas por conta de um projeto político que não vê problemas em alargar

as desigualdades sociais, mantendo e aumentando privilégios. A fome em nosso país é colonial, interseccional, multidimensional, é projeto e dá lucro.

## Porque não basta sair do mapa da fome

O Mapa da Fome da ONU assumiu uma narrativa política, midiática, social e acadêmica no Brasil, e não estar nele se tornou um objetivo comum entre aqueles que militam pelo enfrentamento da fome. Mas o que significa estar nesse mapa? Quais parâmetros são levados em conta para indicar se um país está ou não nele?

Até 2014 o Mapa da Fome se constituiu enquanto uma ferramenta importante para acompanhar os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (2000-2015), focado em países em desenvolvimento. O primeiro objetivo era erradicar a pobreza extrema e a fome, e um dos indicadores para monitorar o seu alcance era o de prevalência de subalimentação (POU), mesmo indicador usado no Mapa da Fome (Kepple, 2020).

O indicador POU é uma estimativa do percentual de indivíduos em uma população, cujo consumo habitual não é suficiente para garantir a quantidade de energia alimentar necessária para uma vida “normal, ativa e saudável”. Por ser estimado desde 2000, fornece um bom parâmetro para monitoramento do progresso temporal, contudo, tem como base dados agregados em nível nacional. Por serem dados agregados, não se configuram como uma medida direta do acesso aos alimentos e não avalia bem subgrupos (rural, urbano, idade, sexo). Diante dessas limitações, integrantes da própria FAO avaliam que o uso desse indicador precisa ser repensado (Kepple, 2020).

Em 2014 o Brasil saiu deste Mapa, e essa notícia ganhou grande repercussão. Como já mencionado, foi um avanço incontestável, fruto de políticas públicas e de um expressivo investimento de governos que colocaram a garantia do DHAA como prioridade. Mas é preciso reforçar que essa saída do Mapa não significou que a fome tenha acabado no país. Naquele momento, sair do Mapa da Fome ainda significava

a existência de mais de 7 milhões de pessoas passando fome no Brasil, equivalente ao tamanho populacional de muitos países, como Portugal. Esse dado não podia ter sido esquecido, invisibilizado, sobretudo por sabermos quem são as pessoas que passam fome. Por isso, o silenciamento da fome e a ênfase à saída do Mapa também foi um uso político (Brito, 2020), sendo necessário problematizá-lo, em especial se desejamos construir um país com direitos para todos.

A partir de 2015, o Brasil e outros 192 países que integram a Organização das Nações Unidas (ONU), pactuaram e passaram a se comprometer com a Agenda 2030, a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030. Um destes objetivos é “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”, tendo como meta: “Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano (IBGE s/d).

Com a nova Agenda 2030, a FAO para de divulgar o Mapa da Fome e começa a divulgar, como método de monitoramento dos ODS, o relatório SOFI (O estado da SAN no mundo). Para verificação dessa meta, além do indicador POU, utiliza-se um indicador baseado na Food Insecurity Experience Scale (FIES), que se refere a estimativa da proporção da população que não tem acesso aos alimentos em qualidade e quantidade suficientes, uma medida direta da dimensão do acesso aos alimentos – com maior proximidade da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) utilizada nas pesquisas de base populacional do IBGE e da Rede Penssan (Kepple, 2020).

Apesar do Mapa da Fome não ter sido mais produzido até o momento atual (2022) e de sua metodologia ter importantes limitações, ele se apresenta com frequência nos noticiários e nas falas de parte da população que segue indignada, com toda razão, com o atual cenário que vivenciamos aqui no país. Concordamos que estar no Mapa é um grande problema nacional, reconhecemos sua relevância para compreensão e diagnóstico da situação social do mundo inteiro e seu papel enquanto

um importante incentivo para a construção de estratégias de enfrentamento da fome. E, ainda, enalteçemos que fazer esse monitoramento global, sem dúvida, é um enorme desafio, sendo necessário lançar mão de critérios rigorosos, com precisas ferramentas metodológicas padronizadas, para que seja possível também a comparação entre os países. Mas, acreditamos que ainda precisamos entender que não basta sair dele, não basta.

Sair do Mapa é apenas um caminho inicial, não pode ser o objetivo final, e as políticas públicas não podem se limitar a esse dado, precisamos de um novo projeto de país que seja inclusivo e que reconheça as injustiças sociais históricas, buscando políticas de reparação que constituam um novo cenário para a produção de vida! Um novo projeto civilizatório que se pautar no respeito e responsabilidade com toda e qualquer vida do planeta, com humanos e não-humanos, rompendo com as dicotomias e hierarquias estabelecidas entre homem-natureza, natureza-cultura, raça, gênero e outros.

## **Caminhos para um novo projeto civilizatório**

**P**ara enfrentarmos nossas injustiças sociais históricas é preciso rompermos com as profundas desigualdades aqui existentes. Somos um dos países mais desiguais do mundo e que mais concentra renda. Num estudo sobre a concentração de renda no Brasil entre 1926 e 2013, Souza (2016) conclui que não houve alteração substantiva na renda do 1% mais rico, e que durante praticamente todo período, estes permaneceram num patamar de concentração entre 20% e 25% da renda. As mudanças observadas ocorreram na base ou no meio da pirâmide social, com alguma redistribuição entre os mais pobres. Ou seja, a renda dos mais ricos não se alterou, revelando um traço marcante da desigualdade brasileira (Souza, 2016).

Em toda a história brasileira, as políticas sociais não avançaram substantivamente em mudanças estruturais. De maneira geral, se voltavam para medidas mais assistencialistas, eleitoreiras e emergenciais,

políticas de governo e não de Estado, ou seja, entra e sai governo e as políticas construídas não se mantêm. A exemplo disso, no final de 2021, o então presidente Jair Bolsonaro extinguiu o Programa Bolsa Família e criou o Auxílio Brasil, por meio da Lei 14.284 de 29 de dezembro de 2021. Ao fazer isso, ele acaba com um programa bem desenhado, com propostas de mudanças mais estruturais, e reconhecido mundialmente como um dos principais responsáveis pela redução da fome no Brasil. Coloca em seu lugar um programa claramente eleitoreiro, que difere de seus princípios e das pautas que sempre defendeu, que em muito copia o Bolsa Família, aumentando seu valor, mas sem deixar claro sobre como conseguirá o recurso previsto, e com previsão de término em dezembro de 2022, quando acaba o seu governo em caso de não reeleição.

Ou seja, no pouco que conseguimos caminhar, estamos regredindo. Mesmo em períodos de governos onde avançamos um pouco, foi difícil romper com um legado no modo de conduzir políticas que pudesse constituir outra prática, permitindo avanços, mas ainda não tão estruturais como almejado inicialmente (Brito, 2020). Mas o cenário de desmonte das políticas sociais e a opção por uma política ultraliberal de mercado já tem dado sinais suficientes de que a vida, para uma parcela significativa da população, se tornará insustentável. Esse modelo de país que investe no que Mbembe (2016) define como necropolítica, “*novas formas de existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o estatuto de ‘mortos-vivos’*” (p.71), constituindo práticas de Estado que ao invés de produzir vida produzem morte. Esse projeto pode nos levar em poucos anos a um cenário de barbárie social e guerra civil.

Assim, trata-se de colocar em debate, não os projetos de governo e as disputas eleitorais a cada tempo, mas os projetos de país e o compromisso assumido com a vida de todos. Desse modo, é preciso colocar em discussão as consequências da manutenção dos privilégios das elites que sempre dominaram o Brasil e que se alimentam da fome, da miséria e da violência e apostarmos num caminho de reconstrução de nossa sociabilidade e país!

O caminho é longo e complexo, mas ele precisa ser começado, e para isso precisamos, coletivamente, construir outros modos de consumo e de nos relacionarmos com a natureza, de maneira menos predatória e extrativista e mais orgânica, com mais reciprocidade, o que implica em trocas mais justas nas relações entre seres humanos e nas relações entre humanos e não-humanos. Pensar na reciprocidade é entender que “extrair sem devolver é o princípio da destruição da vida”. É necessária uma mudança radical na forma de ser, viver e estar no mundo<sup>11</sup>. (Grosfoguel, 2016. p.137). Como diz o ativista quilombola Nego Bispo, precisamos deixar de nos (des)envolver e começar a nos envolver, com tudo que é orgânico (Santos, 2015).

Precisamos também compreender a história nacional e fazer as reparações necessárias, a partir de políticas de ação afirmativa, antirracistas, que enfrentem todas as opressões, que façam a devida reparação histórica, mas que também contribuam para que os espaços, as instituições, sejam mais diversos, mais representativos e inclusivos, para que visibilizem as vozes silenciadas, na política, nas empresas, mas também nas instituições de ensino e pesquisa, espaço ainda tão elitizado, machista e branco. Precisamos dialogar e tornar existentes outras formas de conhecimento, de estar e viver no mundo apagadas e silenciadas, o que Boaventura de Souza Santos, denomina de “Sociologia das Ausências”, onde o que não existe é, na verdade, ativamente produzido como tal (Santos, 2002)

O Futuro não existe, precisamos desistir do futuro, ele é agora, como nos lembra Ailton Krenak<sup>12</sup>. E esse futuro de agora nos convida a enfrentar o que construímos de civilização até aqui e construir outros caminhos que prezem pelo respeito a vida.

---

11 Ramón Grosfoguel aponta para esses elementos a partir de diálogos com Leanne Betasamosake Simpson e Silvia Rivera Cusicanqui.

12 Diálogos pela (re)existência em um mundo comum. Com Ailton Krenak e Davi Kopenawa Yanomami. Disponível em: <https://youtu.be/WzsAGSjVCsQ>

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, S. L. DE. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro. Feminismos plura-  
rais/coordenação de Djamila Ribeiro: Pólen, 2019.

ALPINO, Tais de Moura Ariza et al. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutri-  
cional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes or-  
çamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2020, v. 36, n. 8.  
Disponível em: [https://www.scielo.br/j/csp/a/JfJpwMh9ZDrrsM9QG38VnBm/abs-  
tract/?lang=pt#](https://www.scielo.br/j/csp/a/JfJpwMh9ZDrrsM9QG38VnBm/abstract/?lang=pt#) Acesso em 14/10/2020.

ARAÚJO, MSS; CARVALHO, AMP. Autoritarismo no Brasil do presente: bolsor-  
narismo nos circuitos do ultraliberalismo, militarismo e reacionarismo. **R. Katál.**,  
Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 146-156, jan./abr. 2021. Disponível em: [https://periodicos.  
ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/75280](https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/75280) Acesso em 18/10/2022.

BALLESTRIN, LM. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência  
Política**, n. 11, p. 89-117, 2013. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pi-  
d=s0103-33522013000200004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pi-<br/>d=s0103-33522013000200004&script=sci_abstract&tlng=pt) Acesso em 14/10/2022

BENTO, Cida. **O pacto da branquitude**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2022.  
148p.

BRASIL. **Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de  
Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito hu-  
mano à alimentação adequada e dá outras providências. Presidência da República.  
Casa Civil. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-  
2006/2006/lei/11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-<br/>2006/2006/lei/11346.htm). Acesso em 14/10/2022.

BRITO, F.R.S.S. **Os sentidos da fome no debate político brasileiro de 1986 a 2010**.  
Tese de Doutorado. Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública  
Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://www.arca.fiocruz.br/bi-  
tstream/handle/icict/46219/fernanda\\_ribeiro\\_santos\\_sa\\_br\\_ito\\_ensp\\_dout\\_2020.pdf?  
?sequence=2&isAllowed=y](https://www.arca.fiocruz.br/bi-<br/>tstream/handle/icict/46219/fernanda_ribeiro_santos_sa_br_ito_ensp_dout_2020.pdf?<br/>?sequence=2&isAllowed=y) Acesso em 14/10/2022.

BRITO, FRSS e BAPTISTA, TWF. Sentidos e usos da fome no debate político brasilei-  
ro: recorrência e atualidade. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2021, v. 37, n. 10.  
Disponível em: [https://www.scielo.br/j/csp/a/QsKwnNkdFdDrpbBcVYGcYwz/abs-  
tract/?lang=pt#](https://www.scielo.br/j/csp/a/QsKwnNkdFdDrpbBcVYGcYwz/abs-<br/>tract/?lang=pt#) Acesso em 14/10/2022.

BUTLER, Judith. **Quadros de Guerra**: quando a vida é passível de luto? Tradução  
de Sérgio Tadeu de Niemeyer Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha. 6ª ed. Rio de  
Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. 288p.

CAMPELLO, T., NASCIMENTO, RC, MARTINS, APB E YAMAOKA, M. **Novas  
Geografias: atuais e antigos dilemas da fome**. Secur. Aliment. Nutr., Campinas, v.



29, p. 1-7. e022006. 2022. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8670346/29546>. Acesso em 14/10/22

CASTRO J. **Geografia da fome** – o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Antares;1984.

FIORI, J. L. Para uma economia política do estado brasileiro. **Série Estudos em Saúde Coletiva, no41**. Rio de Janeiro: UERJ/IMS 56 p., 1993

GROSGOUEL, R. Del «extractivismo económico» al «extractivismo epistémico» y al «extractivismo ontológico»: una forma Destructiva De conocer, ser y estar en el mundo. **Tabula Rasa**. Bogotá – Colombia, No.24: 123-143, enero-junio 2016 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/QsKwnNkdFdDrbpBcVYGcYwz/abstract/?lang=pt#> Acesso em 18/10/2022

HOLLANDA, HB. **Pensamento feminista hoje**: perspectivas decoloniais / organização e apresentação Heloísa Buarque de Hollanda; autoras Adriana Varejão ... [et al.]. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Brasil: IBGE, 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. – Rio de Janeiro: IBGE, 2021. 206 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. s/d. Disponível em: <https://odsbrazil.gov.br/objetivo/objetivo?n=2> Acesso em: 18/10/2022.

IPEA. **O Mapa da Fome**: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Coord Anna Maria T.M. Peliano, 1993

KEPPLE, Anne. “Como se mede a fome no Brasil e no mundo? Ciclo de debate online do CPPNAC-UNIFESP: “A fome no século XXI” – 30 de setembro de 2020.— Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=-76\\_-Lo06L4](https://www.youtube.com/watch?v=-76_-Lo06L4) Acesso em 16/10/2022.

MALDONADO-TORRES, Nelson. **Analítica da colonialidade e da decolonialidade: algumas dimensões básicas**. In: **Decolonialidade e pensamento afrodiáspórico** / organizadores Joaze Bernardino-Costa, Nelson Maldonado-Torres, Ramón Grosfoguel. 1. ed. Belo Horizonte : Autêntica Editora, 2018. (Coleção Cultura Negra e Identidades).

MBEMBE, A. Necropolítica. **Revista do ppgav/eba/ufRJ**. 2016; 32:122-151.

MUNANGA, K. Da África ao Brasil. Entrevista com o Prof. Kabengele Munanga. Jaime, Pedro e Lima, Ari.. **Revista de Antropologia**, São Paulo, USP, 2013, V. 56 N° 1. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/64518> Acesso em 10/10/2022

OLIVEIRA, RG. Práticas de saúde em contextos de vulnerabilização e negligência de doenças, sujeitos e territórios: potencialidades e contradições na atenção à saúde de pessoas em situação de rua. **Saúde Soc. São Paulo**, v.27, n.1, p.37- 50, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Jk43cn6rHKzGFNzYSnTHsKL/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 05/10/2022

QUIJANO, A. Colonialidade do poder e classificação social. In: Santos, Boaventura de Sousa; Meneses, Maria Paula (orgs). **Epistemologias do Sul**. 2009.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. I VIGISAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021.**

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. II VIGISAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2022.** Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf> Acesso em 06/10/2022

SANTARELLI M, DAVID G, BURITY V, ROCHA NC. **Informe Dhana 2019:** autoritarismo, negação de direitos e fome. Brasília: FIAN Brasil; 2019. Disponível em: [https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Informe-Dhana-2019\\_v-final.pdf](https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Informe-Dhana-2019_v-final.pdf) Acesso em 06/10/2022

SANTOS, AB. **Colonização, Quilombos: Modos e Significações.** 2015. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino e na Pesquisa INCTI. 2015. Disponível em: [http://cga.libertar.org/wp-content/uploads/2017/07/BISPO-Antonio.-Colonizacao\\_Quilombos.pdf](http://cga.libertar.org/wp-content/uploads/2017/07/BISPO-Antonio.-Colonizacao_Quilombos.pdf) Acesso em 11/10/2022. Acesso em 06/10/2022

SANTOS, B.S. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências.** Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], 63, 2002. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/1285>. Acesso em 06/10/2022

SOUZA, P. H. G. F. DE. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013.** Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB—Brasília, DF: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2016.

---

**Fernanda Ribeiro dos Santos de Sá Brito** · Nutricionista. Doutora em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP/Fiocruz. Professora Adjunta do Departamento de Nutrição Social e Aplicada (DNSA) do Instituto de Nutrição Josué de Castro da Universidade Federal do Rio de Janeiro (INJC/UFRJ).

**Tatiana Vargas de Faria Baptista** · Psicóloga. Doutora em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/Uerj). Professora e pesquisadora do Instituto da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira da Fundação Oswaldo Cruz (IFF/Fiocruz).

# As eleições presidenciais de 2022, as fake news e a crise da democracia: um breve panorama sobre o embate entre o bolsonarismo e o janonismo cultural

---

Josué Medeiros  
Paulo Loiola  
Luísa Antunes

## Resumo

Este artigo analisa o papel das fake news nas eleições presidenciais brasileiras de 2022. Nosso pressuposto é que o fenômeno das fake news se insere em um processo mais global de crise das democracias ocidentais. No Brasil, esta crise começou com o golpe parlamentar de 2016 e foi intensificada com a vitória de Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018, quando as fake news exerceram um papel destacado para esse resultado. Nossa hipótese é que, em 2022, com uma reação das forças democráticas, o peso das fake news foi distinto. Porém, ainda que elas tenham feito parte da estratégia que viabilizou a vitória da frente ampla democrática em torno de Lula, argumentamos que a desinformação e o caos informacional, ao persistirem nestas eleições, se apresentam como dinâmicas políticas e sociais que mantém aberta a crise da democracia.

## Abstract

This article analyzes the role of fake news in the 2022 Brazilian presidential elections. Our assumption is that the phenomenon of fake news is

part of a more global process of crisis in Western democracies. In Brazil, this crisis began with the 2016 parliamentary coup and was intensified with Bolsonaro's victory in the 2018 presidential election, when fake news played a prominent role for this outcome. Our hypothesis is that in 2022, with a reaction from democratic forces, the weight of fake news was distinct. However, even though they were part of the strategy that made possible the victory of the broad democratic front around Lula, we argue that disinformation and informational chaos, by persisting in these elections, present themselves as political and social dynamics that keep the crisis of democracy open.

**E**ste artigo analisa o papel das fake news nas eleições presidenciais brasileiras de 2022, vencidas, no 2º turno, pelo candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, contra o atual presidente, Jair Bolsonaro, do Partido Liberal (PL). Lula se constituiu como representante de uma frente ampla democrática que foi além do campo da esquerda, liderado por ele e por seu partido desde o final da década de 1980. Já Bolsonaro representou novamente o antipetismo, em uma estratégia alinhada com as pautas da extrema-direita que mobilizam sua base social mais radical e, conseqüentemente, se impuseram na sua candidatura.

Nessa disputa, as fake news tiveram centralidade. O bolsonarismo deu continuidade à estratégia que, em 2018, levou Bolsonaro a vencer as eleições, a qual é compartilhada pela extrema-direita global desde 2016 – quando Donald Trump venceu as eleições presidenciais dos Estados Unidos – e que se insere em um processo mais global de crise das democracias ocidentais. Quanto ao campo lulista, tratou-se de preparar uma resistência e contraofensiva que foi exitosa na medida em que aderiu, ao menos em parte, a mesma lógica da desinformação que alimenta a crise da democracia, com o chamado “janonismo cultural”.

Para analisar esse processo, iniciamos com um breve debate sobre a noção de crise da democracia no Ocidente; em seguida, apresentamos uma conceituação do que são as fake news e desinformação; na sequên-

cia, tratamos do processo eleitoral brasileiro em 2022 de um modo geral; e, por fim, aprofundamos a análise sobre o papel das fake news nessa disputa eleitoral.

## O debate sobre crise da democracia

Há em curso um debate na esfera pública mundial e em âmbito acadêmico global sobre o crescimento da extrema-direita no ocidente e o aumento dos níveis de polarização política nos países do continente europeu e americano. A noção de crise da democracia tem sido usada para sistematizar esse fenômeno, que tem como marcos a eleição de Donald Trump nos EUA em 2016 e o sim da população do Reino Unido em plebiscito sobre a proposta de ruptura com a União Europeia em 2017. E, aqui no Brasil, os eventos definidores desse processo são o golpe parlamentar (SANTOS: 2017) de 2016 e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Trata-se de um fenômeno que se espalha por diversas nações europeias: Victor Orban da Hungria, Georgia Meloni na Itália, Marine Le Pen na França, o partido Vox na Espanha e o Chega em Portugal, entre outros. Isso sem falar do fechamento do regime turco com Erdogan e russo com Putin.

Na América Latina, para além de Bolsonaro, verifica-se um crescimento de partidos e lideranças de extrema direita em países como o Chile, onde José Antonio Kast foi ao 2º turno defendendo uma plataforma xenófoba e ultraliberal; ou o 2º turno na Colômbia com Rodolfo Hernandez, que se autointitulou o “Trump colombiano”, se colocando com um empresário outsider contra a corrupção do sistema político. Temos ainda os casos de Javier Milei na Argentina, deputado ultraliberal e adepto de teorias da conspiração anti-esquerda e que será candidato a presidente em 2023 e Nayib Bukele em El Salvador que leva a cabo o mesmo roteiro de militarização da política e do Estado seguido por Bolsonaro.

Entendemos a noção de crise da democracia ajuda a interpretar esse fenômeno tão amplo e diversificado, mas não dá conta de todas as di-

mensões que ele apresenta. Aliás, cumpre registrar que a própria noção de crise da democracia é aberta a diversas interpretações. Há a visão liberal, que vê a corrosão desses regimes democráticos por dentro das instituições, com a legitimação pela via dos processos eleitorais (Müller: 2016; Levitsky e Ziblatt: 2018; Mounk: 2018; Runciman: 2018; Snyder: 2018); há uma perspectiva marxista, que vincula a crise da democracia com crise do capitalismo (Streeck: 2013; Harvey: 2015; Zizek: 2014; 2017; Castells: 2017); e, há um olhar foucaultiano, que afirma a ideia de desdemocratização enquanto uma forma de conduta dos indivíduos (Brown: 2015; Dardot e Laval: 2016).

Apesar das diferenças, existem pontos comuns. Por exemplo, a ideia de uma crise de legitimidade que decorre do não cumprimento das promessas da democracia e afeta todo o sistema político e as instituições, o que possibilita o crescimento e consolidação da extrema-direita. Como afirma Manuel Castells, “a recorrente frustração dessas esperanças vai erodindo a legitimidade, ao mesmo tempo que a resignação vai sendo substituída pela indignação quando surge o insuportável” (Castells, 2019: 13-14). Já Yascha Mounk traduz essa crise a partir do sentimento de que o voto não tem valor, resultando em uma oposição em que ou se estabelece um regime de “direitos sem democracia”, com perda de representatividade em prol de tecnocratas; ou uma “democracia sem direitos”, quando um presidente faz plebiscitos e se reelege indefinidamente e persegue as oposições para garantir essas vitórias eleitorais.

Outro elemento comum é a importância do questionamento aos processos eleitorais. No Brasil, isso se manifestou no impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 e que foi teorizado por Wanderley Guilherme dos Santos (2017) como uma nova modalidade de golpe.

Na literatura internacional, coube a David Runciman em *Como a Democracia Chega ao Fim* produzir uma tipologia dos golpes contra a democracia. Para ele, “há aqueles que, para dar certo, precisam deixar claro que a democracia não está mais em vigor; já outros precisam fazer de conta que a democracia permanece intacta” (2018: 51). O primeiro tipo é o golpe de Estado clássico, aquele em que “tanques cercam a

cidade da noite para o dia” e em que tudo – prisões de opositores, tomada dos prédios estratégicos – acontece “no espaço de poucas horas” (2018:32). O segundo tipo compreende várias modalidades distintas, entre as quais “a manipulação das eleições” e “a ampliação dos poderes do executivo” (2018: 50). E, acrescentamos, o golpe parlamentar. Ao passo que no tipo clássico, “os coronéis foram claros em seu golpe e se certificaram de que todos entendessem o que tinha mudado”, existe ainda “o golpe à moda do século XXI” que é “caracterizado por um esforço de ocultar o que mudou”. (2018: 41). No regime que sucede esse novo tipo de golpe, afirma Runcimann, ninguém sabe a verdade e “quase todas as decisões são tomadas nos bastidores” (2018: 46). Não por acaso, esse tipo de golpe não elege a democracia como o inimigo a destruir: “ela funciona como disfarce para a subversão, e por isso é amiga dos conspiradores” (2018: 51).

O questionamento ao processo eleitoral quebra aquilo que Steven Levitsky e Daniel Ziblatt chamam de “grades de proteção à democracia”, as quais são erguidas por “regras não escritas”. São elas “a tolerância mútua e a reserva institucional” (2019: 103). Dessas duas normas “informais”, a tolerância mútua é fundamental para que o sistema seja legítimo para todos os lados. Ela representa a aceitação de que o adversário tem o direito de existir, competir pelo poder e governar. Se um lado não aceita o resultado da eleição e parte para inviabilizar a posse ou o governo eleito, é porque não há mais convivência possível nem “tolerância mútua”.

A soma dessas dinâmicas abre o caminho para a ascensão das lideranças autoritárias, tais como Donald Trump e Jair Bolsonaro. O cientista político alemão Jan-Werner Müller produziu síntese deste novo tipo de autoridade que se impõe nas democracias ocidentais. O texto “Populistas” (2017), publicado na Revista Piauí, versa sobre Donald Trump, mas serve perfeitamente para descrever Bolsonaro. Esse tipo de líder “se apresenta como o único, exclusivo porta-voz do que denomina ‘o verdadeiro povo’ ou ‘a maioria silenciosa’”. Para Muller, isso tem duas consequências. Primeiro, todo adversário passa a ser considerado ile-

gítimo: “os oponentes só podem ser desonestos e corruptos”. Segundo, instala-se a ideia de que existe um “verdadeiro povo” que deve permanecer unido contra seus inimigos que, por sua vez, devem ser eliminados. Tanto o povo quanto seus inimigos são definidos pela nova autoridade. O autor aponta, ainda, que essa autoridade não pode se estabelecer sem a ação de “facilitadores” ou de “colaboradores”. Com relação a Donald Trump, trata-se do Partido Republicano. Com relação a Bolsonaro vários partidos da direita tradicional foram aderindo paulatinamente à sua candidatura e normalizando seu governo.

Há, por fim, uma importante reflexão de Muller sobre como as oposições reagem a esse tipo de liderança. Trata-se de “nossa própria incapacidade para fazer os demais cidadãos prestarem atenção às ‘chegagens de fatos’ e às demonstrações cabais das constantes contradições” de Trump ou, no nosso caso, de Bolsonaro. Em nosso “desespero” pelo esclarecimento, contestamos virtualmente cada afirmação do presidente (dos EUA ou do Brasil) e endossamos “sem questionar a história que esses mesmos populistas vendem sobre a razão de seu sucesso”. Assim, terminamos por condenar os eleitores em vez de buscar novas formas para nos conectarmos a eles. Afinal, ainda de acordo com Muller, não é verdade “que as massas sejam constituídas por desequilibrados mentais prontos a serem seduzidos por qualquer demagogo carismático”. A distinção clara entre razão e emoção pode ser enganadora: “As pessoas sentem raiva por alguma razão, e em geral elas conseguem oferecer uma boa explicação de que razão é essa”. Essa conclusão nos leva diretamente ao tema das fake news, entendendo a desinformação como um vetor estratégico da construção dessas lideranças e sobre a qual nem as instituições nem a sociedade civil sabem ao certo como reagir.

## **Definindo as fake news e a desinformação**

**D**urante a cobertura das eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2016, o termo “fake news” se popularizou. Além do escândalo do uso político de dados do Facebook em favor de Trump, descoberto



após a eleição, as fake news influenciaram a dinâmica eleitoral daquele ano. Definidas como artigos de notícias que são falsos, intencionalmente e verificadamente (RIBEIRO, M e ORTELLADO, P: 2018), elas simbolizam um dos sintomas da facilidade na comunicação garantida pelas mídias digitais. No mesmo ano, o golpe parlamentar no Brasil, também se mostrou ligado ao surgimento das fake news. Porém, o fenômeno se consolidou na política brasileira dois anos depois, na eleição presidencial de 2018.

As informações falsas circulam muito antes de 2016, mas o conceito surge para dar conta das particularidades da dinâmica política atual e que consiste em uma veiculação de notícias falsas produzidas e disseminadas com o intuito de manipular a opinião pública e promover ideologias (JARDELINO et al: 2020). Assim, as fake news se diferem de boatos, de erros jornalísticos que geram desinformação, ou mesmo de teorias da conspiração.

Muitos fatores explicam essa emergência, sendo um deles a introdução da internet e das redes sociais na vida das pessoas. No Brasil, 81,3% da população é caracterizada como usuária da internet<sup>1</sup>. As mídias digitais carregam consigo um paradoxo: ao passo que democratizaram a produção e propagação de conteúdo, proporcionaram, também, uma estrutura de desinformação e manipulação ideológica na internet (Idem). Ainda que a maioria das notícias falsas sejam criadas em sites, é nas redes sociais que elas circulam e tomam corpo. Essas mídias facilitam o acesso a uma série de conteúdos e informações e possibilitam o surgimento de uma estrutura de desinformação que ameaça a percepção da realidade calcada em fatos reais.

Muitas dinâmicas dessas plataformas facilitam com que esse processo ocorra. Por exemplo, em um primeiro momento, quase todo conteúdo publicado podia ser facilmente impulsionado através de anúncios pagos. Isso mudou recentemente, com o avanço das regulações legais e

---

1 Pesquisa realizada em 5 de novembro de 2022 às 13:20. Fonte: <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>

com a pressão que as instituições fizeram sobre as plataformas. De fato, hoje o TSE consegue a retirada de um conteúdo pago das redes, algo que não ocorria em 2018 e 2020. Contudo, a temporalidade das instituições é mais lenta que a velocidade da desinformação e, por isso, as notícias falsas conseguem uma ampla circulação antes de serem banidas. Além disso, a restrição de conteúdo realizada pelas plataformas digitais é ainda muito limitada e, portanto, notícias falsas raramente são barradas pelos filtros das redes sociais. Por último, o funcionamento do algoritmo de redes como Twitter, Facebook e Instagram provoca a criação de “bolhas”, ou seja, os internautas entram em contato, na maior parte do tempo, apenas com perfis que tenham algum tipo de interesse ou proximidade. Isso acontece porque as plataformas indicam para o usuário aquilo que ele consome com maior frequência. Dessa forma, mesmo que uma notícia falsa não apareça em forma de anúncio, ela pode chegar com certa facilidade para indivíduos que dialoguem com aquele tipo de conteúdo.

Entretanto, a disseminação de fake news que acontece nas redes sociais passa longe de ser um problema apenas ligado a tais características da comunicação digital. O fenômeno da pós-verdade, caracterizado por uma nebulosidade na separação entre fatos e opinião, e principalmente entre conhecimento produzido de maneira profissional e crenças sem o mesmo fundamento, vem crescendo como uma dinâmica do mundo contemporâneo. Certamente influenciada pelas novas formas de comunicação da modernidade, a pós-verdade, juntamente com a tecnologia das redes sociais, formam um solo fértil para a disseminação de fake news, visto que estas só podem ser combatidas com informação veiculada pela imprensa profissional.

Ainda assim, as fake news não surgem, em sua maioria, de forma espontânea na internet. A pós-verdade aparece enquanto possível explicação para a credibilidade que as pessoas dão às informações que recebem nas redes sociais, porém, como dito anteriormente, essas notícias são caracterizadas por seu viés político e intencional. A crescente onda da extrema-direita ao redor do mundo se relaciona diretamente com o

surgimento das fake news enquanto estratégias de mobilização com fins políticos. Um dos elementos que dá força às notícias falsas é a descredibilização da imprensa profissional, atitude comum no discurso desses líderes e de seus apoiadores. Nesse sentido, a descrença na mídia tradicional gerada pelo fenômeno da pós-verdade, é intensificada e legitimada por uma figura de autoridade.

Donald Trump em 2016 e durante seu governo atacou por diversas vezes jornais como The New York Times e CNN. De acordo com o estudo “Social Media and Fake news in the 2016 election”, a confiança na mídia por parte dos republicanos nos Estados Unidos é menor em comparação aos democratas, e está em queda. Essa desconfiança dá margem para uma demanda por meios de comunicação alternativos e proporciona nesses eleitores uma percepção de que as mídias tradicionais favoreciam Hillary Clinton em detrimento de Trump.

No Brasil, um dos pilares da campanha e do governo de Bolsonaro foi o ataque à imprensa, em caráter autoritário e anti-democrático. O candidato e depois presidente estabeleceu uma comunicação direta com o eleitorado por suas redes sociais, sem os crivos da imprensa que retratam os acontecimentos com base em dados concretos. Assim como no caso da disputa entre Trump e Hillary Clinton, os dados da eleição entre Haddad e Bolsonaro indicam que a maior parte das fake news produzidas foram em benefício de Bolsonaro. Por isso, para essas candidaturas, a descredibilização dos veículos de imprensa foi vantajosa.

Além dos ataques proferidos a mídia tradicional de modo quase que sistemático, a circulação de fake news também é produzida de acordo com o interesse de coordenar a informação que chega ao eleitorado, sem importância sobre a sua veracidade. Em 2016, a mobilização política através de fake news aconteceu principalmente no Facebook, rede da qual se descobriu o uso de dados dos usuários em favor de Trump. Em 2018, a utilização do Facebook caiu e o WhatsApp, uma rede social de mensagens instantâneas, cresceu e foi a rede protagonista da disseminação de fake news nas eleições brasileiras de 2018 (Santos et al: 2019).

Conforme argumentam os autores ainda que a maioria das notícias falsas no WhatsApp estivessem em grupos periféricos, como os ‘de família ou de bairros’, ou seja, grupos sem intuito primário de discutir política, essa presença é consequência da máquina de fake news, e não causa. Isso porque a difusão desse tipo de conteúdo aconteceu de modo sistemático, através de esquemas organizados de produção das fake news. Depois de produzidas, elas eram enviadas para grupos centrais, ou seja, aqueles que possuíam como tema política ou afins, e a partir disso, elas rapidamente chegavam aos grupos “periféricos”, o que gerava uma percepção de organicidade do conteúdo para a maioria das pessoas que o recebiam.

Além disso, características do WhatsApp, como o fato de ser uma rede fechada, descentralizada e com criptografia de ponta a ponta, facilitavam a atuação de tais grupos, pois o rastreamento da fonte inicial de fake news é muito difícil de ser realizado. Parte da campanha bolsonarista de 2018 funcionou como essa máquina de desinformação da extrema-direita, que envolvia desde grupos que fabricavam e circulavam notícias falsas sobre o PT, Lula, Haddad e a esquerda, e até mesmo o uso de robôs que, em outras redes, simulavam usuários e alavancavam pautas e notícias favoráveis a Bolsonaro.

JARDELINO et al (2020) constatam que o combate às fake News é um desafio pois, ainda que as notícias sejam desmentidas ou corrigidas pelos veículos de mídia profissionais, seus impactos não são revertidos com facilidade, uma vez que a credibilidade continua em função da influência do interlocutor. Por isso, muitas das fake news continuaram mobilizando as pessoas em favor de Bolsonaro, mesmo após serem desmentidas pela imprensa.

Sendo assim, fica evidente tamanha a proporção e complexidade do problema que são as fake news no cenário mundial contemporâneo e sua relação com a crise da democracia e com a ascensão da extrema-direita em diversos países. E assim, mais uma vez, as fakenews tiveram centralidade no processo eleitoral brasileiro de 2022, como já ocorrera em 2018.

## As eleições de 2022 no Brasil e a polarização entre democracia e autoritarismo

As eleições para presidente do Brasil em 2022 foram atravessadas pela existência de uma polarização que não era apenas eleitoral entre dois campos simétricos, mas sim política e social entre as forças que defendem a democracia e setores que pretendem retomar um arranjo institucional autoritário no Brasil. E tal polarização teve como resultado uma vitória apertada das forças democráticas. Lula foi eleito com 50,9% dos votos válidos, ou 60 milhões de votos. Bolsonaro saiu derrotado com 49,1%, um total de 58 milhões de votos.

A margem mais estreita da história democrática brasileira permite uma dupla interpretação. Há, por um lado, a preocupação com o tamanho da força do bolsonarismo. Esta já havia se manifestado no 1º turno, na votação do presidente e na eleição de expressivas bancadas bolsonaristas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. E foi reafirmada, no 2º turno, com o patamar de votos conquistado por Bolsonaro em 30 de outubro.

Entretanto, é preciso lembrar que Bolsonaro foi o primeiro presidente a não se reeleger desde que essa possibilidade foi aprovada em 1997. A recente história eleitoral brasileira mostra que os incumbentes sempre saem em vantagem pela posição de dirigir a máquina pública. Em eleições normais, o mandatário que disputa a reeleição consegue melhorar os índices de aprovação do governo e diminuir a rejeição porque as entregas do seu mandato que são feitas no último ano e a propaganda eleitoral ajudam a sedimentar uma percepção de melhora da vida na população. Foi assim com Fernando Henrique, com Lula e com Dilma e com diversos governadores e prefeitos país afora nesses 25 anos de reeleição.

Ademais, o que Bolsonaro fez para se beneficiar da posição de presidente foi inédito e precisa ser qualificado como uma tentativa de golpe de Estado, reforçando o sentido autoritário do seu projeto. A aprovação, em julho, de uma política pública de transferência de renda para os mais pobres às vésperas da eleição foi a maior tentativa de compra

de votos da nossa história. E não foi o único ato deste tipo do presidente: Bolsonaro criou um vale caminhoneiro, um vale taxista, aprovou empréstimo consignado para os beneficiários do Auxílio Brasil; baixou artificialmente o preço dos combustíveis, primeiro com uma redução de impostos que viola o pacto federativo e depois com a interferência política na Petrobrás, que segurou o aumento durante todo o 2º turno; e, por fim, instrumentalizar a Polícia Rodoviária Federal (PRF) para que esta importante instituição interferisse no processo eleitoral, desobedecendo decisão do TSE, com ações para dificultar a circulação dos eleitores no dia da votação nas regiões em que Lula vence, sobretudo no Nordeste. Em suma, Bolsonaro despejou bilhões na economia de modo eleitoreiro e aparelhou as instituições e mesmo assim perdeu a disputa presidencial.

Em suma, as eleições na verdade se constituíram como momento de sistematização institucional das dinâmicas polarizadas da nossa sociedade. Por um lado, há as diversas dinâmicas positivas que podem e devem ser destacadas. Primeiro, a formação, no 2º turno, de uma frente ampla em defesa da democracia, conjugando setores políticos e sociais que possuem profundas divergências sobre economia ou visão de Estado, mas que se unificaram em torno da defesa da democracia. Segundo, na existência, já desde o 1º turno, de uma substantiva consciência política da população mais pobre do país, a qual, mesmo diante de uma operação de máquina estatal sem precedentes, se manteve firme em suas convicções eleitorais sufragando massivamente Lula. Terceiro, pela emergência de dinâmicas de representação setorial novas e potentes, tais como o Quilombo dos Parlamentos, que congrega candidaturas antirracistas, ou a Bancada do Cocar, que organiza os mandatos ligados aos povos indígenas.

Por outro lado, existem as diversas dinâmicas que apontam para o enraizamento de uma extrema-direita autoritária no Brasil, com muita força na sociedade e no parlamento nacional e nas assembleias legislativas estaduais. Bolsonaro, sua família e suas principais lideranças são os novos representantes de sentimentos políticos que sempre existiram no Brasil, mas que jamais se organizaram desta forma. Trata-se do antipe-

tismo e do conservadorismo popular mais ou menos forte a depender da região do país e dos tempos históricos.

Além disso, é fundamental conectar esses processos internos com a dinâmica global. Entendemos, portanto, que no século XXI, esse conservadorismo popular nacional e o antipetismo se encontraram com um fenômeno internacional do crescimento da extrema direita no Ocidente, algo que Wendy Brown chama de neoliberalismo autoritário. Trata-se de um amálgama de valores liberais como alicerces das trajetórias individuais de superação com uma ideologia fortemente conservadora sobre a sociedade, fundamentalmente baseada na família. As instituições, os direitos, o pluralismo e a democracia, em resumo, o sistema, são inimigos tanto do indivíduo que empreende (via cotas que “premiam” quem não trabalha, via políticas sociais que favorecem vagabundos, via impostos) quanto das famílias, “ameaçadas” pela expansão do protagonismo político e social das mulheres, negros, LGTBs, jovens.

Como argumentamos, um dos vetores de organização, mobilização e amplificação da força dessa extrema-direita autoritária no mundo e no Brasil é a desinformação pela via da produção e disseminação de fake news. Analisamos como isso se deu nas eleições de 2022.

## **O bolsonarismo em 2022 e as fake news enquanto estratégias de campanha**

**E**m 2018, a campanha bolsonarista utilizou das redes sociais como elemento central de sua estratégia. Com pouquíssimo tempo de televisão, sem fundo partidário e sem palanques fortes nos Estados (três critérios que, historicamente, são considerados pela ciência política e pelas lideranças partidárias como condição necessária para o sucesso em eleições presidenciais), as mídias digitais foram o grande canal de apresentação de Bolsonaro. Com o apoio informal de Steve Bannon, que dirigiu a vitória de Trump, sua campanha foi construída massivamente no ambiente digital, estruturada em uma retórica que tem como elemento fundamental a distorção da realidade e os ataques ao que ele

chama de “sistema”, definido de forma genérica como “tudo isso que está aí” e que abarca os partidos, o judiciário, a mídia, os movimentos sociais, a esquerda em geral e a diversidade em particular.

Em todos os espaços que ele ocupava, mesmo fora do ambiente digital, a estratégia era a mesma: uma guerra permanente contra o “sistema” com base na desinformação. Por exemplo, na entrevista ao *Jornal Nacional* em 2018, o candidato fomentou a fake news sobre o “kit gay” que o PT supostamente implantaria nas escolas. Diferente dos outros candidatos, que levavam a entrevista mais a sério, Bolsonaro dava respostas sem medir suas palavras. Em resposta a uma pergunta sobre suas falas homofóbicas, ele chegou a questionar o salário de Renata Vasconcellos, dando a entender que ela, que o entrevistava junto a William Bonner, receberia menos que ele, ainda que os dois estivessem executando a mesma função. Seu governo seguiu na mesma toada da truculência, descaso e mentiras fake news.

Em 2022, contudo, sua reeleição se estruturou em outro tom, uma vez que ele precisava de muito mais do que apenas a força das redes sociais para reparar sua imagem e, assim, mobilizar e construir seu eleitorado. Para começar, Bolsonaro entrou em um partido tradicional, o PL. E montou uma coligação forte, com palanques estruturados na maioria dos Estados. Não por acaso viu três dos seus aliados vencerem nos maiores colégios eleitorais: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Além disso, a postura de ataque às mídias tradicionais diminuiu. Na tentativa de conquistar os votos dos indecisos, que seriam imprescindíveis para sua vitória, Bolsonaro construiu uma persona mais polida e apresentável ao público para além de sua base. Sendo assim, e também por conta do cerco institucional liderado pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o ministro Alexandre de Moraes, o apelo às fake news absurdas, que instigam pânico moral, diminuiu, principalmente na campanha oficial.

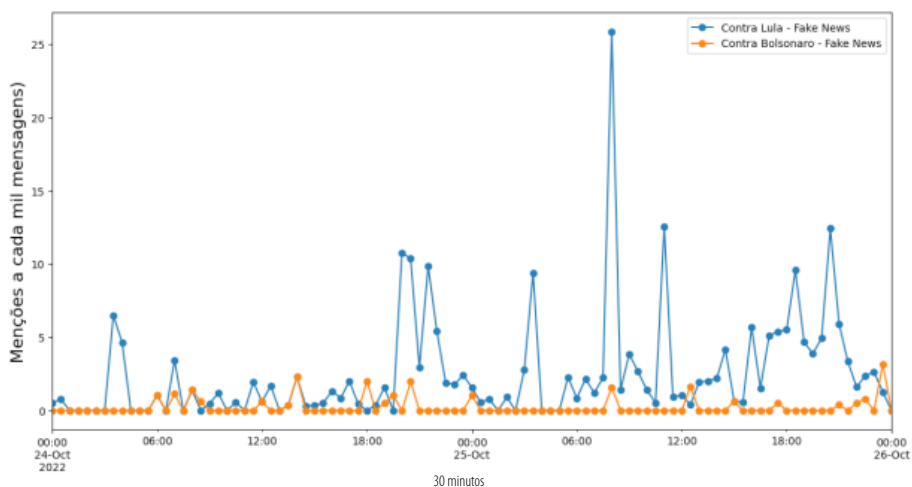
Porém, ainda que houvesse essa tentativa de rerepresentar Bolsonaro de outra forma, as fake news continuaram marcando presença na corrida eleitoral de 2022, tanto em suas falas durante a campanha, como



na máquina bolsonarista que continuou atuando nas redes com a produção e disseminação desse tipo de conteúdo. Aquelas que eram mais repercutidas por Bolsonaro, principalmente nos debates eleitorais, se tratavam normalmente de dados falsos sobre seu governo como, por exemplo, sua atuação no combate à pandemia.

Na internet, por sua vez, as fake news que predominaram, especialmente no WhatsApp, foram as ligadas à pauta golpista da extrema direita bolsonarista. Segundo mapeamento da consultoria Palver, que monitorou mais de 15 mil grupos públicos de WhatsApp, as mensagens desinformativas que mais viralizaram foram aquelas questionavam a lisura do processo eleitoral, no tocante às urnas eletrônicas e às autoridades eleitorais<sup>2</sup>. Curiosamente, a campanha bolsonarista também tentou disputar a pauta das fake news, alegando que as falas da oposição quando atacavam o governo Bolsonaro eram baseadas em informações falsas.

GRÁFICO 1. 27 de outubro de 2022



Fonte: Palver.

2 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/09/fake-news-sobre-urnas-pesquisas-e-tse-dominam-eleicao-de-2022.shtml>

A campanha petista, ao contrário da narrativa bolsonarista, era, na maior parte do tempo, alvo da maioria das fake news que circulavam. Segundo levantamento da Palver (Gráfico 1), às vésperas do segundo turno, por exemplo, houve uma escalada nas fake news contra Lula.

Entretanto, ainda que a esquerda não tenha em seu histórico as estratégias de caos informacional que o bolsonarismo utiliza, nestas eleições, uma figura protagonizou essa frente “equivalente”: André Janones, um deputado federal que desistiu de se lançar presidente para apoiar Lula, fomentou nas redes um movimento apelidado de “janonismo cultural”. Segundo Janones, a ideia seria “combater o bolsonarismo de igual para igual” e a estratégia foi a de se aproveitar de erros e declarações do atual presidente e de seus aliados para pautar Bolsonaro e deixar sua campanha na defensiva. O objetivo, neste caso, era tanto o de virar votos quanto o de ocupar a máquina bolsonarista com a própria defesa, o que produziu uma diminuição na fábrica de fake news contra Lula e o PT, diminuindo o impacto da mobilização bolsonarista que associava Lula ao tráfico de drogas, ou à chamada “ideologia de gênero”, ou ainda à ameaça de fechar igrejas e de transformar o Brasil em uma Venezuela ou Cuba ou Nicarágua.

Nesse sentido, Janones instigou, com sucesso, as redes sociais em favor de Lula, utilizando-se de estratégias similares à estética alarmante do bolsonarismo. Em uma mistura de distorção de fatos reais e fake news, com uma apelação ao pânico moral, viralizaram nas redes posts que associavam Bolsonaro à maçonaria, ao satanismo, ao canibalismo e a pedofilia.

Para além da mobilização através do pânico moral, outras pautas que tiveram alto engajamento nas redes, devido em muito à atuação de Janones, foram o salário mínimo e a aposentadoria. A campanha de Lula já vinha tocando nestes pontos como basilares das propostas de campanha, porém, a atuação do deputado aumentou ainda mais a discussão do tópico nos ambientes digitais. Em um vídeo publicado em suas redes, Janones dizia, em tom alarmante de denúncia, que Paulo Guedes, ministro da Economia de Bolsonaro, teria anunciado

redução no valor de tais benefícios ou mesmo o fim definitivo desses direitos.

Nesses casos, o alvo principal da estratégia do “janonismo cultural” foi o eleitorado evangélico. As pesquisas indicavam que Bolsonaro abriu larga vantagem nesse segmento, a partir da mobilização dos pastores na base das igrejas e da liderança da primeira-dama, Michelle Bolsonaro, e da senadora eleita no Distrito Federal, a ex-ministra Damares Alves. Para Lula, era fundamental segurar esse crescimento e o janonismo cumpriu um papel decisivo.

Paralelamente, a justiça brasileira tentava agir no combate às fake news, a fim de garantir que a corrida eleitoral acontecesse em parâmetros democráticos. Algumas das publicações de Janones em ataque ao governo Bolsonaro, bem como publicações de figuras bolsonaristas em ataque à Lula, ao PT e ao sistema eleitoral, foram, portanto, apagadas ou restringidas devido às decisões TSE. O mesmo aconteceu com o assunto que marcou o ápice de engajamento no WhatsApp<sup>3</sup>: a prisão de Roberto Jefferson, ex-deputado que atirou nos policiais federais que foram cumprir seu mandado de prisão, foi ainda mais comentada quando Janones deu a entender, em suas redes, que o criminoso fazia parte da campanha de Bolsonaro. O TSE exigiu a remoção das publicações de Janones, Porém, como já falamos, a remoção de conteúdos que promovem a desinformação não é a melhor saída para seu combate, visto que os efeitos das fake news, depois de propagadas, são muito difíceis de reverter. Outro exemplo foi na decisão de conceder direitos de resposta nas rádios e televisão às duas candidaturas no 2º turno. Lula conquistou 116 inserções enquanto Bolsonaro ganhou apenas 14 pedidos.

Os últimos dias da disputa foram de extrema tensão. O lado lulista temia um crescimento bolsonarista impulsionado pela mobilização digital via fake news, como em 2018, 2020 e no 1º turno de 2022, o que ocorreu, mas não com força suficiente para mudar o resultado.

---

3 Segundo mapeamento da Palver já mencionado.

Já o lado bolsonarista tinha medo de três possibilidades: primeiro, de novas ações coordenadas das instituições a partir de Alexandre de Moraes; segundo, das ameaças de Janones, tais como, por exemplo, a de divulgar o conteúdo do celular de Gustavo Bebianno, coordenador da campanha de Bolsonaro em 2018; e, terceiro, um novo erro estratégico de alguém próximo ao presidente, o que de fato ocorreu, no episódio em que Carla Zamebeli apontou uma arma para uma pessoa em uma discussão política, além do dramático espetáculo de resistência à prisão de Roberto Jefferson e que de fato prejudicaram sua candidatura.

## Considerações Finais

No início do ano de 2022, meses antes do início oficial das campanhas eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ainda sob a presidência de Edson Fachin, assinou acordo com diversas plataformas, como Instagram, YouTube, WhatsApp e Facebook, que tinha por objetivo o compromisso no combate à desinformação<sup>4</sup>. Em um movimento que ensaiava uma resposta a isso, Bolsonaro passou a incentivar seus apoiadores a aderirem a redes sociais menores do que estas, mas que não participavam de tal acordo. Uma delas foi o Telegram, uma plataforma digital que se assemelha com o formato do WhatsApp, mas possui uma trajetória que indica um alinhamento da empresa com a visão de mundo da extrema direita em ascensão. Isso porque, além de possuir em seu histórico descumprimentos de medidas instituídas por governos que visavam o combate a desinformação, falas, como a de um executivo sênior da empresa, indicam que a plataforma é alinhada com a ideia de defesa de uma liberdade de expressão irrestrita. Essa bandeira, também levantada por Bolsonaro, mobilizou em seus apoiadores a ideia de que a imprensa não diz a verdade, e os veículos que expõem realmente os fatos são ‘censurados’. Nas eleições de 2022, a pautas liberdade e censura

---

4 <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Fevereiro/tse-e-plataformas-digitais-assinam-acordo-nesta-terca-feira-15>

foram constantes no debate nas redes sociais, principalmente sob esta ótica. Novamente, a disputa pelo que é verdadeiro ou falso aparecia no eixo bolsonarista, e mais uma vez, recheada de contradições.

Por fim, após uma decisão da justiça brasileira de bloqueio do Telegram por não cumprir ordens de limitar perfis disseminadores de fake news, a plataforma aderiu ao acordo.

Entretanto, mais uma vez a atuação da justiça na tentativa de reparação de danos, ao invés de evitá-los, não foi tão bem-sucedida.

Assim, ainda que as instituições democráticas brasileiras tenham se movimentado mais, em comparação a 2018, no combate à desinformação, seu peso nas eleições em 2022 foi também significativo – e por muito pouco, quase que pesado demais para a democracia brasileira, que estava em jogo. A perspectiva de combate à desinformação pelas vias da raiz do problema não pôde ser aplicada. Em 2020, em virtude do escândalo de fake news nas eleições de 2018, um projeto de lei (2630/2020), que ficou conhecido como “PL das Fake News”, foi criado com o intuito de regular as plataformas digitais, a fim de garantir a proteção dos direitos humanos no ambiente digital, bem como enfrentar a desinformação e também estipular direitos para os usuários<sup>5</sup>. Porém, o projeto não foi aprovado, e durante a campanha em 2022, foi mobilizado pelo discurso de Bolsonaro como um ato de “censura” que a campanha petista defendia.

Desse modo, as notícias falsas que começaram a surgir em 2016 e seguiram até então a mesma linha de combate à esquerda ou ao Partido dos Trabalhadores (PT) acima dos limites da própria constituição, fincaram suas raízes na política brasileira ao serem perpetuadas novamente em 2022, quando poderiam ser evitadas. A frente ampla que se mobilizou em favor da democracia foi de fato uma força maior nestas eleições, porém, o estrago causado pela desinformação também foi grande, uma vez que a própria oposição entrou na narrativa bolsonarista de disputa

---

5 <https://direitosnarede.org.br/2022/04/05/por-uma-regulacao-de-plataformas-que-garanta-direitos/>

pela distorção de fatos e pânico moral. Em resumo, a sociedade civil e as instituições ainda não encontraram uma saída para tantas camadas deste problema. Com o fim da corrida eleitoral, a reação de parte dos apoiadores de Bolsonaro se mostrou mais uma vez engajada na ideologia construída pelas fake news, pelo reacionarismo, conservadorismo e antipetismo no Brasil.

## Referências bibliográficas

ALLCOT, H.; GENTZKOW, M. “Social Media and Fake News”. **Journal of Economics Perspectives**, v. 31, n. 2, 2017.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Ed. Politeia, 2019.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

Dardot, Pierre; Laval, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo editorial, 2017.

GO SEON-GYU; LEE MI-RAN. “Analysis of Fake News in the 2017 Korean Presidential Election”. **Asian Journal for Public Opinion Research**, V. 8., n. 2, p. 105-125, maio, 2020.

Jardelino, F.; Cavalcanti, D. B.; Toniolo, B. P. “A proliferação das fake news nas eleições brasileiras de 2018”. **Comunicação Pública**, Vol.15 n. 28, 2020.

LEVITSKY, Steven.; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2019.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Companhia das Letras: São Paulo, 2018.

MÜLLER, Jan-Werner. **What Is Populism?**. University of Pennsylvania Press, 2016.

RUNCIMANN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018.

Santos, Wanderley Guilherme. **A democracia impedida: O Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2017

SANTOS, J., et al. “WhatsApp, política mobile e desinformação: a hidra nas eleições presidenciais de 2018.” **C&S: São Bernardo do Campo**, v. 41, n. 2, p. 307-334, maio-ago. 2019.

STRECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: A crise adiada do capitalismo democrático. Coimbra: Actual, 2013.

---

**Josué Medeiros** · cientista político e professor da UFRJ. Coordenador do Observatório Político e Eleitoral (OPEL) e do Núcleo de Estudos sobre a Democracia Brasileira (NUDEB).

**Paulo Loiola** · Administrador, mestre em administração pública e MBE em responsabilidade social e terceiro setor, sócio fundador da BaseLab, agência de marketing político que atuou em mais de 300 campanhas em 2022, com destaque para a comunicação e Mobilização da campanha de Lula para evangélicos, atuou também por quase uma década na Petrobras e em prefeituras do RJ e de SP. Membro Raps desde 2016 e autor do livro construindo campanhas, o caminho para a eleição.

**Luísa Antunes** · graduanda em ciências sociais na UFRJ e pesquisadora do OPEL e do NUDEB.





## **Retrato do Brasil: entre representação e representatividade.**

Por uma análise dos eleitos na Câmara dos Deputados e Senado em 2022 quanto ao perfil étnico-racial, de gênero e sexualidade

---

Fernanda Barros dos Santos

### **Resumo**

O artigo objetiva identificar e desfiar o perfil dos candidatos eleitos à Câmara dos Deputados e Senado Federal em 2022. Em outros termos, procura desvelar quanto ao recorte étnico-racial, gênero e sexualidade relativo ao perfil das candidaturas postuladas e os seus resultados para o ordenamento político. Ou seja, a pesquisa acomoda a investigação quanto à participação de mulheres, negros, indígenas e mulheres *trans* nas casas parlamentares entre 2014 e 2022. Para metodologia, aplicou a revisão de literatura quanto à temática abordada, bem como a perspectiva interseccional (Crenshaw, 2002). Em consonância, implementou a pesquisa quantitativa e qualitativa aos dados fornecidos pelo Supremo Tribunal Eleitoral (STE), e, em observância, à Emenda Constitucional (EC) nº 111/2021. Em suma, a pesquisa procurou delinear avanços e desafios, em curso, para as minorias identitárias nos espaços políticos.

### **Abstract**

The article aims to identify and challenge the profile of the candidates elected to the Chamber of Deputies and the Federal Senate in 2022. In

other words, it seeks to reveal the profile of the postulated candidacies and their results for the political order on ethnic-racial, gender and sexuality. In other words, the research accommodates the investigation regarding the participation of women, blacks, indigenous and trans in parliamentary houses between 2014 and 2022. For methodology, it applied the literature review on the topic addressed, as well as the intersectional perspective (Crenshaw,2002). Accordingly, it applied quantitative and qualitative research to data provided by the Supreme Electoral Court (STE), and in compliance with Constitutional Amendment (EC) No. 111/2021. In short, the research sought to outline advances and ongoing challenges for identity minorities in political spaces.

**T**endo em vista as concorridas eleições para o Congresso nacional, em de outubro de 2022, o artigo em tela objetiva identificar e analisar o perfil dos candidatos e candidatas eleitas. Para tanto, a pesquisa se debruça sobre as variáveis raça/cor, gênero e sexualidade.

Nesses meandros, cabe notar a exponencial entrada de representantes do Partido Liberal (PL) e o Partido dos Trabalhadores (PT) tanto no Senado, quanto na Câmara dos Deputados nas eleições de 2022. O que reflete a disputa à Presidência da República entre o ex-Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) do Partido dos Trabalhadores (PT). Em patamar diametralmente oposto, o atual Presidente do Brasil Jair Messias Bolsonaro (2018-2022) do Partido Liberal (PL), respectivamente.

Cabe diagnosticar que a concorrida eleição à Presidência da República cristalizada nos dois principais políticos resultou no primeiro turno de Luís Inácio (48,3%) dos votos e Jair Messias (43,2%) dos votos. Entretanto, no segundo turno, Lula alcançou (50,9%) dos votos e Jair Messias (49,1%) dos votos (TSE, 2022), consolidando, assim, o terceiro mandato na Presidência da República. Postulando a derrota da extrema direita na chefia do Poder Executivo e o ressurgimento da esquerda no poder, diante da agenda pública conservadora em oposição à pauta identitária progressista. Portanto temáticas como meio-ambiente, raça,

gênero, sexualidade, classe e religião poderão ser bases de enfrentamento do Partido dos Trabalhadores para agenda pública.

Para metodologia, a pesquisa adotou a revisão de literatura em Ciência Política, bem como se arregimentou do feminismo negro a partir da análise interseccional Crenshaw (2002). Observando que a interseccionalidade conceitua o problema a partir da identificação de um ou mais eixos da subordinação. Simultaneamente, procurou identificar, analisar e comparar os dados estatísticos divulgados pelo Superior Tribunal Eleitoral (2014-2022) sob análise quantitativa e qualitativa. Por último, procurou mapear o Portal do Legislativo Federal quanto à legislação eleitoral e seus desdobramentos na mirada política.

## 1. Perfil das candidaturas antes das eleições de outubro de 2022

Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (2022), o perfil das candidaturas para as eleições de 2022 a partir do recorte de gênero, os homens totalizam (63%), já as mulheres somam (33%). No tocante ao estado civil, os candidatos casados(as) correspondem a (53%), os candidatos (as) solteiros(as) (32%), divorciados (as) (13%), viúvo(as) (2%) e os separados(as) seguem em (1%). Quanto ao perfil etário, o grupo de destaque recai entre 45 e 49 anos. Em empate, quanto às faixas etárias secundárias, estão os candidatos entre 50 e 54 anos. Conforme os anos anteriores, a cor/raça branca é majoritária nas candidaturas cerca de (48,6%), em comparação ao grupo pardo apresenta (35,7%), bem como a raça/cor preta apresenta (13,9%) das candidaturas apresentadas. Para finalizar, o grupo indígena apresenta (0,63%) candidaturas (TSE, 2022).

No quesito escolaridade, os diplomados com Ensino Superior completo correspondem a (54,8%), aqueles diplomados com Ensino Médio completo totalizam (25,4%). Em linhas gerais, os candidatos com Ensino Superior incompleto somam (9,3%) e aqueles com Ensino Fundamental incompleto somam (4,6%) (TSE,2022).

Agora, as principais ocupações dos candidatos se faz nas seguintes áreas: empresariado (12,7%), advocacia (7,2%), vereador (3,8%), deputado (3,7%), administrador (2,9%), polícia militar (2,9%) e comércio (2,8%) (*Idem*). Em confluência, as candidaturas religiosas se avolumam em (11%), sobressaindo (89%) de candidaturas oriundas das igrejas evangélicas (*Idem*).

Em sinopse, o perfil dos candidatos aos mandatos estaduais, Senado e Câmara dos Deputados nas eleições de 2022 se configura, predominantemente, no gênero masculino, cor/raça branca, apresenta estado civil casado (a), bem como portador do Ensino Superior completo. Em consonância, faixa etária entre 45 e 49 anos de idade. Para finalizar, estão alocados no setor empresarial.

Em súmula, o Congresso Nacional segue ocupado por homens (85%) e de pessoas brancas (75%) (Gênero e Raça, 2022). Logo adiante, indicaremos as implicações da legislação suscitada pelo Tribunal Superior Eleitoral voltada às minorias com recorte em gênero e raça.

## 2. Perfil geral de acordo com gênero e raça/cor

**D**e acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no certame quanto ao perfil étnico-racial, entre 2014 e 2022, houve aumento total de (5,2%) das candidaturas negras (TSE, 2022). Em outros termos, em 2014 eram (44%) de candidaturas negras, sob prisma comparado em 2018 houve aumento (2%), ou seja, foram atingidas (46%) do total de candidaturas negras. Em prisma comparado, em 2022, foram (49%) de candidaturas negras, lado a lado, de (51%) das candidaturas brancas (*Idem*). Convém frisar que os candidatos negros são aqueles autodeclarados pretos ou pardos (as) (TSE, 2022). Toda essa mudança quanto ao perfil das candidaturas vinculadas às variáveis raça/cor recai sobre a Emenda Constitucional (EC) nº 111/2021. Tal medida incentiva a participação de candidaturas de mulheres e da população negra. Em outros termos, segundo a referida emenda, os votos computados às candidatas mulheres e a pessoas negras serão contados em dobro para efeito da distribuição

de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, o chamado “Fundo Eleitoral”. De todo modo, a medida constitucional entra em vigor nas eleições de 2022 a 2030 (TSE, 2022). O dispositivo legal se ampara no Projeto de Lei 4041/20, “o mesmo prevê a reserva de cotas mínimas para candidaturas de afro-brasileiros nas eleições para o Poder Legislativo.” Sendo proporcional (igual ou equivalente) o número de pretos e pardos na população da unidade federativa, de acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2021). Em relevo está a discussão concernente às candidaturas autodeclaradas (pretas e/ou pardas) destoantes do fenótipo do candidato e as possíveis fraudes cometidas, com vistas ao proveito pessoal e partidário. Em simultaneidade recai as chances de perquirição pelo eleitorado brasileiro, movimentos sociais identitários, bem como pares parlamentares opositores. Fato é que legislação prevista corrobora à elevação da quantidade de candidatos que se autodeclararam negros, qual seja, um total de 3.919, em 2022. Haja vista que no comparativo, em 2018, foram 3.163 candidaturas autodeclaradas pretas. Entretanto, entre aqueles que se autodeclararam pardos houve declínio para 9.992 candidaturas em 2022. Em contraposição ao ano de 2018, os candidatos autodeclarados pardos equivalem a 10.406 (TSE, 2022).

No seio desta polêmica evidenciamos o subsídio teórico-metodológico da interseccionalidade proposta pelo feminismo negro condizente às opressões de raça, gênero, e classe (DAVIS, 2016). Tal instrumento permite a sedimentação e captura dos efeitos estruturais e dinâmicos de interação entre dois ou mais eixos de subordinação (CRENSHAW, 2002). À vista disso, partindo do entrecruzamento entre interseccionalidade e o feminismo decolonial propomos a revisão epistemológica da matriz eurocêntrica e endocêntrica na leitura dos processos político e sociais na América Latina (LUGONES, 2008). Em resumo, a centralização das discussões no campo emancipatório das agendas identitárias propicia a (des) construção de padrões exógenos, bem como fomenta a visibilidade das interdições corporificadas, simbólicas e vivificadas nos espaços institucionais e institucionalizados tidos por democráticos.

Assim como, baliza o debate quanto à inclusão social nas democracias (DAHL, 2001). Dessa análise crítica diagnosticamos as contradições identificadas pelo enfoque interseccional concernente à gênero, classe, raça e sexualidade na política. De outro modo, o pensamento interseccional explica a matriz de opressão cisheterossexista, etária e divisora do trabalho (AKOTIRENE, 2019). Em linhas gerais, a interseccionalidade analisa como as opressões geradas pelo racismo, o patriarcalismo, o classismo e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras identidades. Cabe notar que, segundo Crenshaw (2002), as abordagens superinclusivas quanto às discriminações, em detrimento daquelas subinclusivas, tendem a produzir invisibilidade de opressões entre sujeitos. Ainda que participem do mesmo eixo identitário de subordinação. Por isso, a ferramenta interseccional é profícua para esta pesquisa. Devido à constatação da multiplicidade de sistemas de subordinação que acometem sujeitos em um mesmo plano analítico; por capturar as diferenças intra-grupo, os vários eixos de poder (político, econômico, cultural e outros), bem como verificar a existência de sistemas que se sobrepõem e cruzam fomentando intersecções complexas (CRENSHAW, 2002, p.177).

Nesse sentido, em 2018, foram (5,3%) de mulheres negras candidatas ao Senado. No comparativo, em 2022, houve acréscimo de (7,4%) de mulheres negras. Ou seja, em 2018, foram 4,4 mil candidatas negras. Já no comparativo, em 2022, se estendeu para 4,9 mil candidatas negras. Em comparação, na Câmara dos Deputados, em 2018, foram (14,2%) mulheres negras. Em 2022, o total de mulheres negras sofreu alargamento para (17,4%) (*Idem*).

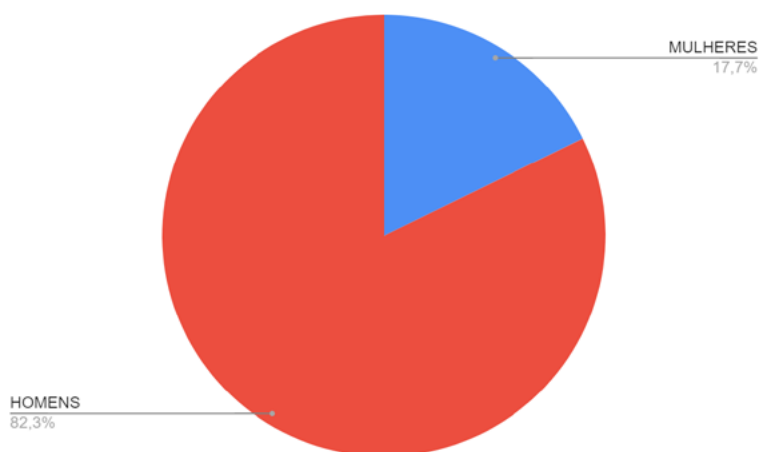
No que se refere às candidaturas indígenas, as mulheres indígenas, entre 2018 e 2022, ampliaram sua presença de 49 para 82 pessoas. No tocante ao gênero masculino, o Tribunal Superior Eleitoral informou que houve aumento, em 2014, de 84 para 94 candidaturas dos homens indígenas em 2018. Conjuntamente, os partidos de esquerda, a exemplo do PSOL, PT, REDE, PDT e PL, são aqueles que mais agasalham as candidaturas indígenas, quando comparados aos demais partidos políticos. Portanto,

em 2022, de acordo com TSE, foram 178 candidaturas indígenas, em contraste com 134 candidaturas indígenas em 2018 (TSE, 2022). Este dado é vital para discussão quanto à representatividade, os seus efeitos para demarcação, proteção das terras indígenas, bem como seu marco regulatório, previsto no Artigo 231 da Constituição Federal (BRASIL,2021).

## 2.1 No mapa da representatividade. Entre as candidaturas propostas e o resultado das eleições de 2022

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (2022) foram eleitas 91 mulheres para Câmara dos Deputados, desse total nove delas são mulheres negras (pretas e/ou pardas). Em 2018 foram 77 mulheres eleitas no total. Por último, as representações partidárias de mulheres negras recaem sobre o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Rede Sustentabilidade (REDE) (TSE,2022). A seguir gráfico quanto aos deputados eleitos por gênero.

GRÁFICO 1. Deputados federais eleitos. Distribuição por gênero (2022)



Fonte: Câmara dos Deputados (Brasil, 2022), elaboração própria.

O aumento da participação de mulheres na Câmara dos Deputados verificada no gráfico acima acende o debate quanto à filiação partidária; as propostas suscitadas, bem como as possíveis alianças e desavenças na proposição de matérias condizentes à pauta de gênero, raça e sexualidade. Neste mesmo tema descortinamos a eleição de mulheres *trans*. Conforme exemplificado na tabela abaixo:

TABELA 1. Deputadas mulheres negras e trans eleitas (2022)

NOME	PARTIDO	CARGO
Daiana Santos	PCdoB – RS	Deputada Federal
Denise Pessôa	PT-RS	Deputada Federal
Carol Dartora	PT-PR	Deputada Federal
*Erika Hilton	PSOL-SP	Deputada Federal
*Duda Salabert	PDT-MG	Deputada Federal
*Dani Balbi	PCdoB	Deputada Estadual
*Linda Brasil	PSOL	Deputada Estadual
Benedita da Silva	PT-RJ	Deputada Federal
Dandara	PT-MG	Deputada Federal
Talíria Petrone	PSOL-RJ	Deputada Federal
Jack Rocha	PT-ES	Deputada Federal
Marina Silva	REDE- SP	Deputada Federal

\*As deputadas eleitas representam o grupo *trans*.

Fonte: Elaboração própria, dados do Tribunal Superior Eleitoral (2022).

Segundo TSE (2022) houve crescimento em (22%) do número de mulheres na assembleia legislativa, quando comparado a 2018. Por outro lado, o crescimento representa somente (18%) do total de candidaturas femininas. Quanto ao recorte racial houve decréscimo de (38%) de mulheres autodeclaradas negras (TSE, 2022). Neste quesito, o aumento de mulheres negras têm mobilizado a representação nas áreas de decisão e poder, em contraste à sua sobrerrepresentação na esfera doméstica, nos índices de feminicídio, ausência nos cargos de chefia e/ou direção e baixos rendimentos salariais; quando comparadas às mulheres brancas, homens brancos e negros (SANTOS&BATISTA, 2022).



No tocante à pauta da sexualidade, de acordo com a Associação Nacional de Travestis e Transexuais houve a elevação da candidatura de pessoas *trans* nestas eleições em (44%) entre 2018 e 2022 (ANTRA, 2022). E segundo dados do VotELGBT+ (2022) informam 300 candidaturas e 19 pessoas foram eleitas em 2022. De acordo com o portal Gênero e Número, foram eleitas cinco mulheres *trans* e travestis como deputadas federais e estaduais. Segundo a organização, “haverá uma bancada LGBTQIAPN+, composta por quatro parlamentares: duas pessoas trans, uma mulher lésbica e uma mulher bissexual.” (GÊNERO e NÚMERO, 2022).

Segundo a Associação Nacional de Travestis (2020), o relatório mostra que o Brasil registrou, só em 2020, 175 transfemicídios e mapeou 80 mortes no primeiro semestre de 2021. As maiores vítimas do transfemicídio são as mulheres. De acordo com o documento Transgender Europe, 96% das pessoas assassinadas em todo o mundo eram mulheres trans ou pessoas transfeminizadas; 58% das pessoas trans assassinadas eram profissionais do sexo; a idade média dos assassinados é de 30 anos; 36% dos homicídios ocorreram na rua e 24% na própria residência (C F.:BRASIL DE FATO, 2022).

Em seguida, apresentaremos o número de mulheres e homens indígenas que conquistaram vagas no parlamento:

TABELA 2. Deputadas indígenas eleitas (2022)

NOME	PARTIDO	CARGO POLÍTICO
Célia Xakriabá	PSOL-MG	Deputada Federal
Juliana Cardoso	PT-SP	Deputada Federal
Sônia Guajajara	PSOL-SP	Deputada Federal
Silvia Waiãpi	PL-AL	Deputada Federal
*Paulo Guedes	PT-MG	Deputado Federal

\* Único candidato eleito indígena à Câmara dos Deputados.

Fonte: Elaboração própria, dados obtidos no Tribunal Superior Eleitoral (2022).

A tabela acima permite a visualização da baixa representatividade de indígenas na Câmara dos Deputados e os dilemas associados à

questão fundiária. Principalmente o debate quanto ao Marco Temporal (BRASIL, 2021).

### 3. Candidatos negros e a distribuição partidária

A despeito das 10.629 candidaturas negras (pretos e/ou pardos) deste ano para deputado federal, cerca de (47%) das proposições, apenas (26%) foram eleitos para Câmara dos Deputados deste total. Ou seja, os eleitos (as) irão ocupar 135 cadeiras, 11 cadeiras a mais daquelas ocupadas em 2018, naquele período foram 124 cadeiras. Em regra, o crescimento de candidaturas negras foi de (9%) quando comparado aos anos anteriores. No comparativo, os candidatos brancos obtiveram 370 cadeiras na Câmara dos Deputados, cerca de (72%) das 513 vagas (TSE, 2022).

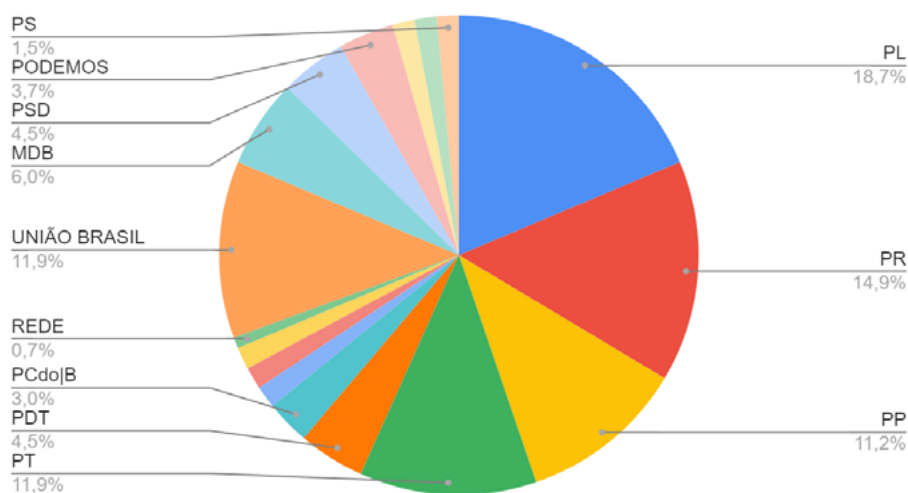
Vale mencionar que as siglas partidárias de direita e extrema direita foram aquelas que mais elegeram candidatos negros, qual seja, serão sessenta políticos negros distribuídos entre o Partido Liberal (PL), Republicanos e Partido Progressista (PP). Sendo que o Partido Liberal alcançou vinte e cinco das candidaturas negras, em perspectiva comparada foram vinte eleitos pelo Partido Republicanos e quinze pelo Partido Progressista. Em oposição, os partidos de esquerda obtiveram trinta e quatro candidaturas negras eleitas. A exemplo do Partido dos Trabalhadores (PT) obteve êxito das dezesseis candidaturas negras, já o Partido Democrático Trabalhista (PDT) contou com a vitória de seis candidatos negros, acompanhado por quatro candidatos negros (as) do Partido Comunista Brasileiro (PCdoB), três candidatos negros do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), dois candidatos negros (as) do Partido Socialista Brasileiro (PSB), dois eleitos negros do Partido Verde (PV) e um candidato negro eleito do Rede Sustentabilidade (REDE) (*Idem*).

Em epítome, a distribuição partidária das candidaturas negras também foi representada nos partidos de centro. O partido União Brasil contou com dezessete candidatos negros, o Movimento Democrático

Brasileiro (MDB) elegeu oito candidatos negros, o Partido Social Democrático (PSD) conquistou seis cadeiras a partir das candidaturas negras, o Partido Podemos (PODEMOS) alcançou cinco das proposições, duas do Partido Avante (AVANTE), dois eleitos negros pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e, por fim, um eleito negro do Partido Solidariedade.

Em análise comparada, no que tange ao grupo dos amarelos foram eleitos três homens, a exemplo de Kim Kataguirí (União-SP), Luiz Nishimori (PSD-PR) e Pedro Aihara (Patriota-MG). Veja a seguir o gráfico com a disposição dos políticos negros eleitos (as):

GRÁFICO 2. Candidatos negros (as) eleitos por partido (2022)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2022), elaboração própria.

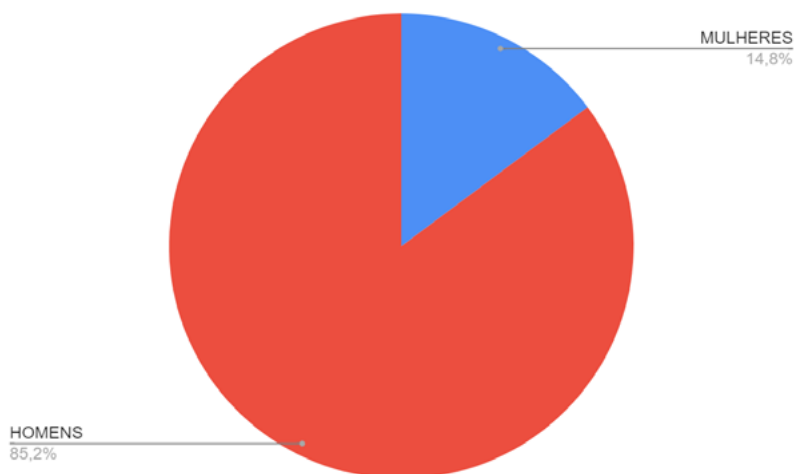
Ao contrário da agenda dos movimentos negros e sua histórica capilaridade nas instituições políticas (SANTOS, 2017), o gráfico acima desenha um cenário específico de alguns políticos autodeclarados negros que apresentam orientação política divergente das lutas encabeçadas pela militância. O que a longo prazo pode acarretar resultados inesperados para o conjunto de políticas públicas endereçadas à população negra.

TABELA 3. Senadoras eleitas de acordo com o partido e região

SENADORA	PARTIDO	AUTODECLARAÇÃO
Dameres Alves	Republicanos DF	BRANCA
Tereza Cristina	PP/MS	BRANCA
Teresa Leitão	PT/PE	BRANCA
Professora Dorinha	União Brasil/Tocantis	BRANCA

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2022), elaboração própria.

GRÁFICO 3. Composição do Senado – distribuição por gênero (2022)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2022), elaboração própria.

A partir do gráfico e tabela acima podemos observar a diminuta participação de mulheres no Senado. Sobretudo, a participação de mulheres negras, indígenas e *trans*. Concomitantemente, avaliar os desafios para consolidação de políticas públicas voltadas ao gênero feminino, constatada a pluralidade de suas demandas (CRENSHAW, 2002).

## Conclusão

A pesquisa procurou descortinar a representação das candidaturas ao pleito de 2022, bem como o perfil dos eleitos de acordo com a

raça/cor, gênero, sexualidade concernente à representação nas casas parlamentares, quais sejam, Câmara dos Deputados e Senado entre 2014 e 2022. Em atenção à influência da concorrência eleitoral à Presidência da República cristalizada em Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) e Jair Messias Bolsonaro do Partido Liberal (PL). Tendo no primeiro turno Luis Inácio alcançado (48,3%) dos votos e Jair Messias obteve (43,2%) dos votos. Entretanto, no segundo turno, Lula alcançou (50,9%) dos votos e Jair Messias totalizou (49,1%) dos votos (TSE, 2022). A vitória de Luís Inácio ao terceiro mandato presidencial evidencia o contorno progressista petitionado pelo povo brasileiro, em detrimento da pauta de costumes e de viés conservador. Neste aspecto, a pesquisa aponta para o campo identitário e os dilemas quanto à representação das minorias nos principais canais de acesso a bens e poder.

Em linhas gerais, identificamos a continuidade preponderante da candidatura do gênero masculino, pertencente aos estratos médios e altos da sociedade, portadores do Ensino Superior, casados e perfil etário entre 45 e 49 anos de idade. Destarte, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, houve elevação gradual, entre 2014 e 2022, da participação de candidatos negros (as), mulheres e a população LGBTQIAPN+. Ou seja, foram (46%) do total de candidaturas negras em 2022, assim como (17,4%) de mulheres negras participantes do pleito, tendo vinte e nove mulheres negras eleitas no período. Desse modo, foram (33,2%) de mulheres no total de candidaturas em 2022, representando (3%) a mais do que em 2014. Em continuidade foram (32%) do total das candidaturas indígenas, sendo (48%) de mulheres indígenas e (52%) homens indígenas. Tendo por eleitos quatro mulheres indígenas e um candidato indígena no quadro geral (TSE, 2022).

Nada obstante, concernente à agenda da sexualidade, segundo Associação Nacional de Travestis e Transexuais, houve crescimento de (44%) das candidaturas e contou com a eleição de quatro mulheres *trans* para Câmara dos Deputados. Em síntese, foram (17,7%) de mulheres eleitas à Câmara dos Deputados, em relação a (82,3%) dos homens eleitos. No Senado, os dados apresentam (14,8%) de mulheres

eleitas contra (85,2%) dos homens eleitos. Em relação a raça/cor houve (9%) de elevação dos candidatos autodeclarados negros (as) no quadro dos deputados, quando comparado a 2018. Todavia, os candidatos brancos eleitos somaram (72%), bem como (20%) são pardos e (5%) dos autodeclarados pretos foram eleitos. A modificação no perfil étnico-racial se deve à Emenda Constitucional (EC) nº 111/2021 que prevê a reserva de vagas nos partidos políticos para afro-brasileiros (pretos e pardos), fundo partidário e aumento do tempo de campanha na mídia.

Apesar disso, a maioria dos eleitos autodeclarados negros estão distribuídos entre os partidos de centro, direita e extrema direita. Cabe frisar que segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, os brasileiros autodeclarados negros (pretos e pardos) representam (55%) da população brasileira (PNAD,2019). O que indica a permanência da desproporção entre brancos e negros nas casas parlamentares, consoante à identidade étnico-racial. Por último, no que tange à pauta de gênero, em dados percentuais as mulheres representam (52,7%) e os homens representam (47,5%) do eleitorado brasileiro (TSE, 2022). Este dado revela a proporção inversa da participação de mulheres na política, quando comparada aos homens. Portanto, o Brasil segue com a representação formal e não a partir da representação substantiva.

Para finalizar, ainda estão ausentes os dados sobre a participação política da população LBGQTQIAPN+ no âmbito dos dados estatísticos produzidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), paralelamente à visibilização dos entraves relativos à sua representação na política brasileira. Sendo, portanto, de suma importância a participação substantiva destes nos espaços decisórios e de poder. Posto isto, essa pesquisa aponta à continuidade de estudos exploratórios concernente ao assunto em tela.

## Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, 1988.

ANTRA. Candidaturas *trans* foram eleitas em 2020. Associação Nacional de Travestis e Transexuais. Disponível em: <https://antrabrazil.org/2020/11/16/candidaturas-trans-eleitas-em-2020/> Acesso em: 09/10/2022.

ANTRA. Carta da Antra sobre as eleições de 2022. Direitos e Política, Notas e Ofícios. Disponível em: <https://antrabrazil.org/2022/08/28/carta-da-antra-sobre-as-eleicoes-2022/> Acesso em: 09/05/2022.

ALMEIDA, Silvio Luiz. O que é racismo estrutural? Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Número de deputados pretos e pardos aumenta 8,94%, mas é menor que o esperado. **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911743-numero-de-deputados-negros-e-pardos-aumenta-894-mas-e-menor-que-o-esperado/> Acesso em: 09/10/2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Cinco indígenas são eleitos para a Câmara dos Deputados. **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911616-cinco-indigenas-sao-eleitos-para-a-camara-dos-deputados/> Acesso em: 20/10/2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes *trans*. **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/> Acesso em: 02/10/2022.

BRASIL. Participação de mulheres na disputa ao Senado cresce, mas número de eleitas é menor. **Rádio Senado**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/10/03/participacao-de-mulheres-na-disputa-ao-senado-cresce-mas-numero-de-eleitas-e-menor> Acesso em: 02/10/2022.

BRASIL. Bancada feminina celebra conquistas das mulheres no primeiro semestre. **Agência de notícias Senado**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/07/25/bancada-feminina-celebra-conquistas-das-mulheres-no-primeiro-semester> Acesso em: 20/10/2022.

BRASIL. Indefinição sobre marco temporal abre brecha para perseguir lideranças indígenas, afirmam debatedores. **Agência Câmara de Notícias**. Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/890073-indefinicao-sobre-marco-temporal-abre-brecha-para-perseguir-liderancas-indigenas-afirmam-debatedores/> Acesso em: 10/10/2022.

BRASIL DE FATO. **Há 13 anos no topo da lista, Brasil continua sendo o país que mais mata pessoas *trans* no mundo**. Segurança pública no país continua a ignorar questões de gênero e 11 estados brasileiros não têm dados sobre LGTBI+fobia. Disponível em: h-

<https://www.brasilefato.com.br/2022/01/23/ha-13-anos-no-topo-da-lista-brasil-continua-sendo-o-pais-que-mais-mata-pessoas-trans-no-mundo> Acesso em:02/02/2021.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. . Acesso em: 29 out. 2022. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001465832> Acesso em:02/01/2021.

CARVALHO, Igor. Negros ocupam somente 26% das cadeiras da Câmara dos Deputados, mas são 56% da população. **Brasil de Fato**. Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2022/10/04/pretos-e-pardos-na-camara-dos-deputados-negros-ocuparam- apenas-das-26-cadeiras> Acesso em:20/10/2022.

COELHO, S, J. AKOTIRENE, C. Interseccionalidade. São Paulo, SP: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 152 p. ISBN 978-85-98349-69-5. Cadernos de Linguagem e Sociedade, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 270–273, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/les/article/view/28624>. Acesso em: 23 maio. 2022.

COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. São Paulo: Boitempo, 2019.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativo ao gênero. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

DAHL, Robert. A. Sobre a democracia. Brasília: UnB, 2001.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Angela. As Mulheres negras na construção de uma nova utopia. Portal Geledés. Março 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/as-mulheres-negras-na-construcao-de-uma-nova-utopia-angela-davis/>. Acesso em 25 de setembro de 2020.

DUNNING, Thad. BUENO, Natália S. Race, ResouRces, and RepResentation evidence from Brazilian politicians. World Politics, 1–39, Princetom University, 2017. Available in:[http://www.thaddunning.com/wp-content/uploads/2017/03/Bueno-and-Dunning\\_World-Politics\\_published-online-first.pdf](http://www.thaddunning.com/wp-content/uploads/2017/03/Bueno-and-Dunning_World-Politics_published-online-first.pdf) Access at:20/10/2022.

EXAME. 72% dos deputados federais eleitos em 2022 são brancos; 26% são negros. **Exame**. Disponível em: <https://exame.com/brasil/72-dos-deputados-federais-eleitos-em-2022-sao-brancos-26-sao-negros/> Acesso em: 20/10/2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. Deputadas trans são eleitas ao Congresso pela 1º vez. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/emfeito-inedito-deputadas-transexuais-sao-eleitas-para-o-congresso.shtml> Acesso em:09/10/2022.



GÊNERO E NÚMERO. Número de candidatas indígenas à Câmara dobra entre 2018 e 2022. Disponível em:<https://www.generonumero.media/reportagens/candidatas-indigenas/> Acesso em:09/10/2022.

GÊNERO E NÚMERO. Pela primeira vez, no Congresso terá bancada LGBTQIA+. Disponível em: [https://www.generonumero.media/reportagens/eleitos-lgbtqia/?utm\\_campaign=news\\_semanal\\_-\\_1310&utm\\_medium=email&utm\\_source=RD+Station](https://www.generonumero.media/reportagens/eleitos-lgbtqia/?utm_campaign=news_semanal_-_1310&utm_medium=email&utm_source=RD+Station) Acesso:11/10/2022.

GONZALEZ, Lélia. A mulher negra na sociedade brasileira: uma abordagem política e econômica. Coleção ensaios brasileiros contemporâneos – problemas de gênero, org. Carla Rodrigues, Luciana Borges e Tania Regina Oliveira Ramos, p.399-416, 2016.

HALL, Stuart. A identidade cultural na pós – modernidade. Trad. Tomaz Tadeu da Silva, Guacira Lopes Louro-11. Ed.- Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

IBGE. Conheça o Brasil cor ou raça. IBGE educa. Disponível em:<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html> Acesso em:20/10/2022.

INESC. Candidaturas indígenas em 2022 aumentam 32% em relação ao pleito de 2018. Disponível em:<https://www.inesc.org.br/candidaturas-indigenas-crecem-em2022/> Acesso em:20/10/2022.

LOURENÇO, Marina. CAMAZANO, Priscila. MARTINS, Cristiano. Partidos que mais elegeram deputados federais negros são de direita. Yahoo notícias. Disponível em:<https://esportes.yahoo.com/partidos-que-mais-elegeram-deputados-012900036.html> Acesso em:09/10/2022.

LUGONES. Colonialidad y Género. Tabula Rasa. Bogotá – Colombia, No.9: 73-101, julio-diciembre 2008. Disponível em: <https://www.revistatabularasa.org/numero-9/05lugones.pdf> Acesso em:09/10/2022.

MACIEL, Ana Paula Brito. ALARCON, Anderson de Oliveira. GIMENES, Éder Rodrigo. PARTIDOS POLÍTICOS E ESPECTRO IDEOLÓGICO: PARLAMENTARES, ESPECIALISTAS, ESQUERDA E DIREITA NO BRASIL. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 8, n. 3, 2017. Disponível em:[https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IMb-2TaMwNQ\\_MDA\\_36c05\\_/partidos%20pol%C3%ADticos%20e%20espectro%20ideol%C3%B3gico%20parlamentares%20especialistas,%20esquerda%20e%20direita%20no%20Brasil.pdf](https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IMb-2TaMwNQ_MDA_36c05_/partidos%20pol%C3%ADticos%20e%20espectro%20ideol%C3%B3gico%20parlamentares%20especialistas,%20esquerda%20e%20direita%20no%20Brasil.pdf) Acesso em:20/10/2022.

MACHADO, Carlos Augusto. CAMPOS, Luiz Augusto. REECH, Filipe. 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, 13 (3), 2019. Disponível em:<https://www.scielo.br/j/bpsr/a/4PsrYrCcG4dGSjttTyrxSF/?format=pdf&lang=en> Acesso em:02/10/2022.

O GLOBO. PORTAL G1. Brasil elege número recorde de mulheres e negros para a Câmara. Disponível em:<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2022/10/03/brasil-elege-numero-recorde-de-mulheres-e-negros-para-a-camara.ghtml>. Acesso em: 20/10/2022.

O GLOBO. PORTAL G1. Pela primeira vez número de candidatos negros supera o de brancos em eleição geral. Disponível em:<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/08/16/pela-1a-vez-numero-de-candidatos-negros-supera-o-de-brancos-em-eleicao-geral.ghtml> Acesso em:20/10/2022.

O GLOBO. PORTAL G1. Erika Hilton, Duda Salabert, Linda Brasil e Dani Balbi: quem são as deputadas trans eleitas em 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/04/erika-hilton-duda-salabert-linda-brasil-e-dani-balbi-quem-sao-as-deputadas-trans-eleitas-em-2022.ghtml> Acesso em:20/10/2022.

O GLOBO. PORTAL G1. Participação feminina bate recorde, com 52,7% do eleitorado; DF e RJ têm o maior percentual de mulheres aptas a votar. Disponível em:<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/eleicao-em-numeros/noticia/2022/07/15/participacao-feminina-bate-recorde-com-527percent-do-eleitorado-df-e-rj-tem-o-maior-percentual-de-mulheres-aptas-a-votar.ghtml> Acesso em:02/10/2022.

O GLOBO. PORTAL G1. Número de mulheres candidatas é o maior das últimas três eleições gerais. Disponível em:<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/eleicao-em-numeros/noticia/2022/08/16/numero-de-mulheres-candidatas-e-o-maior-das-ultimas-tres-eleicoes-gerais.ghtml> Acesso em: 20/10/2022.

PITKIN, H. Representação: palavras, instituições e ideias. Lua Nova, n. 67, p.15-47, 2006.

PITKIN, H. The concept of representation. University of California Press, London, England, 1972.

SANTOS, Fernanda Barros dos Santos. ESTADO E MOVIMENTOS NEGROS (1980-2010): COOPERAÇÃO, CONTESTAÇÃO OU AUTONOMIA? Tese (Doutorado). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em:<https://dcp.uff.br/wp-content/uploads/sites/327/2020/10/Tese-de-2017-Fernanda-Barros-Santos.pdf> Acesso em:03/10/2019.

BAPTISTA, Sérgio da Silva. Gênero, raça e classe no Brasil: os efeitos do racismo estrutural e institucional na vida da população negra durante a pandemia da covid-19. Rev. Direito e Práxis., Rio de Janeiro, Vol. 13, N.3, 2022, p.1847-1873.

WALTHOUR, Gladys Mitchell. Afro-descendant women *Bolsa Familia* and Supplemental Nutrition Assistance Program in Brazil and the United States. Available in: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0921374020988161> Access in: 20/10/2021.

STRID, Sofia. & SAEIDZADEH, Zara. Trans Politics and the Feminist Project: Revisiting the Politics of Recognition to Resolve Impasses. *Politics and Governance*, 2020, Volume 8, Issue 3, Pages 312–320.

TSE. Congresso Nacional promulga emenda que incentiva candidaturas de mulheres e negros. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Setembro/congresso-nacional-promulga-emenda-que-incentiva-candidaturas-de-mulheres-e-negros> Acesso em: 02/10/2022.

TSE. Quantitativo e situação das candidaturas. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/home?session=1160792539651> Acesso em: 02/10/2022.

TSE. Estatísticas de eleitorado por sexo e faixa etária. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria> Acesso em: 02/10/2022.

TSE. Eleição Municipal Ordinária 2022. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e548;uf=pe;mu=30015/resultados> Acesso em: 20/10/2022.

TSE. Resultado das eleições presidenciais no Brasil 2º turno. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados> Acesso em: 30/10/2022.

---

**Fernanda Barros dos Santos** é Cientista Política, Professora Adjunta do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPDH) da UFRJ.



# Crise política, cláusula de barreira e federação partidária: o que esperar da legislatura 2023-2026 do Congresso Nacional?

---

Philippe Guedon  
Antônio Mariano

## Resumo

A eleição de 2022, indubitavelmente, foi atípica em praticamente todas as frentes que se possa observar, a começar pela polarização imposta já tão discutida na mídia e na academia. Para além disso, houve uma mudança na legislação eleitoral que, na prática, veio para ressuscitar as antigas coligações eleitorais para os pleitos legislativos: a federação partidária, por meio da Lei 14.208 de 28 de setembro de 2021. Para tanto, este artigo objetiva-se em analisar a nova composição do Congresso Nacional à luz das federações nascidas para 2022 e suas possíveis atuações dentro do cenário que se alinha para o próximo mandato, não apenas no Legislativo, mas como no Executivo.

## Abstract

The election of 2022, undoubtedly, was atypical in practically all fronts that can be observed, starting with the imposed polarization already much discussed in the media and in academia. Besides this, there was a change in the electoral legislation that, in practice, came to resurrect the old electoral coalitions for legislative elections: the party federation,

by means of Law 14.208 of September 28, 2021. To this end, this article aims to analyze the new composition of the National Congress in light of the federations born for 2022 and their possible actions within the scenario that is lined up for the next term, not only in the Legislative, but also in the Executive.

## **Das coligações a federação partidária: o percurso brasileiro**

A literatura da Ciência Política brasileira tem uma ampla produção sobre os partidos políticos e suas formas de atuação. Uma das linhas de pesquisa com essa característica é a discussão sobre as coligações eleitorais, prerrogativa institucional brasileira que perpassou diversas fases da democracia nacional.

Definida por Porto (2000) como a “*denominação dada às alianças eleitorais entre partidos, que visam alcançar, assim, o maior número de postos em uma eleição proporcional ou o melhor resultado em um escrutínio público*” (PORTO, 2000), as coligações são comuns no ordenamento jurídico brasileiro, embora tenham a sua presença marcada pela instabilidade considerando a extensão dos processos eleitorais (MIRANDA, 2013).

A título exemplificativo, de 1950 a 1962 as coligações foram permitidas, sendo posteriormente encerradas no período militar e bipartidário. O seu retorno acontece apenas em 1986, sob restrição de “congruência” entre as alianças feitas à nível federal e as disputas para Governador. Essa institucionalidade se mantém até o ano de 1998. Nas eleições de 2002 e 2006 há novamente uma modificação: a partir da institucionalização da “verticalização”, as coligações presidenciais serviriam de balizamento para a realização de coligações federais e estaduais, não sendo permitido coligar com um partido que estivesse em coligação contrária na eleição majoritária federal. A partir de 2006, temos o fim dessa obrigatoriedade, permitindo agora que os partidos tenham liberdade para assumir os seus compromissos eleitorais indistintamente.

Essa natureza “errática” da institucionalidade acabou por influenciar hipóteses e teses acerca dos incentivos para a sua composição e dos efeitos para o sistema partidário. Apesar disso, é possível observar que há uma linha de continuidade dos autores brasileiros, que é de verificar o grau da racionalidade dos atores políticos partidários na decisão por se coligar e na decisão do partido que compõe a aliança. Assim, a partir desse pressuposto, observa-se-ia que, no caso brasileiro, os partidos possuíam os seus próprios cálculos e que o sistema político brasileiro não seria, na sua integralidade, fadado a fragilidade ou a paralisia por conta dos seus incentivos institucionais, como argumentaram autores como Mainwaring (1993) e Samuels (2003).

Notadamente, a literatura recente sobre partidos políticos no Brasil esteve influenciada pela qualificação da relação entre incentivos institucionais do sistema brasileiro e os resultados empíricos (BRAGA, 2013), fato esse que também foi perceptível na literatura específica sobre coligações partidárias.

Nessa literatura citada, assim como na própria definição do termo “coligação”, podemos observar que a natureza da associação partidária é essencialmente o processo eleitoral. Sendo assim, a opção pela coligação ou não teria como um dos pontos fundamentais a sua capacidade de maximizar votos ou fazer valer, ao final, a sua estratégia eleitoral. Evidentemente que não é possível deixar de considerar que há (em certa medida) comportamentos de associação que relevam movimentos também em sentido ideológico e de maximização de influências em determinados contextos ou organizações – fator esse que era minoritário no caso das eleições municipais, sobretudo para cargos legislativos (DANTAS, 2007). Importa demonstrar, contudo, que a maneira como os partidos políticos brasileiros agiram estava em conformidade com os incentivos formais e informais do arcabouço institucional brasileiro e não foram responsáveis por uma completa desorganização do sistema partidário e dos processos legislativos.

Apesar disso, a institucionalidade “coligações partidárias” carregava consigo vantagens e desvantagens, como todo fenômeno que vise interferir

em aspectos fundamentais da democracia, como a seleção de candidatos a cargos eletivos, processo realizado pelos partidos, e o processo de contagem e transformação de votos em cadeiras legislativas, realizado pelo sistema eleitoral nacional. Ambos os processos serão discutidos detidamente.

Começemos, então, pelo primeiro desses: a seleção de candidatos a cargos eletivos. A legislação partidária brasileira consagrou como um dos seus princípios a dinâmica *interna corporis*, ou seja, os partidos políticos possuem prerrogativas próprias para sua auto-organização e suas estratégias político-partidárias (Guarnieri, 2009). Nesse sentido, a decisão pelas coligações diz respeito somente aos partidos, assim como a maneira como definiriam essa aliança. Como aponta Gallagher e Marsh (1998), os partidos diferem em muito em relação aos seus procedimentos e estratégias, sendo um produto de um diálogo entre o ambiente externo e as próprias estruturas partidárias.

De acordo com a institucionalidade das coligações, ela acabava por influenciar em uma série de variáveis que impactavam, decisivamente, as chances eleitorais dos partidos, como a distribuição do horário eleitoral gratuito de rádio e televisão, o número de candidatos que os partidos poderiam lançar, o perfil dos candidatos, o preenchimento da cota de gênero, entre outras. Conforme aponta o Art. 6º da Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997 e o Art. 17, § 1º, da Constituição Federal de 1988, “a coligação participa do processo eleitoral como se fosse um único partido político, inclusive em direitos e obrigações, atuando desde as convenções até a realização das eleições”<sup>1</sup>.

Como foi uma marca significativa no processo eleitoral no país, na literatura da Ciência Política brasileira já havia uma consolidada tradição de se estudar as coligações, seja do ponto de vista ideológico ou do ponto de vista pragmático. Diante disso, também não raro foram as análises que elencaram problemas ou questões a serem observadas dessa institucionalidade.

---

1 Definição disponível em: <https://www.tre-pi.jus.br/partidos/duvidas-frequentes/dos-candidatos> (Acesso em 12/09/2022)



Uma delas é apontada por Tafner (1996) quanto à desproporcionalidade gerada pelas coligações no momento da transformação dos votos em cadeiras que devem ser ocupadas na eleição. Segundo o autor,

A legislação brasileira acerca das coligações determina que, uma vez definido o número de cadeiras que cabe à coligação – ou aos partidos, quando esses disputam sozinhos -, as vagas serão preenchidas em ordem decrescente de votos nominais. Portanto, os candidatos que se tornarão parlamentares serão aqueles que tiverem obtido o maior número de votos nominais, independente da contribuição que o seu partido tenha dado à coligação. (TAFNER, 1996, p.8)

Nesse sentido, uma desproporcionalidade clássica do sistema brasileiro girava em torno da capacidade partidária de atingir o quociente eleitoral. Era possível – e corriqueiro – que o partido não atingisse o quociente eleitoral, quantidade de votos necessária para eleger um candidato, mas que, por conta dos votos dos outros partidos da coligação, atingia o limite e, assim, poderia eleger os seus candidatos.

Evidentemente que, diante de uma perspectiva utilitária, em que os partidos desejam eleger o maior número de candidatos com o menor custo possível, os cálculos que envolvem a decisão de coligar-se ou não são sobremaneira relevantes. Isso se justifica porque, como afirmam Souza e Graça (2019, p.1999), “a prática da coligação implica maior por parte do dirigente partidário para a coordenação da lista porque, uma vez coligados, o pool partidário dos votos e a ordenação nominal da lista se realiza com todos os outros candidatos da coligação”. Essas estratégias fazem parte do que é definido por Vilarouca, Freire e Guedon (2022) como o “jogo das nominatas”, que diz respeito às estratégias e os cálculos que são levados em consideração no momento da montagem das listas de candidatos.

Nessa montagem da lista também vale destacar que as estratégias dos partidos poderiam ir na contramão do fortalecimento das identidades partidárias ou da construção de sólidas parcerias entre partidos.

Diante da já conhecida dificuldade de conexão dos partidos políticos com os eleitores brasileiros, as coligações eram mais um elemento complicador nessa relação. Como aponta Dantas (2017), as coligações não necessariamente respeitavam critérios ideológicos ou mesmo alinhamentos majoritários à nível federal, sobretudo nas coligações que eram feitas a nível local, nas eleições para vereador. Desse modo, apesar de disputas clássicas nas eleições presidenciais entre PT e PSDB, polarizando as narrativas, não raro eram os encontros desses dois partidos em coligações à nível local. Outros critérios, então, explicavam também o seu fenômeno.

Por essa razão, é razoável supor que a existência de coligações, tal como o fenômeno brasileiro indicava, prejudicava o fortalecimento programático das legendas junto ao eleitorado e a accountability partidária.

Outra questão que é relevante quando discutimos as coligações é a fragmentação partidária. Segundo registros do Tribunal Superior Eleitoral, em outubro de 2022, existem registrados no Brasil, tendo 23 representação na Câmara dos Deputados<sup>2</sup>. Esses números servem como base a críticas comuns no imaginário coletivo e na opinião pública sobre os efeitos negativos dessa quantidade de partidos que incluem os custos da negociação política e as dificuldades de formação de maiorias. Segundo Miguel e Assis (2015), a partir de dados das eleições para a Câmara dos Deputados em 2014, se as coligações não existissem o número de partidos representados diminuiria, assim como diminuiria o índice de fracionalização de Rae<sup>3</sup> em 21%. Logo, um dos efeitos que as coligações geraram era de incentivar uma maior representação partidária, ou de modo negativo, uma maior fragmentação.

Diante do exposto, é razoável supor que existissem razões para se questionar a existência das coligações no Brasil, especialmente pela sua

---

2 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp> (Acesso em 11 de outubro de 2022).

3 índice proposto por Douglas Rae, em 1967, que mete a fracionalização do sistema partidário. Para saber mais, acessar: <http://centroestudoslegislativos.com.br/calculadora/fracion.php> (Acesso em 11 de outubro de 2022)

característica fundamental: a sua existência em período somente eleitoral. Em outras palavras, qualquer instituição eleitoral acarreta efeitos positivos e negativos, mas espera-se que os efeitos positivos sejam maiores para justificar a sua existência. Nesse contexto, a criação das federações partidárias buscou suavizar as questões problemáticas anteriormente elencadas a partir da permissão de associação de dois ou mais partidos em federações partidárias com duração mínima de quatro anos. Assim, o vínculo entre as legendas supera unicamente o pleito, gerando uma maior necessidade de coordenação entre as legendas e fazendo com que a decisão de se federar ou não seja ainda mais complexa, envolvendo atuação legislativa e demais dinâmicas *interna corporis*. Na seção seguinte discutiremos detidamente o instituto das federações partidárias e os efeitos na eleição de 2022 para a Câmara dos Deputados.

## O instituto da federação partidária

Criada a partir da modificação das Leis dos Partidos Políticos (9.096 de 19 de setembro de 1995) e das Eleições (9.504 de 30 de setembro de 1997), a Lei 14.208 de 28 de setembro de 2021, comumente chamada de Lei das Federações Partidárias nasceu a partir da necessidade de modificar o mecanismo das coligações partidárias, extinto pela Emenda Constitucional 97 de 2017. Apesar de facilmente confundida com as coligações partidárias nas eleições proporcionais, as federações possuem suas singularidades regidas pela Lei em tela, sendo a principal delas, a de que não é possível ser desfeita logo após o fim do período eleitoral, como era previsto no mecanismo anterior.

As principais diferenças são: a manutenção obrigatória da federação por, no mínimo, quatro anos<sup>4</sup>, abrangência nacional<sup>5</sup>, estatuto único

---

4 No caso de descumprimento desta disposição, o partido será vedado de ingressar em uma nova federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário.

5 É sempre importante ressaltar que, desde as eleições de 2008, às coligações proporcionais podiam ser regionais, não obedecendo critérios nacionais.

para o funcionamento da federação, além de serem respeitadas as questões referentes à fidelidade partidária e funcionamento parlamentar. Todavia, cada partido permanece mantendo sua autonomia e identidade preservados, não sendo, por exemplo, o fundo partidário compartilhado entre eles.

Sob pressão de partidos menores de se verem obrigados a se fundirem com outros para se manterem vivos e sob a preocupação de partidos maiores de não lograr votações suficientemente altas para manutenção de suas cadeiras no Parlamento, a federação nasce como um subterfúgio para a proibição constitucional das coligações.

No momento da escrita deste artigo, existem três federações partidárias em vigor, que são: Federação Brasil da Esperança (PT – PC do B – PV), Federação PSDB – Cidadania e Federação PSOL – REDE, o que, na prática, transforma a atuação destes sete partidos, em três, dentro do Congresso Nacional.

## A Cláusula de Barreira

O mecanismo da cláusula de barreira foi instituído pela Lei 9.096/1995, mas derrubado pelo Supremo Tribunal Federal em 2006, ano em que de fato passaria a vigorar nas eleições. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) foi posta por partidos menores<sup>6</sup>, onde alegavam que a Lei feria o direito de manifestação política das minorias.

No ano de 2017, com a Emenda Constitucional 97, este mecanismo volta a vigorar, desta vez para as eleições seguintes, de 2018. Desta vez, o instrumento jurídico permitiu que apenas partidos com, no mínimo, 1,5% dos votos válidos para deputado federal, com 1% dos votos válidos em pelo menos um terço dos estados, ou eleger nove deputados federais,

---

6 Partido Comunista do Brasil, Partido Democrático Trabalhista, Partido Socialista Brasileiro, Partido Verde, Partido Social Cristão, Partido Socialismo e Liberdade, Partido Republicano Brasileiro (atual Republicanos) e Partido Popular Socialista (atual Cidadania).

distribuídos igualmente em, pelo menos, um terço dos estados. Neste primeiro ano, 14 partidos não lograram superar a cláusula<sup>7</sup>.

Já nas eleições de 2022, o percentual aumentou para 2% e o número de deputados subiu para 11. E assim continuará aumentando até a eleição de 2030, quando os partidos deverão ter, no mínimo, 3% dos votos válidos, ou 15 deputados eleitos em, no mínimo, um terço dos estados. Neste segundo ano, 16 partidos não conseguiram atingir a cláusula<sup>8</sup>.

Como consequência, diversas fusões e incorporações já ocorreram, como PPL ao PC do B, PRP ao Patriota, PHS ao Podemos, PROS ao Solidariedade, PTB com Patriota e PSL com DEM. Caso um partido não logre atingir a cláusula e assim permaneça, sem federar-se, fundir-se ou incorporar-se a outro(s), ele não terá fundo partidário e acesso à propaganda eleitoral gratuita na legislatura seguinte. Desta forma, quanto mais tempo sem acesso a estas duas ferramentas, ficará mais difícil a eleição de seus representantes ao Congresso Nacional, visto que não disporão de financiamento e visibilidade durante o pleito eleitoral. É importante ressaltar que nas eleições de 2018, haviam 35 partidos registrados no Brasil, enquanto em 2022, esse número já diminuiu para 28, demonstrando a eficácia da cláusula de barreira.

## Afinal, como foram as eleições de 2022?

**D**e acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, em seu portal Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais, no ano de 2022, o Brasil teve 10.630 candidatos a Deputado Federal, 16.737 candidatos a Deputado Estadual e 610 candidatos a Deputado Distrital, perfazendo um total de 27.977 candidatos para 1.577 vagas no país inteiro, o que dá uma relação de 17,74 candidatos por vaga. No caso da Câmara dos

---

7 Rede, Patriota, PHS, PPL, PCdoB, PRP, PMN, PTC, DC, PRTB, PMB, PSTU, PCB e PCO.

8 Avante, PSC, Solidariedade, PROS, Patriota, NOVO, PTB, PMN, Agir, DC, PRTB, PMB, PSTU, PCB, PCO e UP.

Deputados, objeto de estudo deste artigo, a relação aumenta, sendo de 20,72 candidatos por vaga.

Em 2018, foram eleitos 30 partidos para comporem a Câmara dos Deputados, sendo que ao término da eleição de 2022, haviam 23 partidos representados, com igual número na eleição aqui observada. Todavia, conforme explicado na seção anterior, sete destes partidos atuam como se fossem apenas três, podendo-se afirmar que, então, existem 19 representações na Câmara.

Outro dado interessante de se levantar, é a renovação do Parlamento, que foi a segunda menor desde a promulgação da atual Constituição Federal, em 1988. Apenas 227 deputados são novos, enquanto 286 foram reeleitos, perfazendo uma taxa de 44,24%<sup>9</sup>. Entretanto, sob os critérios de diversidade, os números são crescentes. Em 2018, por exemplo, foram eleitos 123 deputados negros e 77 mulheres, enquanto em 2022, estes números foram de 135 e 91, sendo um aumento de 6,2% e 3%, respectivamente<sup>10</sup>. Conquanto sejam aumentos que possam vislumbrar uma – ainda tímida – mudança, é importante ressaltar que a população negra no Brasil é de 56% e feminina é de 51,5%, portanto, bem aquém de uma representação bem definida da sociedade brasileira.

Considerando o resultado eleitoral das federações partidárias, observamos que a Brasil da Esperança elegeu 80 deputados, enquanto PSDB – Cidadania elegeu 18 e PSOL – REDE logrou êxito para 14 de seus postulantes a Câmara. Ao total, as federações elegeram 112 deputados, ou seja, 21,83% do total. Por outro lado, o PL, partido do Presidente Jair Bolsonaro, elegeu 99 postulantes, quase o total das federações e um feito que aproxima-se da histórica bancada do PFL, de 105 deputados, em 1998, a maior já registrada em uma eleição no Brasil. Em seguida, o União Brasil elegeu 59, o PP 47, o PSD e o MBD 42 cada e

---

9 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/raio-x-das-eleicoes-lei-tudo-das-disputas-para-a-camara/> (Acesso em 13 de novembro de 2022).

10 Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/raio-x-das-eleicoes-lei-tudo-das-disputas-para-a-camara/> (Acesso em 13 de novembro de 2022).

o Republicanos 41<sup>11</sup>. Estes seis partidos, conjugados com a Federação Brasil da Esperança, respondem por 410 deputados, o que significa 79,92% do universo da Câmara dos Deputados.

Ou seja, apesar de uma alta fragmentação partidária após o resultado eleitoral, a concentração de praticamente 80% dos deputados em apenas seis partidos e uma federação é algo importante de ser destacado, levando-se em consideração o fato de que há um movimento crescente para a diminuição desta grande fragmentação. Ferramentas como a federação partidária e a cláusula de barreira vem mostrando eficácia neste sentido.

## E agora, como será a próxima legislatura?

A eleição de 2022 foi extremamente radicalizada, com uma profusão de *fake news*, ataques baixos de ambos os lados e uma interferência crescente da Justiça Eleitoral para dar conta do que se viu nas ruas e nas redes. Portanto, o resultado para o Parlamento não poderia sintetizar este cenário de uma maneira distinta.

De um lado, vemos que o candidato vencedor Luiz Inácio Lula da Silva detém 139 parlamentares em sua base de apoio, um quantitativo longe do necessário para se manter uma governabilidade estável<sup>12</sup>. Por outro lado, a oposição já declarada de PL e NOVO, somam 102 deputados, igualmente um número insuficiente para conseguir viabilizar medidas que, de fato, atrapalhem o governo, como a instauração de CPIs e pedidos de impeachment. Republicanos e PSDB declaram neutralidade – totalizando 54 –, enquanto os demais partidos<sup>13</sup> não declararam uma posição para a próxima gestão presidencial, o que resulta em 220 deputados<sup>14</sup>.

---

11 O PT elegeu 68, mas para este estudo, contabilizamos apenas dentro do universo de sua federação.

12 Considera-se para este cálculo os 10 partidos que fizeram parte da coligação da campanha presidencial de Lula.

13 PODEMOS, PSD, PSC, PP, MDB, AVANTE, PTB, PATRIOTA e União Brasil.

14 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/11/11/novo-governo-lula-posicao-partidos.ghtml> (Acesso em 13 de novembro de 2022).

A partir destes números e do cenário no momento da escrita deste artigo, é possível observarmos dois cenários. O primeiro refere-se à governabilidade da gestão Lula a partir de 2023. Apesar de ser um reconhecido hábil negociador dentro da esfera política e em especial na relação Executivo X Legislativo, é notória a dificuldade que ele deverá vir a ter, dada a radicalização. Desde 1989, após a primeira eleição direta desde a redemocratização, apesar dos ânimos exaltados, naturais de um pleito eleitoral, sempre houve o reconhecimento de todas as partes do resultado das urnas. Atualmente, pouco mais de 30 anos depois, os seguidores do atual Presidente insistem em um discurso anti-democrático que se alastra por bases bolsonaristas e que contamina parte do Congresso Nacional.

Discursos de fraude eleitoral e pedidos de uma suposta “intervenção federal”, são fatores que atrapalham o debate público, em meio a incertezas sobre o cenário econômico e social a partir de janeiro de 2023. Ao invés de criar-se um cenário em que haja espaço para o debate de políticas públicas, discussões de problemas e soluções, parte da energia e do capital político do governo deverá ser gasto para enfrentar uma oposição que diz não reconhecer a legitimidade do governo eleito – apesar dos mandatos parlamentares terem sido conquistados sob as mesmas regras e urnas que alegam não reconhecer ou criticar.

O segundo cenário diz respeito às federações. Partidos como PTB e Patriota já negociam uma fusão, visto que não atingiram os números suficientes para continuarem tendo acesso ao fundo partidário<sup>15</sup>. Todavia, esta é uma solução apresentada e preferível para partidos menores, que precisam superar a cláusula de barreira, visto que às federações não preveem isso. É provável que partidos como PROS, Solidariedade e AVANTE, dentre outros que elegeram menos de 10 deputados cada, busquem fundir-se a outras legendas menores, como estratégia de sobrevivência.

---

15 Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/ptb-e-patriota-anunciam-fusao-e-novo-partido-tera-cinco-deputados/> (Acesso em 13 de novembro de 2022).



No que diz respeito às federações, não é usual esperar que partidos grandes, como PSD, PP, MDB e União Brasil entrem em alguma federação com legendas de tamanho similar. Isto se dá pela força dos dirigentes internos, em não quererem dividir poder dentro do Parlamento. Entre partidos medianos, como PSDB e Cidadania, já há este exemplo de que a divisão do poder se faz necessária em detrimento da sobrevivência das legendas.

Em resumo, pode-se explicar a possibilidade de união em uma federação sob dois prismas. O primeiro, em que um partido grande federa-se a outro(s) menor(es) e deterá a maior parte do controle da bancada por razões numéricas. E a segunda, em que partidos medianos, mas com elevadas chances de não ultrapassarem a cláusula de barreira no futuro, unem-se para lograr eleger seus candidatos e continuarem atuando dentro da arena eleitoral.

Desta forma, a longo prazo, espera-se que o número de representações partidárias dentro do Congresso – e mais em específico dentro da Câmara dos Deputados – diminua consideravelmente, podendo chegar a um terço do que já foi há poucos anos, em que quase 30 partidos tinham seus representantes no plenário.

Independente do mecanismo, será interessante e importante observar o comportamento dos dirigentes partidários pelos próximos quatro anos, pois deverá ser um indicativo do que será da maioria dos partidos atuando sob regras historicamente postas no teatro eleitoral. Ou seja, apesar das constantes críticas ao pleito eleitoral de 2022, elas serão mantidas na prática? Partidos maiores, como o PL, não precisam se preocupar com sobrevivência, mas partidos menores, como o PTB, que acompanha o PL nas críticas ora elencadas, necessitará, obrigatoriamente, tomar uma ação, se quiser continuar presente dentro do plenário da Câmara nas eleições futuras.

Dentro deste espectro, o que vai valer? O discurso? Ou a regra? Para além disso, será uma legislatura com profundas mudanças nas representações partidárias, caso não haja qualquer alteração na cláusula de barreira. Mais fusões e incorporações deverão ocorrer, principalmente

nos partidos menores, de modo a sobreviverem nesta legislatura e terem condições de concorrerem nas próximas eleições.

Não será uma legislatura normal, mas provavelmente um ponto de inflexão dada a mistura da crise política já praticamente perene ao cotidiano de Brasília e uma cláusula cada vez mais apertada.

## Bibliografia

DANTAS, Humberto. **Coligações em eleições majoritárias municipais**: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GALLAGHER, Michael e MARSH, Michael. **Candidate Selection in Comparative Perspective**. London: Sage, 1988.

GUARNIERI, Fernando. **A Força dos Partidos Fracos**: Um Estudo sobre a Organização dos Partidos Brasileiros e seu Impacto na Coordenação Eleitoral. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2009.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n.28-29, p.21-74, 1993.

MIRANDA, Geralda Luiza. Coligações Eleitorais: tendências e racionalidades nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2010). **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.47, p. 69-90, 2013.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. UNB, Distrito Federal: Imprensa Oficial de São Paulo, São Paulo, 2000.

SAMUELS, David. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge (UK): University of Cambridge, 2003.

TAFNER, Paulo. **Proporcionalidade e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro**. Texto para discussão 450, IPEA, 1996.

SOUZA, Cíntia Pinheiro e GRAÇA, Luís Felipe Guedes. Competição intrapartidária nas eleições para a Câmara dos Deputados: em busca de respostas estratégicas dos partidos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 43., 2019, Caxambu, MG. Anais eletrônicos [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2019.

VILAROUCA, Marcio, FREIRE, Américo, GUEDON, Philippe. O jogo das nominatas nas eleições municipais do Rio de Janeiro. **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n.1, p. 126-168, 2022.

MIGUEL, Luis Felipe, ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, pp. 29-46, 2016.

---

**Philippe Guedon** · Mestre e Doutor em História, Política e Bens Culturais pelo FGV CPDOC).

**Antônio Mariano** · Cientista Social, Jornalista, Mestre em Administração Pública pela FGV EBAPE e Doutorando em História, Política e Bens Culturais pelo FGV CPDOC).



# Eleições 2022 nos estados brasileiros: desafios aos novos governadores

---

Bruno Marques Schaefer

## Resumo

As eleições de 2022 ensejam uma série de reflexões sobre o sistema político brasileiro, seja em termos conjunturais ou estruturais. Aspectos como o fim das coligações proporcionais, o fortalecimento da direita, altas taxas de reeleição, e o futuro do grupo político “bolsonarista”, serão objeto de futuras análises. Neste artigo, porém, meu objetivo é mais circunscrito. Analiso as eleições para os governos estaduais em 22, a partir de três eixos: os antecedentes do pleito (as eleições de 18 e de 20 e a pandemia de COVID-19); seus resultados em termos de fragmentação partidária, distribuição ideológica e taxas de reeleição; bem como os desafios de governadores e governadoras para o próximo mandato. Os resultados encontrados dão conta de uma situação favorável à governabilidade nos estados, mas uma série de questões que devem ser resolvidas, tais como: a articulação e coordenação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação e segurança; a necessidade de reconfiguração do pacto federativo; e a revisão da questão tributária nos estados (alíquotas do ICMS para os combustíveis), que deve afetar profundamente a arrecadação dos estados (e com isso os municípios) já no início de 2023.

## Abstract

The elections of 2022 give rise to a series of reflections on the Brazilian political system, either in conjunctural or structural terms. Aspects

such as the end of proportional coalitions, the strengthening of the right, high rates of reelection, and the future of the “Bolsonarist” political group will be the object of future analyses. In this article, however, my goal is more circumscribed. I analyze the elections for state governments in ‘22 from three axes: the background of the election (the ‘18 and ‘20 elections and the COVID-19 pandemic); its results in terms of party fragmentation, ideological distribution, and reelection rates; as well as the challenges of governors for the next term. The results show a favorable situation for governability in the states, but a series of issues that must be resolved, such as: the articulation and coordination of public policies in the areas of health, education, and security; the need to reconfigure the federative pact; and the revision of the tax issue in the states (ICMS tax rates for fuels), which should deeply affect the states’ revenue (and thus the municipalities) as early as 2023.

## 1. Introdução

As eleições de 2022 ensejaram uma série de reflexões sobre o sistema político brasileiro, seja em termos conjunturais ou estruturais. No primeiro sentido, pode-se considerar que 2022 marca o retorno dos políticos profissionais ao centro da arena política nacional. Apesar da chamada “política tradicional”, de difícil conceitualização, nunca ter desaparecido completamente do cenário, o pleito atual representou altas taxas de sucesso de candidatos à reeleição em quase todos os cargos (57% dos deputados federais, contra 49% em 2018; 90% dos governadores contra 50% em 2018). No segundo sentido, as eleições brasileiras de agora se deram sob um novo marco institucional: com o fim das coligações proporcionais, há interrupção da fragmentação do sistema partidário brasileiro (o número efetivo de partidos (NEP) na Câmara dos Deputados caiu de 16,5 para 9,3). Além das mudanças institucionais, outra alteração merece ser analisada: a continuidade da extrema-direita brasileira, representada pelo bolsonarismo, como ator político relevante no futuro (institucionalizada ou não em partidos específi-

cos), após a derrota de Jair Bolsonaro (PL) e a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

Neste texto, porém, meu objetivo não é me ater às transformações mais gerais da política nacional sentidas por meio, ou a partir, do pleito. Analiso as eleições para os governos estaduais, dada sua posição central no federalismo brasileiro, considerando três eixos: os antecedentes do pleito de 2022 (eleições de 2018, a crise da pandemia de Covid-19 e o pleito municipal de 2020); os resultados da eleição atual e seus indicadores; bem como, por fim, os desafios mais gerais que os chefes dos Executivos estaduais terão no próximo mandato (em especial, a questão da arrecadação tributária e crise fiscal, a situação da educação, saúde e segurança pública nos estados brasileiros).

## 2. Eleições de 2022 – antecedentes

A eleição de 2018 foi uma eleição de renovação. Nos termos da ciência política, representou uma eleição crítica, onde: “(...) as mãos que empunham o esfregão que dissolve os alinhamentos eleitorais pré-existentes são o estresse de uma crise econômica severa, exacerbada polarização ideológica e a emergência de “terceiras vias” consistentes”, nas palavras do cientista político Antonio Lavareda<sup>1</sup>. As crises política e econômica dos anos anteriores: protestos de 2013, impeachment de Dilma em 2016, operação lava-jato (2014-2019), recessão econômica histórica e incremento da inflação, culminaram na ascensão de Jair Bolsonaro (então no PSL) ao governo federal. Um parlamentar do baixo clero, com seis mandatos na Câmara dos Deputados, se apresentando como *outsider*. E, com ele, também houve a eleição de diversos políticos para cargos eletivos (governadores, senadores, deputados federais e estaduais) novatos, especialmente de direita ou extrema-direita (MIGUEL, 2022).

---

1 <https://veja.abril.com.br/coluna/noblat/eleicao-critica-e-troca-de-guarda/>, acesso em 10 de outubro de 2022.

A eleição de Bolsonaro já foi tema de diversos trabalhos sob os mais variados ângulos (MIGUEL, 2022; KRAUSE et al, 2020; PINHEIRO-MACHADO et al, 2019; SCHAEFER, 2018), mas creio ser importante ressaltar que os resultados de 18, de algum modo, foram “antecipados” pelo pleito municipal de 2016. Conforme apontam Lavareda & Alves (2022), as eleições locais no Brasil podem ser entendidas como um barômetro que não determina, mas aponta, para resultados posteriores nos níveis estadual e federal. O pleito de 2016 marcou a vitória de outsiders, candidatos que não “queriam ser políticos, mas prefeitos” (TELLES et al, 2020), ou que aplicariam modelos de gestão empresarial na máquina pública (SCHAEFER, 2022). Em geral, também, marcou grandes vitórias da direita e centro-direita no país. 2018 confirmou essa tendência, inclusive com vitórias de candidatos bastante desconhecidos: Wilson Witzel (PSC-RJ), Romeu Zema (NOVO-MG), Comandante Moisés (PSL-SC), para citar alguns.

Após a eleição, com a posse, os novos governadores brasileiros se depararam com uma situação de crise fiscal quase generalizada nos tesouros estaduais (ponto que volto adiante), e problemas de articulação entre as esferas nacional e subnacional. O “federalismo bolsonarista”, no conceito de Abrucio et al (2020), se caracterizou pelos problemas de comunicação e mesmo conflitos entre estados e União.

Abrucio et al (2020) definem o “federalismo bolsonarista” como assentado em três pilares da política territorial (*territorial politics*): a ideia de que são os estados e municípios que têm responsabilidade de resolver os problemas mais diretos da população (“Mais Brasil, Menos Brasília”), sem participação (financeira e coordenativa) da União (1); concentração autocrática em decisões que afetam entes subnacionais (o exemplo mais grave foi a criação do Conselho da Amazônia, que excluiu os governadores) (2); e o confronto constante entre entes governamentais, em que a presidência deve agir sem constrangimentos, seja na relação entre poderes, seja entre subunidades (3). Este modo de política territorial, ainda conforme os autores, buscou contrapor ideias básicas da Constituição Federal de 1988, em que o pacto federativo, apesar de ain-



da fragmentado e pendular (ora mais poder para a União, ora mais poder para os estados), se baseava na cooperação entre os entes (ABRUCIO, 1998). Bem como, tende a aprofundar a desigualdade regional, dado que nem todos os estados possuem a mesma capacidade de ação governamental (ZIMMERMAN, 2009)

Estes elementos ficaram mais claros durante a pandemia de Covid-19. A falta de ação do governo federal contra o que o chefe do executivo chamou de “gripezinha”, levou a necessidade de que os outros entes federativos, em especial os estados, agissem. Apesar da heterogeneidade das ações, no geral, os governadores estaduais atuaram no sentido de implementar medidas não farmacológicas, como fechamento de escolas, restrições ao funcionamento do comércio e/ou atividades não essenciais e mesmo alívios financeiros a famílias mais pobres (SCHAEFER et al, 2020). O conflito federativo foi instalado a partir da edição da Medida Provisória (MP) nº 926, de março de 2020, que “[...] dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional em decorrência do coronavírus” e determina, dentre outros aspectos, que caberia à União a definição de serviços e atividades essenciais. Esta MP foi questionada por ferir o princípio da autonomia dos entes federados:

Provocado por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), apresentada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), o STF decidiu por unanimidade que estados teriam competência para agir sobre a definição de protocolos para o combate à pandemia, desde que guiados por critérios técnicos e científicos. O resultado deste embate é a variação de respostas e protocolos de ação apresentados pelos estados” (SCHAEFER et al, 2020).

Ou seja, após mediação do STF, a vitória dos estados possibilitou ações de combate à pandemia que contribuíram para a redução de casos e mortes por Covid-19 (FIGUEIREDO FILHO & SILVA, 2021). A resposta de Bolsonaro, além do descrédito em relação a própria gravidade da situação, foi a crítica aos estados. Em entrevista coletiva, o presidente afirma-

va que: “Tem um governo de Estado que só faltou declarar independência”<sup>2</sup>. A criação de um comitê de crise do governo federal, com a exclusão de representantes de estados e municípios, demonstrou também a falta de articulação no âmbito federativo.

No pleito de 2020, o que prevaleceu foi um retorno da chamada “política tradicional”. 63% dos prefeitos que buscaram a reeleição obtiveram sucesso. Este número havia sido de 47% em 2016. Ou seja, houve uma reversão na tendência da antipolítica. Em relação ao aspecto do combate à pandemia, Sandes-Freitas et al (2021) demonstraram que todos os prefeitos das capitais com menos mortes por Covid-19 (taxa de até 115 por 100 mil habitantes) conseguiram se reeleger em 2020. O ciclo de “eleições críticas”, iniciado em 2016, parece ter se encerrado em 2020. Apesar da manutenção da importância da direita e da centro-direita, a eleição local mais recente demonstrou um retorno de partidos tradicionais da direita (como o DEM, atual União Brasil), e não outsiders ou representantes da extrema-direita. Esse pêndulo de retorno a políticos mais experientes e reeleições se repetiu no pleito nacional de 22 (bem como a direita e centro-direita agora já consolidada), como busco demonstrar na seção seguinte.

### 3. Eleições de 2022 – resultados

**S**e 2018 foi caracterizado pela instabilidade e mudança, o pleito de 2022 mostrou grandes traços de continuidade (ou retorno). Os dois candidatos a presidente favoritos, o ex-presidente Lula (PT) e o então presidente Bolsonaro (no PL), conseguiram concentrar 91,26% dos votos no primeiro turno, feito inédito na história das eleições brasileiras. No segundo turno, apesar dos esforços do então presidente na busca de sua reeleição, Lula acabou vencendo o pleito. Desde dezembro de

---

2 <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2020/03/bolsonaro-critica-fechamento-de-divisas-de-estados-so-faltou-declarar-independencia-ck8op-q81u06ito1pq4c6ouldm.html>, acesso em 05 de outubro de 2022.

2021, ou melhor, desde a saída de Lula da prisão após anulação de seu julgamento, parece que houve uma cristalização da disputa entre o ex e o então presidente. O percentual de eleitores que declaravam votar em um dos dois constituiu a grande maioria do eleitorado ao longo de todo o ano de 2022.

Em termos do Legislativo, seja nacional (Câmara e Senado) seja estadual (Assembleias), os resultados indicaram a consolidação da direita e da centro-direita como forças políticas relevantes: o PL, partido do presidente, conquistou 99 cadeiras na Câmara dos Deputados, maior bancada da casa, União Brasil: 59 e PP: 47; a sobrevivência da esquerda, em especial com o crescimento do PT (a sua federação conquista 80 cadeiras na Câmara dos Deputados<sup>3</sup>, em comparação com 56 cadeiras de 2018); e o esvaziamento do centro: em especial a redução da bancada do PSDB a números inexpressivos (13 deputados)<sup>4</sup>. No Senado, houve o crescimento do PL (13 cadeiras), que teve vitórias significativas em estados como Rio Grande do Sul (Hamilton Mourão) e São Paulo (Marcos Pontes). Todos participaram do governo Bolsonaro. As taxas de reeleição, apesar de não serem tão altas quanto o previsto por especialistas, foram maiores que 2018: 57% contra 49% na Câmara e 38,5% contra 25% no Senado.

TABELA 1. Taxas de Reeleição de Governadores

Eleição	Buscaram reeleição	Sucesso	Taxa de sucesso (%)
1998	19	13	68,40%
2002	16	9	56,25%
2006	20	14	70,00%
2010	20	13	65,00%
2014	18	11	61,11%
2018	20	10	50,00%
2022	20	18	90,00%

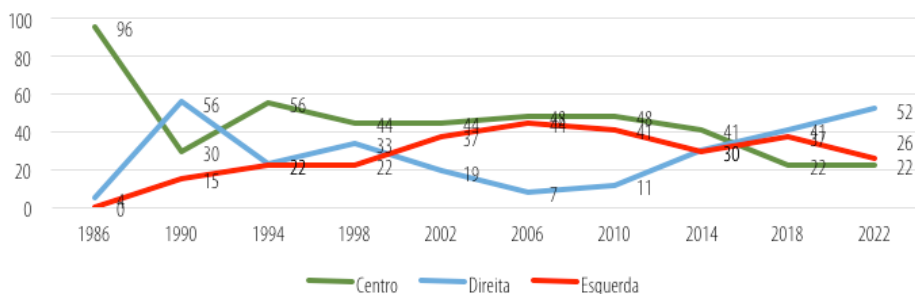
Fonte: TSE.

3 68 do PT, 6 do PCdoB e 6 do PV.

4 Mais cinco parlamentares do Cidadania, juntos na federação.

Consolidação à direita do sistema partidário e reeleições e recuo da fragmentação foram a tônica do pleito de 22. Na tabela 1, exponho os dados da razão entre candidatos que buscaram a reeleição desde que essa foi permitida, em 1998, até 2022. A taxa de sucesso mais baixa havia sido de 2018, com 20 candidatos buscando a reeleição e 10 a conquistando (50%). Em 2022, tivemos a maior taxa de sucesso de candidatos à reeleição (90%). Apenas dois governadores não se reelegeram, Rodrigo Garcia (PSDB-SP), o que marcou a saída do PSDB do governo de São Paulo após mais de 20 anos, e Comandante Moisés (UNIÃO-SC).

GRÁFICO 1. Campos Ideológicos nos governos estaduais (%)



Fonte: TSE.

Em relação aos campos ideológicos, é possível perceber, no gráfico 1, o crescimento e consolidação da direita como grande força política nas eleições de 2022<sup>5</sup>. Se em 2006, os partidos deste campo ideológico elegeram apenas dois governadores (7% do total), em 2022, foram 14 governos (52%). Na Câmara dos Deputados, os eleitos pela direita representaram mais de 60% do Plenário. É importante considerar, porém, variações, entre nomes mais próximos ao bolsonarismo (como os governadores eleitos de Santa Catarina e Amazonas, por exemplo), até no-

5 Utilizo a classificação ideológica disponível em Paiva & Pietrafesa (2022). Esquerda: PT, PSB, PCdoB, PSOL, UP, PSTU, REDE, PROS, PMN, PDT, PV, CIDADANIA, PCB. Centro: PSDB e MDB. Direita: PP, DEM/PSL/UNIÃO, DC, PTB, PL, PTC, PRP, PODEMOS, AGIR, AVANTE, SD.

mes mais pragmáticos (como o governador eleito de Sergipe). O centro, por sua vez, se manteve estável, após vitórias significativas do MDB no Pará, e do PSDB em Pernambuco e Rio Grande do Sul, enquanto que a esquerda reduziu o percentual de estados governados, governando apenas estados no Nordeste, e o Espírito Santo.

TABELA 2. Governadores eleitos e as Assembleias Legislativas<sup>6</sup>

UF	Governador	Partido	Situação	% AL	Partidos_Col	NEP 22
AC	Gladson Cameli	PP	R	41,67	10	9,29
AL	Paulo Dantas	MDB	R	55,56	7	3,18
AM	Wilson Lima	UNIÃO	R	62,50	10	7,20
AP	Clécio Luís	SD	E	54,17	9	12,80
BA	Jerônimo Rodrigues	PT	E	49,21	7	10,42
CE	Elmano de Freitas	PT	E	34,78	9	7,01
DF	Ibaneis Rocha	MDB	R	50,00	8	10,29
ES	Renato Casagrande	PSB	R	50,00	12	10,71
GO	Ronaldo Caiado	UNIÃO	R	63,41	11	10,85
MA	Carlos Brandão	PSB	R	64,29	11	7,67
MG	Romeu Zema	NOVO	R	23,38	11	13,32
MS	Eduardo Riedel	PSDB	E	54,17	7	7,78
MT	Mauro Mendes	UNIÃO	R	75,00	9	8,47
PA	Helder Barbalho	MDB	R	78,05	16	7,09
PB	João Azevedo	PSB	R	58,33	10	8,20
PE	Raquel Lyra	PSDB	E	6,12	3	6,80
PI	Rafael Fonteles	PT	E	73,33	9	3,26
PR	Ratinho Junior	PSD	R	70,37	12	7,25
RJ	Cláudio Castro	PL	R	64,29	14	9,35
RN	Fátima Bezerra	PT	R	29,17	7	4,65
RO	Marcos Rocha	UNIÃO	R	58,33	10	9,00
RR	Antonio Denarium	PP	R	54,17	6	9,93

6 Ver em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/dezoito-governadores-sao-reeleitos-em-2022-numero-supera-media-brasileira/>, acesso em 05 de novembro de 2022.

UF	Governador	Partido	Situação	% AL	Partidos_Col	NEP 22
RS	Eduardo Leite	PSDB	R	30,91	6	9,48
SC	Jorginho Melo	PL	E	27,50	1	7,34
SE	Fabio Mitiederi	PSD	E	62,50	7	7,78
SP	Tarcísio de Freitas	Republicanos	E	35,11	6	8,85
TO	Wanderlei Barbosa	Republicanos	R	41,67	8	7,78

Fonte: TSE.

Na tabela 2 apresento informações específicas de cada um dos estados, com os governadores eleitos (E) ou reeleitos (R), seus partidos, a situação da coligação na Assembleia Legislativa (AL) e o NEP. É importante observar que, em média, os eleitos tinham 9 partidos em sua coligação, o que levou a uma situação de maioria média (50,67%). Claro que a coligação não é sinônimo de coalizão, ou seja, podem haver mudanças no tamanho das maiorias dos governadores. Porém, em estados como Pará, Sergipe, Piauí, Paraná, Goiás e Maranhão, os eleitos terão, somente com os deputados eleitos pela coligação, mais de 60% do Plenário da AL. Em Estados como Santa Catarina, único caso de um governador eleito por partido isolado, apesar da situação ser de minoria parlamentar (apenas 27,5%), o campo ideológico do governador eleito (a direita), possui ampla maioria: 65% dos deputados, o que possibilitará uma situação de governo confortável.

Outro ponto importante a ser considerado é a redução da fragmentação das ALs. Se em 2018 a média do NEP era de 15,11, em 2022 passa a ser de 8,36. O efeito do fim das coligações proporcionais foi profundo em alguns estados: no Rio de Janeiro, redução de 8,47 partidos efetivos; no Amazonas de 10,78; no Espírito Santo de 10,44, entre outros. Esses dados demonstram que o sistema partidário brasileiro se encontra em um caminho de maior racionalização. Os resultados do pleito devem gerar também fusões e incorporações de/entre legendas. No caso dos governadores, este cenário pode auxiliar na construção de acordos e coalizões para o enfrentamento dos desafios que virão a partir de 2023, como demonstro na próxima seção.

## 4. Eleições de 2022 – o que vem em seguida?

Fechadas as seções eleitorais e contados os votos, 2023 marcará o início de um ciclo de enormes desafios para os governos estaduais. Independente da agenda específica de cada um dos eleitos, três fatores deverão ser levados em conta no geral: a repactuação do federalismo após a saída de Bolsonaro ao poder (1); as condições políticas e fiscais (2); bem como o desafio da provisão de serviços públicos prestados pelos estados, em especial políticas de saúde, segurança e educação (3).

### 4.1 Repactuação do Federalismo

O primeiro ponto aqui é central. O federalismo brasileiro, desde sua instituição na Primeira República (1889-1930), possui uma estrutura pendular: ora com mais poder e autonomia aos estados, ora com maior centralização (ABRUCIO, 2022). A Constituição de 1988, por um lado, aumentou as responsabilidades desses entes, com maiores transferências de recursos (talvez não na mesma escala). Por outro, as crises das dívidas estaduais (entre outros fatores) culminaram, na década de 90, com a promulgação de medidas mais restritivas da autonomia estadual: em que a lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), talvez seja o grande exemplo (ARVATE et al, 2008). A arrecadação dos estados também diminuiu cerca de 10 pontos percentuais entre 1960 e 2017 (LICIO et al, 2021). Mas também, houve um esforço de recentralização, sobretudo, no quesito coordenação de políticas públicas (VALE, 2022). Por exemplo, com o estabelecimento de investimentos mínimos em saúde e educação por parte de estados e municípios, bem como o estabelecimento de sistemas nacionais de políticas públicas.

Em uma série de políticas, como o funcionamento do SUS, a aplicação de recursos na educação, combate ao crime organizado, proteção ambiental, entre outras, **são necessários acordos e cooperação entre estados e União. Logo, a repactuação do federalismo é necessária.**

O federalismo “bolsonarista” investiu no conflito entre União e estados, principalmente na pandemia, o que contribuiu para um ambiente de crise e falta de diálogo, mas também de maior coordenação entre estados (Consórcio Amazônia Legal e Consórcio Nordeste). Um novo ambiente de diálogo entre União e estados será necessário para que o país avance em termos da coordenação de políticas públicas e no seu próprio desenvolvimento econômico-social. Em áreas como a proteção de biomas (Amazônia e Pantanal, por exemplo), ações conjuntas em nível nacional e subnacional são condições necessárias para sucesso mínimo. Outro aspecto importante é que a própria recuperação das relações passa pela revisão da Lei Complementar nº 192/2022, que diminuiu a alíquota do ICMS, principal imposto estadual, para combustíveis, com vistas de beneficiar a reeleição do governo federal<sup>7</sup>. Os sinais do presidente eleito, Lula, são positivos para essa repactuação.

## 4.2 Ultrapresidencialismo estadual e questões fiscais

As condições políticas e econômicas de cada estado são específicas, mas guardam ao menos duas semelhanças: o ultrapresidencialismo estadual e a crise fiscal. Começamos pelo primeiro.

De modo geral, os governadores possuem grandes poderes *vis-à-vis* as Assembleias Legislativas. O conceito de ultrapresidencialismo estadual, formulado por Abrucio (1998), daria conta desse fenômeno, ressaltando como mecanismos desta dominância: a assimetria informacional entre poder executivo e legislativo nos estados (pouca institucionalização das Assembleias Legislativas); controle de verbas importantes para municípios (a partir do Tesouro estadual e também de bancos públicos); controle de cargos no governo, em autarquias, empresas públicas e nos próprios tribunais de contas. Estes mecanismos levariam a um

---

7 <https://www.jota.info/stf/do-supremo/onze-estados-ajuizam-acao-contr-lei-que-mudou-cobranca-de-icms-dos-combustiveis-22062022>, acesso em 19 de outubro de 2022.



governismo exacerbado dos deputados estaduais. Silame & Silva (2022), ao realizar uma revisão sistemática da literatura sobre o tema, destacam que as comprovações empíricas do conceito não são conclusivas se consideramos a diversidade dos estados brasileiros. Aspectos como a competição eleitoral, polarização política, e o próprio grau de institucionalização das Assembleias pode levar a cenários diferentes. Enquanto em alguns estados há maior adesismo a agenda do governador, em outros haveria uma agenda independente do Legislativo, ou mesmo maior disputa entre oposição e governo.

O cenário pós-2018 também ilustra uma novidade: os impeachments dos governadores. Três governadores sofreram o processo, sendo um governador afastado e outros dois mantidos no cargo, Wilson Witzel (PSC-RJ), Carlos Moisés (PSL-SC) e Wilson Lima (PSC-AM), respectivamente. Os três políticos inexperientes que chegaram aos cargos na onda “bolsonarista” de 2018<sup>8</sup>. A partir de 23 (Tabela 2), há, no geral, cenários positivos para os governadores eleitos, considerando os deputados eleitos pelas respectivas coligações. Estas que, após a posse, serão coalizões de governo.

Relacionada à questão da gestão dos governos está a situação fiscal dos estados. Após a crise de arrecadação associada à recessão brasileira, inclusive com atraso de salários de servidores em várias unidades da federação (BARBOSA et al, 2019; TORREZAN & PAIVA, 2021), foram vários os esforços de mudança de trajetória. Se entre 2003 a 2014, a receita cresceu mais que a despesa dos estados, o período de 2015 a 2019, marcou uma grande inflexão. Durante aqueles mandatos os estados adotaram medidas para renegociação das dívidas com a União, liminares no STF e redução drástica dos investimentos. Os gastos com pessoal, ativos e inativos, cresceram acima da inflação em praticamente todas as unidades. Em alguns, inclusive, superaram os valores críticos dispostos na LRF, de

---

8 <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54254307>, acesso em 19 de outubro de 2022.

60% do total da receita líquida (RJ, RS e MG). Boa parte deste valor é destinado a inativos.

O equacionamento do problema passou, no período de 2019-2022, por reformas previdenciárias, administrativas<sup>9</sup> ou fiscais<sup>10</sup>, bem como acordos com a União. No período também houve aumento de arrecadação do ICMS, com a subida do preço do petróleo e descontrole da inflação. Este momento de recuperação, porém, passa pela necessidade de revisão da diminuição da alíquota do ICMS para combustíveis em 2023<sup>11</sup>, como da recuperação da própria economia brasileira. A diminuição da alíquota do ICMS ao nível máximo de 17%, com validade até 31 de dezembro de 2022, visava aumentar as chances de reeleição do atual presidente. A revisão da medida, em 2023, se tornará uma necessidade, haja vista a diminuição da arrecadação dos estados, bem como uma série de políticas que estão vinculadas ao ICMS, como a educação (o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica é parcialmente mantido pelo ICMS). Na próxima subseção, trato mais especificamente das políticas públicas como desafio do período 2023-2026.

### 4.3 Políticas Públicas

Como mencionei anteriormente, os estados perderam poder e arrecadação desde o período de redemocratização até governos mais recentes. Ao mesmo tempo em que a União concentrou mais poder e coordenação, os municípios tornaram-se os lócus de implementação de uma

---

9 É importante pontuar que as mudanças das previdências estaduais se deram em governos de esquerda (PT-CE), centro (PSDB-RS) e direita (UNIÃO-GO).

10 Houve acréscimo no ITCMD (Imposto sobre transmissão causa mortis e doações) para a alíquota máxima permitida no Brasil, 8%, em estados como Pernambuco, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Sergipe e Tocantins. Em 2021, a alíquota máxima subiu para 16%. Ver: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-21/opiniao-futuro-itcmd-tributacao-patrimonio>, acesso em 19 de outubro de 2022.

11 <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/mudanca-do-icms-sobre-combustiveis-desestruturacao-regressividade-e-insustentabilidade-ambiental/>, acesso em 19 de outubro de 2022.

série de políticas públicas, como de saúde, educação e assistência social. Mesmo com essa mudança, Lício et al (2021) destacam que os estados podem atuar em três frentes no quesito políticas: como agentes executores (casos, por exemplo, da educação no nível médio, na segurança pública e na saúde de média complexidade); como coordenadores (no caso de implementação e avaliação de políticas nos municípios); e como financiadores. Neste último caso, as receitas do ICMS são essenciais, já que parte considerável do imposto (25%) é devolvido aos municípios.

Estas três frentes demonstram enormes heterogeneidades entre os estados. Na educação, por exemplo, experiências bem-sucedidas como o do Ceará e de Pernambuco, envolveram, no primeiro caso, coordenação e devolução de recursos para os municípios que conseguissem cumprir metas de alfabetização; e, no segundo caso, a implementação de um modelo de escolas de ensino integral (ROSA et al, 2022). Para Segatto & Abrucio (2018) é fundamental que os estados auxiliem os municípios com menor capacidade estatal na implementação de política, seja através de coordenação de recursos financeiros, seja de recursos humanos, tecnológicos ou de outra natureza.

Na saúde, os estados têm ficado responsáveis pela garantia de leitos/estabelecimentos de média e alta complexidade do SUS. A estratégia básica têm sido a regionalização, de modo a aproximar procedimentos que não ficariam restritos às capitais. No entanto, esta estratégia tem graus diferentes de implementação e sucesso. Para Menicucci & Marques (2016), estas diferenças são explicadas tanto pelo aspecto da agenda (coordenação do governador/a), quanto por condições estruturais. Na pandemia, os estados tiveram atuações destacadas no combate à Covid-19, inclusive, coordenando suas atuações nos municípios (caso do Maranhão<sup>12</sup>), e atuando na produção das vacinas (caso de São Paulo).

---

12 <https://www.poder360.com.br/coronavirus/estado-mais-pobre-do-brasil-maranhao-tem-o-menor-no-de-mortes-por-milhao-por-covid/>, acesso em 25 de outubro de 2022.

Por fim, outro aspecto importante é a segurança pública. Nesta, a competência dos estados é mais ampla (com o controle das polícias militares e civis), apesar das tentativas de ingerências do governo federal<sup>13</sup>. De modo geral, o Brasil reduziu a taxa de homicídios nos últimos 10 anos (2011-2021), mas ainda se mantém entre os países mais violentos do mundo. Nos últimos anos, conforme apontado por diversos especialistas, a violência no país “migrou” para regiões de fronteira, em especial para a Amazônia Legal. Seja por causa de rotas do tráfico internacional de drogas, seja pelos conflitos fundiários envolvendo grileiros e garimpeiros contra populações originárias. O combate a este problema leva à necessidade de atuação coordenada. Nos casos específicos, é interessante perceber que abordagens baseadas em evidências na segurança pública foram adotadas por estados com resultados expressivos. O programa ‘Olho Vivo’, aplicado pelo governo de São Paulo, com a inclusão de câmeras corporais em policiais da ativa (desde 2020) reduziu o número de mortes provocadas pela polícia, bem como diminuiu a morte dos próprios policiais<sup>14</sup>. O programa, porém, está ameaçado de acabar com a vitória do novo governador (Tarcísio de Freitas). Outros estados aprovaram medidas semelhantes, mas ainda não a implementaram (como o caso do Rio Grande do Sul). De modo geral, a melhoria de indicadores de segurança pública passa por mais atenção às evidências científicas e investimento em inteligência no combate à criminalidade (ROLIM & PEREIRA, 2022).

## 5. Discussão e considerações finais

Neste texto, tratei das eleições de 2022 a partir do prisma dos resultados da disputa aos governos estaduais. Busquei, primeiramente,

---

13 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/01/11/proposta-reduz-poder-de-governador-sobre-policia.htm>, acesso em 25 de outubro de 2022.

14 <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/tarcisio-e-o-sonho-dos-policiais-jaguncos>, acesso em 25 de outubro de 2022.

situar o contexto da eleição, lembrando os pleitos municipais de 16 e 20 e o pleito geral de 18. Neste período, houve, nas palavras de Lavareda & Alves (2022), um ciclo de eleições críticas e, aparentemente, uma estabilização do sistema partidário brasileiro mais à direita. As condições para esse resultado e sua possível manutenção ainda carecem de maiores pesquisas da Ciência Política. Em segundo lugar, tratei dos resultados específicos de 22, situando a disputa às governorias em um contexto mais amplo de: (1) redução da fragmentação partidária; (2) fortalecimento da direita como força política; e (3) taxas de reeleição mais elevadas. O cenário que se apresenta aos governadores/as eleitos/as é de maiorias nas Assembleias Legislativas e um sistema partidário menos fragmentado e mais racional. O que possibilitará a formação de coalizões e acordos. Em terceiro lugar, tratei especificamente da agenda futura dos governadores e os principais desafios.

Considero que será necessária a repactuação do federalismo, a partir de bases colaborativas e coordenação da União. Neste sentido, apesar da maioria dos governadores terem apoiado Bolsonaro na eleição, será necessário pragmatismo nas negociações com o futuro governo Lula, o que já foi visto no pós-eleição. A maioria dos governadores foi rápida em dizer que Lula foi eleito e não se abriu espaço para a contestação dos resultados. Mesmo com diferenças e particularidades de cada um dos estados, os governadores terão desafios comuns no novo mandato: a necessidade de ajuste fiscal a partir da retomada das alíquotas “normais” do ICMS, ou outras medidas; além disso, possuem instrumentos de ação significativos na relação com o Legislativo.

Por fim, apesar dos estados terem diminuído seu papel na execução de políticas públicas a partir da Constituição de 1988 e leis como a regulamentação do SUS, a LDB, e a LRF, eles ainda têm papel relevante seja na implementação direta, na coordenação ou no financiamento (LICIO et al, 2021). Vários estados tiveram bons resultados recentes na educação, na saúde e/ou na segurança pública, quando apoiados em evidências científicas (KOGA et al, 2022). Espera-se que, independentemente da agenda específica de cada governador, estas experiências possam se multiplicar.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 663-677, 2020.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998.

ARVATE, Paulo Roberto; AVELINO, George; LUCINDA, Claudio Ribeiro. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros?. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 38, p. 789-814, 2008.

BARBOSA, Lúcio Otávio Seixas et al. Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais. **Nova Economia**, v. 29, p. 487-513, 2019.

KOGA, Natália et al. **Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: IPEA, 2022.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; SILVA, Lucas Emanuel de Oliveira. Social distancing and severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 transmission: A case study from Araraquara, São Paulo, Brazil. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, v. 54, 2021.

KRAUSE, Silvana et al. La elección brasileña de 2018: nuevos patrones de financiación, desafección política y redes sociales. **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**, v. 9, n. 1, p. 91-117, 2020.

LAVAREDA, A.; ALVES, V. Eleições municipais como barômetros ideológicos e a ciclicidade eleitoral da Nova República. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. **Eleições Municipais na Pandemia**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

LICIO, Elaine Cristina et al. **O que fazem-ou deveriam fazer-os governos estaduais na gestão das políticas sociais**. Texto para Discussão, 2021.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, p. 123-144, 2015.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde. **Dados**, v. 59, p. 823-865, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. Carreira política e sistema partidário no Brasil: entropia ou reconfiguração? **Política & Sociedade**, v. 21, n. 50, p. 233-258, 2022.

PAIVA, D.; PIETRAFESA, P. A. **Sistemas Partidários, Partidos e Eleições: 1998-2018 Tendências e Dinâmicas da Federação brasileira**. Goiânia: Editora PUC Goiás, 2022.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana et al. **Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização**. Oficina Raquel, 2019.

ROLIM, Marcos; DE QUADROS PEREIRA, Vanessa. A eficiência policial e seus indicadores. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 16, n. 3, 2022.

ROSA, Leonardo et al. The effects of public high school subsidies on student test scores: The case of a full-day high school in Pernambuco, Brazil. **Economics of Education Review**, v. 87, p. 102201, 2022.

SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de et al. Combate à pandemia de covid-19 e sucesso eleitoral nas capitais brasileiras em 2020. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2021.

SCHAEFER, Bruno Marques et al. Ações governamentais contra o novo coronavírus: evidências dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1429-1445, 2020.

SCHAEFER, Bruno Marques. Paulo Guedes e o (neo) liberalismo: apontamentos preliminares acerca da nova (velha) direita brasileira. **Missões: Revista de Ciências Humanas e Sociais**, v. 4, n. 3, 2018.

SCHAEFER, Bruno Marques. **Autofinanciamento Eleitoral no Brasil: Regulação, Causas e Consequências**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, 2022.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 1179-1193, 2018.

SILAME, Thiago; SILVA, Denisson. Diálogos em torno do” ultrapresidencialismo” estadual. **Agenda Política**, v. 10, n. 1, p. 191-227, 2022.

TELLES, Helcimara; MUNDIM, Pedro Santos; BAPTISTA, Érica Anita. Não quero ser político, quero ser prefeito: navegando nas @ndas da antipolítica e do antipetismo em Belo Horizonte. In: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. **Eleições Municipais no Brasil: Novas Ondas na Política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

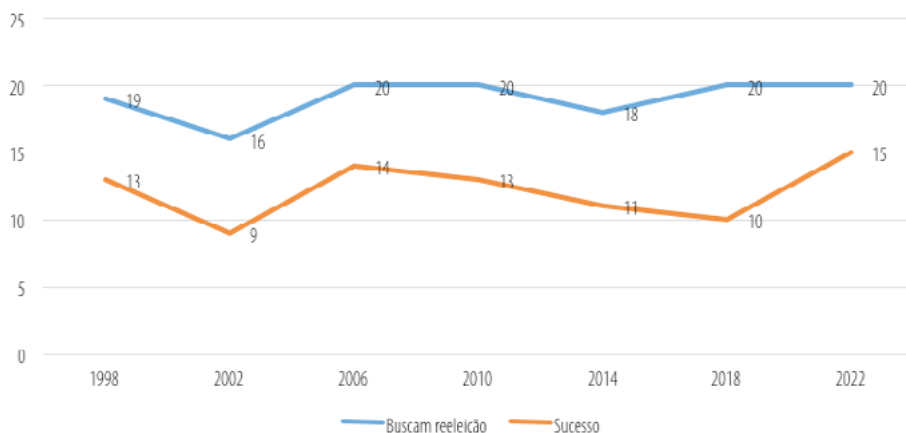
TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Cláudio César de. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 716-735, 2021.

VALE, Helder Ferreira do. When Time Matters: Federal Changes, Temporality and Recentralization in Brazil. **Dados**, v. 65, 2022.

ZIMMERMAN, Joseph F. **Contemporary American federalism: The growth of national power**. SUNY Press, 2009.

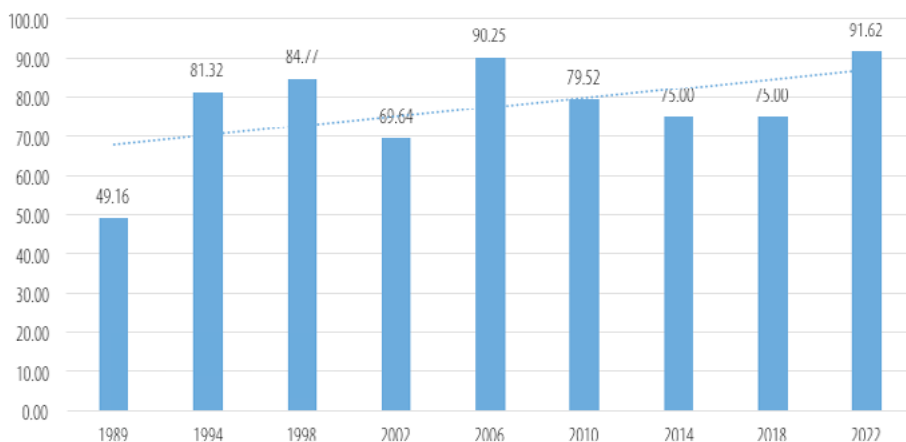
## Anexos

GRÁFICO 2. Governadores que buscaram a reeleição e conquistaram sucesso



Fonte: TSE.

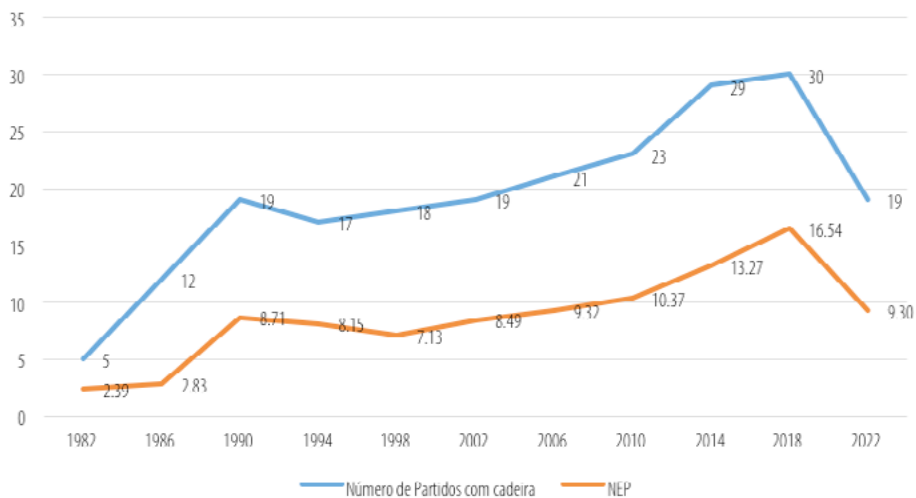
GRÁFICO 3. Grau de concentração dos votos dos dois primeiros candidatos a presidência no primeiro turno



Fonte: TSE.

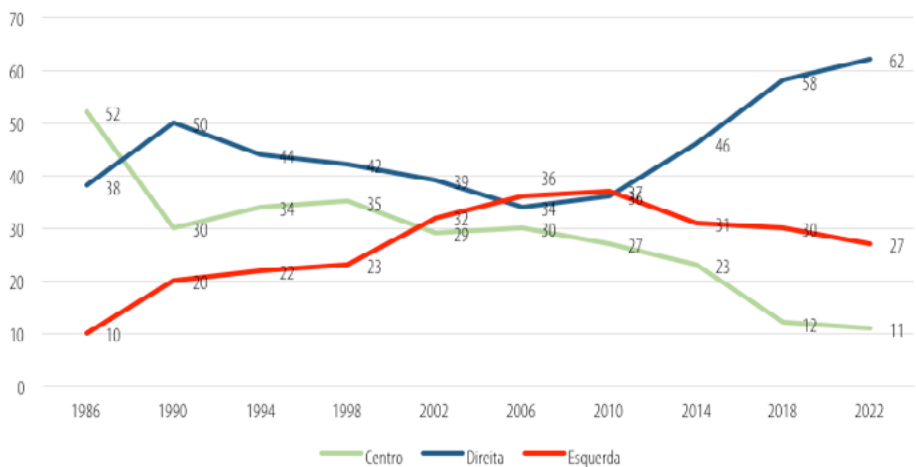


GRÁFICO 4. Fragmentação da Câmara dos Deputados



Fonte: TSE.

GRÁFICO 5. Campos ideológicos Câmara dos Deputados



Fonte: TSE.

GRÁFICO 6. Diferença NEP Assembleias Legislativas



Fonte: TSE.

**Bruno Marques Schaefer** · Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), contato: [brunomschaefer@gmail.com](mailto:brunomschaefer@gmail.com)

# Eleições presidenciais e a inserção internacional do Brasil

---

Danilo Marcondes<sup>1</sup>

## Resumo

A política externa brasileira convive em mundo cada vez mais plural, com a presença e o envolvimento de um número crescente de atores, tanto privados quanto públicos. Esse quadro traz complexidade à condução e coordenação da política externa, inclusive no que diz respeito à coordenação de esforços e alocação de recursos e responsabilidades. Essa mesma complexidade também traz um desafio adicional aos governantes, devido à necessidade de posicionar o país internacionalmente. O artigo discute esses desafios considerando as eleições presidenciais, incluindo o posicionamento dos candidatos e a mobilização em defesa de suas propostas sobre o lugar do Brasil no mundo. A análise está dividida em 4 seções. A primeira discute a dimensão internacional das eleições presidenciais de 2022, em sequência são discutidas as repercussões internacionais das eleições e alguns dos principais desafios para a política externa brasileira a partir de 2023. O artigo termina com uma conclusão.

---

1 Todas as opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade deste autor, não coincidindo necessariamente com as posições do órgão público cujos quadros o autor integra.

## Abstract

Brazilian foreign policy coexists in an increasingly pluralistic world, with the presence and involvement of a growing number of actors, both private and public. This situation brings complexity to the conduct and coordination of foreign policy, including with regard to the coordination of efforts and allocation of resources and responsibilities. This same complexity also brings an additional challenge to policy makers, due to the need to position the country internationally.

The article discusses these challenges considering the presidential elections, including the positioning of the candidates and the mobilization in defense of their proposals about Brazil's place in the world. The analysis is divided into four sections. The first discusses the international dimension of the 2022 presidential elections, then the international repercussions of the elections and some of the main challenges for Brazilian foreign policy after 2023. The article ends with a conclusion.

## Introdução

O desenvolvimento atual da política externa brasileira ocorre em um mundo cada vez mais plural, com a presença e o envolvimento de um número crescente de atores, tanto privados quanto públicos. Mesmo entre os atores estatais, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) compartilha o espaço de atuação com atores governamentais vinculados a áreas diversas como agricultura, economia, defesa e meio ambiente. Esse quadro vem trazendo uma complexidade maior à condução da política externa brasileira, principalmente no que diz respeito à coordenação de esforços e alocação de recursos e responsabilidades. Essa mesma complexidade também traz um desafio adicional aos governantes, devido à necessidade de posicionar o país frente a desafios externos.

Em um cenário de eleições presidenciais, tais desafios são colocados para os candidatos a fim de que possam apresentar seus posicionamentos e mobilizar seus aliados em defesa de suas propostas referentes

ao papel que o Brasil pode desempenhar no mundo. De forma a tratar desse cenário e desses desafios, o artigo está dividido em 4 seções. Na primeira, será apresentada a dimensão internacional das eleições presidenciais de 2022, em sequência são discutidas as repercussões internacionais das eleições e alguns dos principais desafios que se colocam para a política externa brasileira a partir de 2023. O artigo termina com uma conclusão.

## **Eleições presidenciais e a sua dimensão internacional**

**A**inda que a realidade social, política e econômica brasileira apresente uma complexidade doméstica única, nota-se cada vez mais um interesse dos candidatos presidenciais brasileiros a buscarem uma inserção internacional, incluindo um posicionamento a respeito de algumas das principais questões de política internacional vigentes nos períodos eleitorais específicos. Por exemplo, quando iniciou o processo de lançamento da sua candidatura para as eleições de 2018, o atual presidente Jair Bolsonaro visitou os Estados Unidos, Coreia do Sul, Japão e Taiwan (Arashiro, 2018; Magalhães, 2018). Já no contexto da aproximação das eleições presidenciais de 2022, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva realizou uma viagem por diferentes países europeus em novembro de 2021. Na Alemanha, Lula manteve encontro com o então futuro chanceler Olof Scholz<sup>2</sup>, na Espanha, esteve com o primeiro-ministro Pedro Sánchez e, na Bélgica, discursou em reunião organizada por partidos de esquerda no Parlamento Europeu. No mês seguinte (dezembro 2021), Lula visitou a Argentina para eventos relacionados à celebração do retorno à democracia e também em comemoração aos dois anos de governo do presidente Alberto Fernández (Molina e Benites, 2021).<sup>3</sup> Em

---

2 O chanceler Scholz assumiu o cargo no dia 8 de dezembro de 2021.

3 Ainda como candidato à presidência, Alberto Fernández visitou Lula em 2019, quando o mesmo ainda estava preso na sede da Polícia Federal em Curitiba (Paraná).

agosto de 2022, o candidato Lula se reuniu em duas ocasiões em São Paulo com embaixadores que atuam no Brasil, a primeira com os embaixadores dos países BRICS e a segunda vez com os embaixadores da Alemanha, França, Suíça, Holanda e Polônia (Della Coletta, 2022).

Em período recente, a vinculação entre viagens internacionais e a campanha eleitoral também repercutiu em relação à candidatura à reeleição do presidente Bolsonaro. Em setembro de 2022, já na reta final da campanha, Bolsonaro realizou duas viagens internacionais. A primeira a Londres para acompanhar o velório da Rainha Elizabeth II e a segunda a Nova Iorque, para pronunciar o discurso do Brasil na abertura da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Em relação à visita a Londres, as repercussões na imprensa brasileira e internacional criticaram o que foi identificado como uso de um evento em homenagem à monarca inglesa para fins da campanha eleitoral em curso no Brasil (Murakawa, 2022; UOL, 2022; Uchoa, Gonçalves, Camporez e Moura, 2022). Da mesma forma, o discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU de 2022, a primeira totalmente presencial desde o início da pandemia de COVID-19, também gerou repercussões negativas na imprensa brasileira e internacional. As críticas foram concentradas principalmente no que foi visto como o uso de uma plataforma internacional de grande visibilidade<sup>4</sup> para tratar de questões de conjuntura doméstica, incluindo a apresentação de informações contestadas (Péchy, 2022).

A crescente dimensão internacional das campanhas eleitorais brasileiras pode ser explicada também pelo aumento no número de brasileiros residentes no exterior, inclusive com filiação aos partidos políticos brasileiros. Por exemplo, entre 2018 e 2022, o número de brasileiros morando no exterior com filiação partidária passou de 1.300 para 12.216, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (Noia, 2022). No entanto, é

---

4 Cabe ao Brasil realizar o discurso da Assembleia Geral da ONU, antes mesmo do Estado anfitrião (EUA), o que garante grande visibilidade ao discurso do representante brasileiro.

importante notar o elevado grau de não comparecimento dos eleitores brasileiros no exterior, visto que mais da metade dos eleitores não compareceram às urnas no primeiro turno das eleições (Vazquez, 2022). Pode ser observado ainda que essa diáspora brasileira no exterior também apresenta algum grau de polarização. Por exemplo, a maioria dos eleitores brasileiros em Israel manifestaram preferência por Bolsonaro, enquanto a maioria dos eleitores brasileiros na Palestina indicou preferência por Lula (De Orte, 2022).

## Repercussões internacionais das eleições presidenciais brasileiras de 2022

As eleições presidenciais de 2022 ocorrem em quadro doméstico interno de grande polarização (Agostine, 2022). Questionamentos em relação ao processo eleitoral, principalmente à segurança das urnas eletrônicas, aumentaram a repercussão internacional do pleito presidencial brasileiro, o que levou ao posicionamento por parte de alguns atores internacionais.

Os Estados Unidos da América (EUA) foram um dos primeiros atores internacionais a se posicionarem a favor do processo eleitoral brasileiro. Após visita ao Brasil em abril de 2022<sup>5</sup>, a Subsecretaria de Estado para Assuntos Políticos dos EUA, Victoria Nuland, reforçou a confiança no sistema eleitoral brasileiro (Mathias, 2022). A mesma confiança nas eleições foi apresentada por Elizabeth Bagley, indicada pelo presidente Joe Biden ao cargo de embaixadora dos EUA no Brasil.<sup>6</sup> Durante a sabatina no Senado americano, Bagley criticou os ataques ao sistema eleitoral

---

5 A subsecretária Nuland visitou o Brasil em abril para participar do “Diálogo de Alto Nível Brasil-EUA”.

6 A indicação de Bagley foi feita pelo presidente Biden em janeiro de 2022: “U.S. announces nomination of Elizabeth Frawley Bagley as Ambassador to Brazil”. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/u-s-announces-nomination-of-elizabeth-frawley-bagley-as-ambassador-to-brazil/>

brasileiro feitos pelo presidente Bolsonaro<sup>7</sup> (Marzullo & Oliveira, 2022). A confiança nas eleições brasileiras também foi reforçada pelo portavoz do Departamento de Estado dos EUA em julho de 2022:

our view is that elections have been conducted by Brazil's capable and time-tested electoral system and democratic institutions successfully over the course of many years. It serves as a model for nations not only in the hemisphere, but also beyond as well.<sup>8</sup>

Endossos semelhantes foram feitos pelos representantes dos EUA no Brasil. Por exemplo, em setembro de 2022, o encarregado de negócios da embaixada dos EUA em Brasília se reuniu em São Paulo com o candidato Lula da Silva e reforçou a posição do governo americano de “grande respeito pelas autoridades eleitorais do país e pela forma como o pleito é organizado” (Della Colletta, Chaib e Seabra, 2022).

Ainda no que diz respeito às repercussões internacionais das eleições brasileiras, a imprensa brasileira publicou sobre uma oferta do governo da Hungria em fornecer apoio ao governo Bolsonaro em relação à sua campanha pela reeleição. A oferta teria sido feita pelo chanceler húngaro, Péter Szijjártó, à Ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos do Brasil, Cristiane Britto, durante encontro em Londres em julho de 2022 (Marchesini, 2022).<sup>9</sup> Devido a uma convergência político-ideológica, Brasil e a Hungria vivenciaram um grau de aproximação sem precedentes durante o governo Bolsonaro, inclusive com o comparecimento do

---

7 A indicação de Bagley sofreu um impasse na Comissão de Relações Exteriores do Senado Americano (Areas Munhoz, 2022).

8 Telegrama 1207 da embaixada do Brasil em Washington para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, data: 21 de julho de 2022.

9 Apesar do apoio de Orbán a Bolsonaro, o candidato Lula recebeu a maior parte dos votos dos brasileiros residentes na Hungria no primeiro turno das eleições presidenciais, totalizando 80,89% dos votos, contra 11,86% para Bolsonaro (Vazquez, 2022).



primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán à posse de Bolsonaro em janeiro de 2019, a visita de Bolsonaro à Hungria em fevereiro de 2022 e da presidente húngara Katalin Novák ao Brasil em julho de 2022 (Felice e Portella, 2022; Marchesini, 2022; Souza 2022).

O peso político e econômico do Brasil na América do Sul também significa que as eleições brasileiras são acompanhadas com grande atenção pelos países sul-americanos. Esse acompanhamento se reveste de especial importância pois nota-se em período recente um retorno de governos de esquerda na região. Tal fenômeno político tem sido apelidado de segunda “onda rosa”<sup>10</sup> e é ilustrado pela posse de Alberto Fernández na Argentina em dezembro de 2019 e, em período mais recente, a posse de Gabriel Boric no Chile em março de 2022 e de Gustavo Petro na Colômbia, em agosto de 2022. Boric afirmou que a América Latina deveria reagir caso haja uma tentativa de golpe no Brasil no contexto das eleições presidenciais (O Estado de São Paulo, 2022). No caso da Colômbia, a então vice-presidente eleita, Francia Márquez, visitou o Brasil em julho de 2022, um mês antes da sua posse, para encontros com lideranças do movimento negro e de movimentos de esquerda, incluindo o próprio candidato Luiz Inácio Lula da Silva (Bergamo, 2022). De maneira geral, os países latino-americanos têm aguardado o resultado final das eleições para definir o seu padrão de relacionamento com o Brasil (Figueiredo, 2022).

A relação com vizinhos também tem sido foco de declarações de alguns dos candidatos brasileiros. Por exemplo, em setembro de 2022, Luiz Inácio Lula da Silva se encontrou em São Paulo com o presidente da Bolívia, Luis Arce, e declarou que, caso seja eleito, apoiará a aceleração da entrada da Bolívia no Mercosul (Roxo, 2022). Desde 2015, os Estados-membros do Mercosul aprovaram a adesão da Bolívia no blo-

---

10 A primeira onda rosa faz referência à ascensão de lideranças de esquerda nos países sul-americanos no início da primeira década dos anos 2000, ilustrada, por exemplo, pela posse de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina, ambos em 2003.

co, estando pendentes os processos de ratificação pelos congressos dos Estados-membros.

Após o anúncio do resultado da votação de primeiro turno (2 de outubro de 2022), o presidente Bolsonaro realizou entrevista à imprensa e fez referência às vitórias recentes de Boric no Chile e Pedro na Colômbia, assim como aos governos da Venezuela e Nicarágua, de forma a apresentar o que seria, na sua perspectiva, o risco de uma vitória do candidato Lula nas eleições presidenciais brasileiras (UOL, 2022). O comentário de Bolsonaro ecoou críticas anteriores feitas a governos de esquerda em países sul-americanos (Casemiro, 2022).

O cenário descrito anteriormente permite a identificação de alguns desafios a serem enfrentados pela política externa brasileira a partir de 2023, tanto do ponto de vista interno referente à organização e coordenação da atuação externa do país, quanto do ponto de vista do engajamento com atores e temas internacionais específicos.

## **Desafios para a Política Externa Brasileira a partir de 2023**

**I**ndependente de qual será o candidato vitorioso nas eleições presidenciais de 2022, há um número de desafios com os quais o presidente eleito, e sua equipe de política externa terão que se defrontar após a cerimônia de posse em janeiro de 2023. Esses desafios podem ser divididos entre aqueles associados a um caráter mais administrativo da condução da política externa do Brasil e aqueles associados a um caráter mais substantivo, relacionado a aspectos bilaterais e multilaterais das relações exteriores do Brasil.

Os aspectos administrativos podem ser apresentados como relacionados aos seguintes componentes:

### **Promoção da participação feminina na diplomacia**

O desafio está relacionado à necessidade de aumento da participação de mulheres em posições/cargos de destaque na diplomacia brasi-

leira, incluindo na chefia do próprio Ministério das Relações Exteriores, na posição tanto de Ministro(a) de Estado, quanto na de Secretário(a)-Geral (Couri, 2022). Até o momento, o Brasil e o Uruguai são os únicos países sul-americanos no qual a chefia da pasta de Relações Exteriores não foi ocupada por mulheres.<sup>11</sup> No caso brasileiro, mulheres nunca ocuparam de maneira permanente<sup>12</sup> a chefia das embaixadas brasileiras em Buenos Aires, Londres, Paris, Pequim, Roma e Washington.<sup>13</sup> Enquanto avanços foram feitos em administrações anteriores, é fundamental aumentar a participação de mulheres diplomatas em cargos de chefia e em posições de destaque no ministério (Brizola, 2022). Da mesma forma, deve ser dada importância à continuidade dos compromissos do Brasil perante a agenda Mulheres, Paz e Segurança, lançada a partir da resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) (Balbino, 2022).

### **Coordenação entre atores vinculados às relações exteriores do Brasil**

Um segundo desafio que será colocado para a condução da política externa brasileira a partir de 2023 diz respeito ao maior espaço conquistado por outros atores, além do próprio Ministério das Relações Exteriores, nos processos associados à atuação internacional do Brasil. Além da atuação dos funcionários do serviço exterior (entre eles diplomatas, oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria), nota-se a presença de adidos de defesa e das forças singulares (Marinha do Brasil,

---

11 Informação corroborada por fonte anonimizada vinculada ao Ministério das Relações Exteriores.

12 A informação sobre a ocupação da chefia em caráter permanente se refere ao fato de que diplomatas mulheres nunca foram indicadas pela Presidência da República para ocupar as chefias dos postos diplomáticos indicados. Em períodos anteriores, diplomatas mulheres ocuparam a chefia interina desses postos como encarregadas de negócios.

13 As informações sobre os ocupantes dos postos diplomáticos brasileiros podem ser obtidas em: FUNAG, 2021.

Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira), de adidos agrícolas, adidos de Polícia Federal, adidos de Inteligência (vinculados à Agência Brasileira de Inteligência-ABIN) e os próprios escritórios no exterior da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX). Temas como o relacionamento com a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) também reforçam a importância do Ministério da Economia e do Banco Central. A crescente importância da agenda ambiental reforça a importância do Ministério do Meio Ambiente. O Congresso Nacional também possui atuação cada vez mais destacada no acompanhamento de temas internacionais e no papel e responsabilidade que lhe cabe em relação à atuação internacional do Brasil, como, por exemplo, aprovação da indicação de embaixadores, ratificação de tratados internacionais e autorização para envio de tropas ao exterior.

Essa ecologia de atores não inclui apenas atores estatais, mas também atores da sociedade civil, tais como organizações não-governamentais, think tanks e atores religiosos, com presença e inserção internacional. A participação cada vez maior desses atores destaca a importância da elaboração de um Livro Branco da Política Externa Brasileira, iniciativa que foi timidamente iniciada em gestões anteriores do MRE, mas que não obteve continuidade (Câmara dos Deputados, 2014). A coordenação entre esses diversos atores será fundamental para a consolidação da política externa brasileira enquanto política pública, parte de debate amplo e democrático entre diferentes setores da sociedade brasileira.

Entre os aspectos substantivos, destacam-se os seguintes:

### **Relacionamento com a República Popular da China (RPC)**

A RPC se coloca como um parceiro comercial cada vez mais importante para o Brasil, o que ressalta a importância de um desenvolvimento de conhecimento brasileiro a respeito das diferentes dimensões desse relacionamento. No contexto atual, o presidente Bolsonaro tem feito uso sistemático de uma retórica anti-China, sendo criticado por setores do

empresariado brasileiro vinculado ao comércio com a China. Membros do próprio governo Bolsonaro (como a então Ministra da Agricultura, Tereza Cristina), foram mobilizados em diferentes ocasiões para amenizar a retórica do presidente, reforçando a importância da relação bilateral (Irajá e Purchio, 2021). No que diz respeito às eleições de 2022, os candidatos a presidente foram criticados por não terem conferido a devida importância à China na apresentação de suas propostas de campanha (Balbi, 2022). Ao final de outubro de 2022, foi anunciada a autorização brasileira à designação de um novo embaixador chinês em Brasília. A RPC escolheu um diplomata experiente, que já serviu em Brasília, sinalizando a valorização chinesa do relacionamento bilateral com o Brasil (Oliveira, 2022).

A relação com a China é importante não apenas do ponto de vista comercial, mas também envolve a interação político-diplomática no âmbito da iniciativa BRICS. O status da China como membro permanente do CSNU também faz do país um parceiro crucial para diferentes temas de interesse do Brasil, como a reforma e ampliação do órgão.

## Relacionamento com os Estados Unidos da América

Ainda que a relação com a RPC venha adquirindo importância crescente, a relação com os EUA é um elemento incontornável para o Brasil, devido ao histórico de engajamento e a proximidade hemisférica. No seu nível atual, a relação bilateral inclui uma pauta econômica, comercial, política, científica e tecnológica, de defesa e, cada vez mais social, vinculada ao tema da migração e também da diáspora brasileira residente nos EUA.<sup>14</sup> Ao final de setembro de 2022, o Senado dos EUA condicionou a continuidade das relações com o Brasil ao respeito ao resultado das eleições presidenciais e à democracia (Freitas, 2022).

---

14 A maior comunidade de brasileiros residentes no exterior está localizada nos EUA.

No plano multilateral, o papel desempenhado pelos EUA como membro permanente do CSNU e sua atuação em outras organizações internacionais como na Organização dos Estados Americanos (OEA) e na OCDE coloca o país como um interlocutor crucial para o Brasil.

## **Relacionamento com os países e processos de integração regional na América Latina e América do Sul**

O processo de integração regional na América do Sul evoluiu consideravelmente nas últimas sete décadas. No entanto, no momento, iniciativas como a União Sul-Americana de Nações (UNASUL) estão em caráter de dormência. As negociações do Mercosul com a União Europeia se colocam como tema crucial que deve ser discutido entre os parceiros sul-americanos. A possibilidade de retorno à Comunidade dos Países Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), organização do qual o Brasil se retirou em 2020 (Oliveira, 2020), também deve ser considerada.

A relação com os países vizinhos e do entorno estratégico sul-americano é importante também do ponto de vista da defesa e segurança e, no contexto amazônico, está vinculada também à pauta ambiental e às responsabilidades compartilhadas. O Brasil, como país anfitrião da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)<sup>15</sup>, possui um papel importante a desempenhar nessa coordenação.

## **Atuação do Brasil em questões de manutenção da paz e de segurança internacional**

Historicamente, o Brasil desempenha papel importante como um país do Sul Global envolvido em iniciativas associadas à manutenção da paz e da segurança internacional. No contexto da ONU, o Brasil tem sido

---

15 A Secretaria Permanente da OTCA foi estabelecida em Brasília em dezembro de 2002 e instalada de maneira permanente em março de 2003. Fonte: <http://otca.org/pt/quem-somos/>

um contribuinte consistente para as operações de paz, desde a primeira missão em Suez ao final da década de 50 (Uziel, 2015). No entanto, após a retirada das tropas do Brasil da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) em 2017 e da Força Tarefa Marítima da Missão Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) em 2020, o Brasil não possui nenhuma contribuição com tropas para as missões da ONU. A possibilidade de desdobramento de contingentes de tropas para as missões de paz poderá ser uma questão a ser colocada para o governo que assumir a partir de janeiro de 2023. Para tanto, será importante também a escolha do ocupante da chefia do Ministério da Defesa e dos comandantes das forças singulares, como também a relação com o Congresso Nacional, responsável, como já mencionado, pela autorização de envio de tropas ao exterior.

As dificuldades logísticas, os custos financeiros e os riscos associados aos cenários atuais de possíveis desdobramentos no âmbito da ONU (como Mali, República Democrática do Congo e República Centro-Africana), assim como possíveis cenários futuros de longo prazo, também requerem que a questão inclua um debate doméstico amplo dentro da sociedade brasileira (Uziel e Marcondes, 2021).

Questões de segurança próximas ao território brasileiro também demandam atenção especial, como, por exemplo, os casos de pirataria na região do Golfo da Guiné e a ocorrência da pesca ilegal, não reportada e não regulamentada no Atlântico Sul. Para tanto, será importante mobilizar iniciativas como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), assim como a cooperação com países da região e atores extra-regionais. Tais iniciativas também demandam uma atuação cada vez mais coordenada entre o MRE e o Ministério da Defesa.

## **Atuação do Brasil em diferentes temas da agenda multilateral**

A atuação internacional brasileira é de fundamental importância não apenas do ponto de vista da segurança internacional, mas também devido a uma pauta internacional diversificada, composta, por exem-

plo, de questões comerciais, ambientais e de saúde global. Uma eficaz coordenação com parceiros tanto do Norte quanto do Sul Global é crucial para o avanço de discussões e negociações que reflitam os posicionamentos brasileiros sobre esses diversos temas. A atuação nas organizações internacionais sediadas em Genebra (principalmente na Organização Mundial da Saúde e Organização Mundial do Comércio) e junto às organizações de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) se somará à atuação relacionada ao processo de acesso à OCDE, previsto para transcorrer ao longo do próximo mandato presidencial. Uma atuação multilateral ativa é elemento fundamental para o alcance de objetivos de interesse histórico do Brasil, como, por exemplo, a obtenção de um assento permanente no CSNU e um aumento na participação de nacionais brasileiros em posições/cargos em organizações internacionais.

Entre as temáticas multilaterais, especial atenção deve ser considerada também em relação às questões referentes às regiões polares. Pela proximidade geográfica, o Brasil deve manter posição ativa em relação a temas ambientais e científicos vinculados ao Sistema do Tratado da Antártica. Apesar da distância em relação ao Ártico, o mesmo também deve ser alvo de acompanhamento por parte dos atores brasileiros, prova disso é a importância da atuação do Grupo Técnico sobre Atividades no Ártico (GT Ártico), criado no âmbito da Comissão Interministerial de Recursos do Mar (CIRM).

## Conclusão

As eleições presidenciais de 2022 ocorrem em um contexto de preocupante polarização doméstica e internacional. Além dos inúmeros desafios políticos, econômicos e sociais que se colocam para o candidato que ocupará o posto de presidente da República a partir de janeiro de 2023, uma série de desafios externos também se apresentam. A continuidade do conflito entre Rússia e Ucrânia, e a crescente competição entre EUA e China destacam a importância da valorização do direito interna-



cional e da solução pacífica de controvérsias, princípios constitucionais que regem as relações exteriores do Brasil. Da mesma forma, as relações com os vizinhos sul-americanos e latino-americanos de maneira geral também serão elementos incontornáveis para a atuação internacional do Brasil a partir de 2023, sinalizando, como está na Constituição de 1988, que o país deverá buscar “a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”<sup>16</sup>

O cenário internacional que está colocado para o Brasil a partir de 2023 é muito diferente daquele encontrado em 2003 e em 2019, quando os atuais candidatos que disputam o segundo turno das eleições assumiram seus mandatos como presidentes da república. A condução das relações exteriores do Brasil pós-2023 exigirá equilíbrio de forma a otimizar a busca por soluções para os problemas brasileiros e, ao mesmo tempo, fornecer contribuições brasileiras para os principais desafios globais existentes.

## Referências

ARASHIRO, Osny “Para surpresa de japoneses, Bolsonaro é recebido aos gritos no país”

FOLHA DE SÃO PAULO, 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/para-surpresa-de-japoneses-bolsonaro-e-recebido-aos-gritos-no-pais.shtml>

AREAS MUNHOZ, Diego “EUA não devem ter embaixador no Brasil antes das eleições de outubro” **O Globo**, 17 de agosto de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/08/eua-nao-devem-ter-embaixador-no-brasil-antes-das-eleicoes.ghtml>

BALBI, Clara “Principais candidatos ao Planalto ignoram China em plano de governo”. **Folha de São Paulo**, 21 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/08/candidatos-a-presidencia-ignoram-china-em-planos-para-diplomacia-do-brasil.shtml>

---

16 Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BALBINO, Viviane Rios **Terá a paz rosto de mulher? Uma perspectiva brasileira para os 20 anos da agenda de mulheres paz e segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas**, FUNAG, Brasília, 2022.

BERGAMO, Monica “Francia Márquez. Se houver golpe no Brasil levantaremos nossa voz a favor da democracia”. **Folha de São Paulo**, 28 de julho de 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2022/07/levantaremos-a-voz-a-favor-da-democracia-diz-vice-da-colombia-sobre-golpe-no-brasil.shtml>

BRIZOLA, Juliana (2022) “Artigo: Desigualdade de gênero deixa o Itamaraty de saia justa”. **Correio Braziliense**, 30 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/opiniao/2022/05/5011485-artigo-desigualdade-de-genero-deixa-o-itamaraty-de-saia-justa.html>

CÂMARA DOS DEPUTADOS “Livro Branco da Política Externa será apresentado na CREDN”, **Câmara dos Deputados**, 2 de abril de 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/livro-branco-da-politica-externa-sera-apresentado-na-credn>

CASEMIRO, Poliana “Bolsonaro critica governos de esquerda na América do Sul: ‘Vocês querem isso para o Brasil?’” **G1**, 18 de agosto de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/eleicoes/2022/noticia/2022/08/18/bolsonaro-critica-governos-de-esquerda-na-america-do-sul-voces-querem-isso-para-o-brasil.ghtml>

COURI, Norma “Ausência de mulheres no Itamaraty é política estrutural, diz diplomata”. **Valor Econômico**, 1 de abril de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2022/04/01/ausencia-de-mulheres-no-itamaraty-e-politica-estrutural-diz-diplomata.ghtml>

DE ORTE, Paola “Palestinos e israelenses abrem nova frente de batalha: Lula X Bolsonaro”. **O Globo**, 28 de setembro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/09/palestinos-e-israelenses-abrem-nova-frente-de-batalha-lula-x-bolsonaro.ghtml>

DELLA COLETTA, Ricardo “Lula diz a embaixadores que BRICS devem atuar em solução para guerra e que Bolsonaro isola o Brasil”. **Folha de São Paulo**, 14 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/08/lula-diz-a-embaxadores-que-brics-deve-atuar-em-solucao-para-guerra-e-que-bolsonaro-isola-brasil.shtml>

DELLA COLETTA, Ricardo; CHAIB, Julia e SEABRA, Catia “Chefe da embaixada dos EUA defende urnas e cooperação sobre ambiente em reunião com Lula”. **Folha de São Paulo**, 21 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/09/chefe-de-embaxada-dos-eua-defende-urnas-e-cooperacao-sobre-ambiente-em-reuniao-com-lula.shtml>

FELICE, Raphael e CORREIA, Victor “67,5% dos brasileiros temem violência política, diz Datafolha”. **Valor Econômico**, 16 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/09/5037178-675-dos-brasileiros-temem-violencia-politica-diz-datafolha.html>

FELICE, Raphael e PORTELLA, Michelle “Especialistas sobre ida de Bolsonaro à Hungria: ‘Orbán é o que Bolsonaro queria ser’”, *Correio Braziliense*, 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/02/4986119-especialistas-sobre-ida-de-bolsonaro-a-hungria-orban-e-o-que-bolsonaro-queria-ser.html>

FIGUEIREDO, Janaína “Países vizinhos esperam eleição para definir laços com Brasil”. **O Globo**, 26 de setembro de 2022. Disponível: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/09/governos-vizinhos-esperam-eleicao-para-definir-lacos-com-brasil.ghtml>

FREITAS, Carolina “Resolução do Senado dos EUA condiciona relações com o Brasil a respeito ao resultado das urnas”. **Valor Econômico**, 28 de setembro de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/28/resoluo-do-senado-dos-eua-condiciona-relaes-com-o-brasil-a-respeito-ao-resultado-das-urnas.ghtml>

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Legações e embaixadas do Brasil**. Brasília, FUNAG, 2021.

IRAJÁ, Victor e PURCHIO, Luisa “Sem reunião com Bolsonaro, Tereza trata à distância o veto chinês à carne”. **Veja**, 26 de outubro de 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/o-desconforto-de-tereza-cristina-para-resolver-o-embargo-chines-a-carne/>

MAGALHÃES, Guilherme “Aceno de Bolsonaro a Taiwan desanima Pequim, diz alto funcionário do regime chinês”. **Folha de São Paulo**, 5 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/aceno-de-bolsonaro-a-taiwan-desanima-pequim-diz-alto-funcionario-do-regime-chines.shtml>

MARCHESINI, Lucas “Hungria ofereceu ajuda para reeleição de Bolsonaro, mostra relatório interno”. **Folha de São Paulo**, 28 de julho de 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/07/hungria-ofereceu-ajuda-para-reeleicao-de-bolsonaro-mostra-relatorio-interno.shtml>

MARZULLO, Luísa e OLIVEIRA, Eliane “‘Eleições serão livres e justas’, diz indicada à embaixada dos EUA”. **O Globo**, 19 de maio de 2022.

MATHIAS, Lucas “EUA confiam no sistema eleitoral, diz subsecretaria de Estado”. **O Globo**, 11 de maio de 2022.

MOLINA, Federico Rivas e BENITES, Afonso “Presença de Lula na Argentina tensiona as relações bilaterais com o Brasil”. **El País**, 10 de dezembro de 2021. Disponível

em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-12-10/presenca-de-lula-na-argentina-tensiona-as-relacoes-bilaterais-com-o-brasil.html>

MURAKAWA, Fabio “Atos eleitorais em funeral da rainha geram exposição negativa a Bolsonaro, avaliam aliados”. **Valor**, 19 de setembro de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/19/atos-eleitorais-em-funeral-da-rainha-geram-exposio-negativa-a-bolsonaro-avaliam-aliados.ghtml>

NOIA, Julia “Número de filiados no exterior dispara 839% em quatro anos”. **O Globo** 14 de agosto de 2022. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/numero-de-filiados-partidos-que-vivem-no-exterior-dispara-839-em-quatro-anos-25556044.html>

O ESTADO DE SÃO PAULO “Boric defende reação conjunta da América Latina em caso de tentativa de golpe no Brasil”. **O Estado de São Paulo**, 1 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/internacional/boric-defende-reacao-conjunta-da-america-latina-para-evitar-tentativa-de-golpe-no-brasil/>

OLIVEIRA, Eliane “Brasil concede autorização a novo embaixador da China no Brasil”. **O Globo**, 18 de outubro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/10/brasil-autoriza-vinda-de-novo-embaixador-da-china-no-brasil.ghtml>

PÉCHY, Amanda “ Como o discurso de Bolsonaro na ONU repercutiu na imprensa internacional”. **Veja**, 20 de setembro de 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/como-discurso-de-bolsonaro-na-onu-repercutiu-na-imprensa-internacional/>

ROXO, Sérgio “ Em encontro com presidente da Bolívia, Lula se compromete a apoiar a entrada do país no Mercosul”. **O Globo**, 05 de setembro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/lula-se-compromete-a-apoiar-a-entrada-da-bolivia-no-mercosul.ghtml>

SOUZA, André de. “Na Hungria, Bolsonaro nega destruição da Amazônia”. **O Globo**, 18 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/na-hungria-bolsonaro-nega-destruicao-da-amazonia-chama-pais-de-orban-de-pequeno-grande-irmao-1-25398430>

UCHOA, Pablo; GONÇALVES, Eduardo; Camporez, Patrik e Moura, Rafael Moraes “No funeral da rainha, mas em clima de campanha”. **O Globo**, 19 de setembro de 2022.

UOL, 2022a “Bolsonaro faz ato de campanha em funeral de Elizabeth 2ª e é crítica-do...”. **UOL**, 18 de setembro de 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/09/18/apos-passar-por-caixao-da-rainha-bolsonaro-assina-livro-de-condolencias.htm>

UOL, 2022b “Leia a íntegra da entrevista de Bolsonaro após o resultado do 1º turno...”. UOL, 3 de outubro de 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/03/leia-a-integra-da-entrevista-de-bolsonaro-apos-o-resultado-do-1-turno.htm>

UZIEL, Eduardo **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**, Brasília, FUNAG, 2015.

UZIEL, Eduardo & Marcondes, Danilo “The Peacekeeping Deployment that Never was: Domestic Considerations Behind Brazil’s Decision not to Send Troops to MINUSCA”, **International Peacekeeping**, 28:5, 2021, 757-782 DOI: 10.1080/13533312.2021.1975537

VAZQUEZ, Rafael “Mais da metade dos eleitores no exterior deixam de votar”. **Valor Econômico**, 3 de outubro de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/03/mais-da-metade-dos-eleitores-no-externo-deixam-de-votar.ghtml>

---

**Danilo Marcondes** é Professor do Magistério Superior da Escola Superior de Guerra (ESG), onde coordena o Núcleo de Estudos de Diplomacia de Defesa (NEDD). Danilo é PhD em Politics and International Studies pela Universidade de Cambridge e Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Danilo é bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE) pela FAPERJ e bolsista de produtividade do CNPq. Possui publicações e pesquisas nas seguintes áreas temáticas: Política Externa e de Defesa do Brasil, Questões de Segurança no Espaço do Atlântico Sul, Relações Internacionais da América Latina e Operações de Paz.



# Intensidades políticas em ambiente eleitoral polarizado e percepções sobre o papel da Educação Política em realidade escolar

---

Humberto Dantas  
Ana Júlia B. Bernardi

## Resumo

As eleições de 2022 marcaram uma disputa polarizada e extremamente ideológica com a escolha do eleitorado mais baseada em uma negação das propostas políticas em jogo, ou seja, mais no sentido de votar “contra” um candidato, do que do apoio às propostas do outro (o escolhido). Embora não vejamos a polarização como um problema per se, a criação de um ambiente violento de trocas de acusações baseadas em campanhas negativas, permeadas pelo uso de desinformação nas redes sociais não é o cenário ideal para a juventude que ingressa como votante. Nesse sentido, em um formato de ensaio, discutimos como a educação política nas escolas se desenha como uma relevante estratégia de conscientização sobre a importância da democracia, ao passo que permite a troca de percepções sobre a política de forma mais empática, assertiva e mediada do que a discussão travada no ambiente das redes sociais. Será possível notar, com base em dados discutidos, que a despeito do cenário verificado em nossa realidade democrática e eleitoral, existem elementos capazes de sugerir que o jovem tem interesse e apego basilar ao tema da política.

## Abstract

The 2022 elections marked a polarized and extremely ideological dispute with the choice of the electorate more based on a denial of the political proposals at stake, that is, more on the feeling of voting “against” a candidate, than on support for the proposals of the other (chosen one). Although we do not see polarization as a problem per se, the establishment of a violent environment based on exchanges of accusations and negative campaigning, permeated by the use of disinformation on social networks is not the ideal scenario for the youth just joining the electorate. In this sense, in an essay format, we discuss how political education in schools presents itself as an essential awareness strategy about the importance of democracy, while allowing the exchange of perceptions about politics in a more empathetic, assertive and mediated way than the discussions held in the social network environment. Our findings indicate that despite the scenario verified in our democratic and electoral reality, there are elements capable of suggesting that young people have a fundamental interest and attachment to the topic of politics.

## Introdução

O Brasil que saiu das urnas em 2022 sugere um aprofundamento na divisão ideológica do seu eleitorado. Desde 2013, temos assistido a um crescimento de militantes de uma direita conservadora associado ao avanço de uma pauta de resistência às ideias e posturas da esquerda. Nota-se, em paralelo à defesa de alguns valores conservadores, a discussão de agendas concretas de negação, ou seja: não se trata de defender algo, mas de evitar alguma coisa que tende a ser pior e mais danosa à realidade de quem a apreende de diferentes maneiras. Isso significaria dizer que as percepções do final dos anos 90, de que se acentuava a ideia de se votar “contra algo” e não a “favor de um projeto” ganhou intensidade expressiva – sobretudo no âmbito das pautas morais, instrumentalizadas como objeto de barganha nas campanhas políticas.



Nesse contexto, é importante salientar que as eleições presidenciais desse ano, a única em que votamos nos mesmos candidatos em todo o Brasil e no exterior, se mostraram extremamente divididas em dois postulantes que em boa parte do tempo não estiveram dispostos a se dedicarem à defesa de agendas comuns em perspectiva de algum tipo de convergência. Ou seja: não tivemos em 2022 uma busca de esquerda e direita por eleitores centrais com propostas semelhantes, algo que chegou a ocorrer em diferentes eleições passadas. É verdade que em alguns momentos, e de formas específicas, os candidatos de PT e PL procuraram, de alguma forma, dialogar com o eleitor central, mas raros foram os instantes em que deixaram de destilar acusações mútuas com base em radicalismos que sugeriram corrupção em ambos os governos e posições que vão de canibalismo ao fechamento de igrejas. Não importa aqui dizer quem foi mais intenso, mas é fato que tivemos uma eleição polarizada e extremada, onde evitar o outro parecia mais relevante do que escolher um nome como candidato.

Sobre a polarização, a despeito de extremismos, é relevante salientar que todos os pleitos brasileiros, desde 1994, demonstraram concentração de votos em dois nomes. O menor nível em primeiro turno de soma dos dois líderes foi encontrado em 2002, quando Lula (PT) e Serra (PSDB) acumularam 70% dos votos válidos. Sob o efeito mais intenso da verticalização e com Lula buscando a reeleição contra Geraldo Alckmin (PSDB) em 2006, e dois candidatos menos competitivos – Heloísa Helena (PSOL) e Cristovam Buarque (PDT) –, a concentração chegou a 90%. Mas em 2022, sob a realidade que desenhamos aqui, Lula e Bolsonaro atingiram 92% dos votos válidos.

Isso não é exatamente um problema, apenas uma forma de parcelas do eleitorado se dividirem em propostas, percepções e visões distintas de mundo, sobretudo considerando o caráter de personalização política comum ao eleitorado brasileiro. Radicalismos, naturalmente, precisam ser verificados e punidos pela justiça, mas o que se salienta aqui é: existir duas candidaturas fortes e agregadoras de preferências não é, isoladamente, um problema ou fato inédito. Assim, soma-se a tal realidade de polari-

zação um cenário que se refletiu nos pleitos legislativos, sobretudo para a Câmara dos Deputados, lembrando que as duas maiores bancadas eleitas pertencem ao PL, com 99 deputados federais (19% das 513 vagas) e ao PT e sua federação com 79 parlamentares (15%). Assim, Lula teve 48,4% dos votos válidos do primeiro turno e Bolsonaro 43,2%, enquanto suas respectivas legendas também se distribuíram de forma mais intensa na Câmara.

Mas, se por um lado vivemos esse ambiente de opostos que se conflitam, nos cabe questionar: o quanto estamos preparados para uma divisão como esta quando a intensidade dos discursos, comportamentos e acusações atinge níveis extremados? A campanha de Bolsonaro se refere a Lula como alcoólatra, presidiário e corrupto, e colhe como resposta algo como corrupto, genocida e canibal. Tal ambiente parece escapar aos limites da convivência civilizada, e tais posicionamentos não seriam trazidos à tona se as estratégias das campanhas não os estimulassem, em alguma medida, a apontar para estes caminhos em uma disputa muito equilibrada. Adensa a preocupação com tal questão o aumento expressivo da internet, das redes sociais e dos instrumentos de comunicação em grupo como ferramentas fundamentais à obtenção de informações políticas, que muitas vezes são fundamentadas no espalhamento da desinformação. Isso adicionado ao fato de que em tal realidade é possível verificar a consolidação de bolhas de adoradores de lados específicos que não convivem com o diferente, deixando de o enxergar e reconhecer, ampliando a potencialidade das informações falsas pelo viés de confirmação e autoridade relacional (KAHNEMAN, 2012). Assim, o que virtualmente pode representar uma dificuldade de interação e consequente aumento das divergências, desrespeitos e atos de intolerância, nos levaria para além dos conflitos comuns à internet com o atingimento de um nível de estranhamento radical, e real, que atenta contra valores humanos e democráticos elementares. Exemplos, em uma sociedade considerada bastante violenta, não faltaram nas eleições de 2022. Assassínatos que órgãos de investigação costumam classificar como provocados por motivos fúteis foram, na verdade, resultado de discussões políticas e ideológicas ao longo da campanha em torno de Lula e Bolsonaro.

Assim, sob o formato de um ensaio, que busca organizar alguns dados e informações relevantes sobre a percepção de parcelas da sociedade brasileira acerca da democracia, o intuito desse artigo é discutir características dessa polarização em alta intensidade para, a partir de um olhar mais específico sobre jovens, compreender em que medida a educação política poderia ser disseminada como um elemento capaz de conter ímpetos mais agressivos e destemperados que, aos olhos de uma sociedade pouco compromissada com elementos fundamentais da democracia, poderia flertar com rupturas ou movimentos menos afeitos a valores fundantes do regime democrático. Para tanto, vamos partir de um olhar para estudos e pesquisas que sugerem que há certo descompromisso dos brasileiros com elementos da democracia, que por vezes ensejam a manifestação de uma cultura política pouco democrática – sobretudo em momentos de crise. São, normalmente, *surveys* e indicadores de democracia que nos acendem sinais de alerta. Em seguida, vamos buscar perceber como em nossos comportamos políticos nas redes sociais, por vezes se destacam opiniões antidemocráticas, quiçá por desconhecimento e inflamados por desinformação, quiçá por resquícios geracionais de uma socialização política autoritária que interpreta erroneamente o direito à liberdade de expressão. Por fim, buscaremos analisar como o jovem, sobretudo nas escolas, percebe aspectos centrais da democracia como um espaço de discussão de pautas políticas, menos arraigadas nas discussões programáticas de partidos políticos e suas lideranças, e sim, mais centradas na realidade observada em suas vivências e relações com a política pública – principalmente na questão educacional. Tentaremos, assim, indicar que tais estudantes tendem a concordar com a presença de conteúdos de política nas escolas, o que poderia atenuar o impacto negativo de um adensamento dos ânimos, sobretudo tendo em vista o que poderia ser um amadurecimento de nossas percepções sobre a política, a democracia e o espaço de diálogo entre opostos. A partir de tais provocações buscaremos contribuir com o debate sobre o fato de a sociedade brasileira estar preparada, ou não, para intensidades em ambiente político.

## Realidade de desapego a valores democráticos

Existem alguns esforços relevantes que buscam dimensionar o apego dos brasileiros, e de tantos outros cidadãos espalhados pelo mundo, a valores democráticos em diferentes países. É de Fernandez e Testa (2021) um bom resumo de como aspectos da democracia são valorizados no Brasil a partir de indicadores que buscam dimensionar o fenômeno no mundo. As autoras citam os exemplos de: 1) Freedom House Democracy Index; 2) Polity IV project; 3) Democracy-Dictatorship Index (DD); 4) The Economist e; 5) V-DEM.

O Boletim “Freedom in the World Report” é anual e busca mesclar direitos políticos e liberdades civis. O intuito não é ser exatamente um indicador de Democracia, mas sim de liberdade, o que a instituição faz questão de destacar (idem, ibidem). Na versão de 2022 do estudo o Brasil atingiu 73 pontos sobre um total de 100, dois abaixo do resultado de 2020 e com 42/60 pontos em liberdades civis e 31/40 em direitos políticos. Por sua vez, de acordo com as autoras, “o Polity IV classifica os regimes políticos em uma escala de -10 (dez negativo) a +10 (dez positivo), sendo -10 uma autocracia completamente fechada e +10 uma democracia altamente desenvolvida”. Apesar dos critérios utilizados, e de costumeiras críticas a tais classificações, em 2018 o Brasil tinha oito pontos em Democracia e zero ponto em autocracia, sendo considerado um país democrático com nota oito

No que se chamou de DD, associado a uma tentativa de percepção de democracia, as autoras destacam que o instrumento tem por objetivo dimensionar “duas determinantes principais na classificação de um regime: office e contested”. A primeira está associada aos “representantes eleitos do Executivo e do Legislativo”, enquanto a segunda diz respeito ao fato de as eleições carregarem “incerteza ex-ante”, “irreversibilidade ex-post” e ocorrência em “intervalos regulares”. Aqui, o Brasil era considerado, em 2008, uma Democracia Presidencialista.

Adicionalmente, dois modelos que têm sido mais amplamente divulgados: o Índice de Democracia da The Economist e o projeto

V-DEM e suas variações de democracia. No primeiro, uma mescla de informações distribuídas em cinco categorias: 1) processo eleitoral; 2) liberdades civis; 3) funcionamento do governo; 4) participação política; e 5) cultura política. Com variação final de 0 a 10, o Brasil obteve nota 6,8 em 2021, pior que o 7,12 obtido em 2010. As principais críticas recaíram sobre Cultura Política (5,6 em 2021) e Funcionamento de Governo (5,3), e as virtudes estão relacionadas ao Processo Eleitoral (9,6) e às Liberdades Civis (7,6). No V-DEM, e suas variações, o Brasil perde muitas posições sob a lógica de uma Democracia Liberal em 2021, estando apenas entre as 30% a 40% melhores posições no mundo, perto de Malawi e Namíbia, em piora preocupante em uma década cujas críticas estão atreladas a um movimento autocratizante, e não democratizante, em onda de polarização tóxica e discurso de ódio levado adiante pelos partidos políticos. O país é considerado uma democracia eleitoral, e não uma democracia liberal, o indicador considerado mais positivo. Em outras combinações de resultados para a consolidação de índices do V-DEM, o Brasil está abaixo do centésimo lugar em componentes igualitários e deliberativos.

Complementarmente a tais indicadores, Dantas (2019) traz uma análise do Latino-Barômetro, do IDD-Lat da Fundação Konrad Adenauer e, no âmbito nacional, do Índice de Confiança Social (ICS), calculado entre 2009 e 2019 pelo extinto Ibope. O autor observa que entre as várias instituições testadas para fins de aferição de confiança no ICS, detecta-se até 2018 “arrefecimento da confiança em instituições centrais ao modelo representativo de democracia que o país adota. (...) Isso representa afirmar que sofremos com uma crise de representação ampla”. Com base em tal constatação, conclui: “o problema é que a forma de convivência em sociedade parece absolutamente abalada (...), afetando a credibilidade e o funcionamento da lógica democrática como um todo”.

No Índice de Desenvolvimento da Democracia Latino-americano (IDD-Lat), feito pela última vez em 2016 pelo escritório da Fundação

Konrad Adenauer no Uruguai, em uma combinação de variáveis dimensionadas de 0 a 10, o Brasil apresentava apenas 4,367 em 2014, atrás de oito nações do continente, em resultado considerado de BAIXO desenvolvimento. Dois anos depois, em 2016, a condição era considerada MÍNIMA e o país atingia preocupantes 2,776, com críticas ao bem-estar social e à realidade econômica.

Por fim, no Latino-Barômetro, o que se convencionou chamar de “Índice de Satisfação com a Democracia” tinha em 2018 o Brasil com 34 pontos em um total de 100. Por sua vez, a percepção de ser indiferente a uma democracia ou a uma ditadura atingia 41 num total de 100 pontos, à frente apenas de El Salvador à ocasião. Registram-se ainda dificuldades de percepção sobre valorizar um país democrático, com demonstração de insatisfação sobre o funcionamento de tal regime no país em condição mais ácida que as médias continentais, com destaque para uma crítica aos partidos, ao domínio da política por grupos poderosos e à desaprovação ao governo – Michel Temer à época. No relatório mais recente, de 2021, severas resistências ao que a organização chamou de um país que possui um presidente que ameaça o Judiciário – referindo-se ao 07 de setembro de 2021 – sob fragilidade institucional e cívica. A despeito de tais ocorrências, junto à opinião pública registrou-se aumento no apoio à democracia entre 2018 e 2020 – de 34% para 40%, mas ainda preocupa o respaldo a medidas antidemocráticas atreladas a posturas ditatoriais, sobretudo em realidade associada às forças armadas.

Diante de tais resultados, nota-se primeiramente que diferentes métodos geram percepções mais ou menos positivas – ou negativas – acerca da realidade da democracia no Brasil. Assim, a despeito do que tomemos por base, é essencial considerar que determinadas aferições levam a números e realidades desafiadores e preocupantes. O ambiente tóxico relatado mundialmente pela The Economist, no Índice de Democracia, é algo que parece combinar com a realidade brasileira em relação ao pleito de 2022, por exemplo, o que merece atenção, sobretudo, nas redes sociais.

## Redes sociais e o espaço das divergências, intolerâncias e convívios?

**S**e algum grau de polarização política parece ser um dos sintomas dos nossos dias atuais, a discussão acalorada nas redes sociais também vem se mostrando como uma tônica dos novos tempos. A facilidade da comunicação online de promover interação instantânea na ponta de nossos dedos também tem sido apontada como combustor da era da pós verdade e do espalhamento da desinformação, ou das chamadas “fake news”. E assim como a polarização, a mentira também não é uma novidade na política, mas ambos os fenômenos são ampliados pelas redes sociais e seus algoritmos, ganhando fôlego em anos eleitorais.

As redes sociais são arquitetadas para imitarem as nossas relações no mundo real, assim aproximando pessoas e assuntos em comum, formando as chamadas câmaras de eco (eco-chambers), ou bolhas de filtro (filter bubbles), isolando usuários que compartilham crenças e valores similares, reduzindo a visualização de mensagens que expõem o que vemos como “contraditório” (KAHNEMAN, 2012; MCCRIGHT; DUNLAP, 2017). Assim, não só ampliam a polarização como também são terreno fértil para a propagação de desinformação, já que as mesmas notícias são visualizadas diversas vezes no mesmo ambiente e em um curto espaço de tempo, sendo recompartilhadas por pares que contam com credibilidade social (BERNARDI, 2020). Na prática, o que ocorre é uma exposição contínua e frequente aos mesmos conteúdos, condicionando os usuários a um viés de confirmação, aumentando as chances de que continuem acreditando em uma informação falsa, mesmo quando desmentida (PENNYCOOK; CANNON; RAND, 2017).

Assim, tal como foi a disputa eleitoral em 2018, as eleições de 2022 têm suscitado ainda mais o afastamento de dois polos políticos antagônicos que, em diferentes medidas, buscam conquistar eleitores pela mobilização emocional através das redes sociais. É sabido que uma notícia falsa tem 70% mais chance de viralizar nas redes sociais, justamente pelas características de urgência, evocação de medo e um certo “pânico

moral” (VOSOUGHI; ROY; ARAL, 2018). Nesse sentido, vemos uma tentativa muito forte das campanhas políticas do segundo turno de mobilizar a pauta religiosa, econômica e de costumes, questões bastante caras à população brasileira, sobretudo em um momento de crise de desconfiança política e institucional. Nesse sentido, vemos muitas vezes no ambiente online, discussões acaloradas que desembocam em discursos de ódio direcionados para minorias e populações vulneráveis (como LGBTQIA+, indígenas e nordestinos), mas nos anos recentes também tem se mostrado como um discurso “perigoso” contra as instituições, atentando aos valores estruturais da própria democracia e da integridade eleitoral, como os próprios discursos sobre fraude nas urnas eletrônicas e mobilização das forças armadas para a “garantia de eleições limpas”.

Contudo, se o cenário posto não é dos mais animadores, também podemos destacar pontos positivos no combate à desinformação desde as eleições de 2019, sobretudo no que pressupõe uma maior maturidade da sociedade em relação à leitura crítica das informações que recebem. Segundo o Reuters Digital Institute Report (2020), o Brasil é o país onde a preocupação com fake news é mais alta, com 84% dos respondentes, enquanto a média mundial é de 56% (NEWMAN et al., 2020). A preocupação não é infundada, se considerarmos que 83% dos brasileiros sinalizam que já perceberam alguma mensagem falsa em suas redes sociais e 47% indicaram ter dificuldades de identificar se uma notícia compartilhada nas redes sociais é falsa (DATASENADO, 2019).

Isto posto, observamos que nessas eleições, embora os brasileiros estejam mais polarizados, de forma geral, também estão mais críticos sobre as informações que recebem, e portanto, menos suscetíveis à acreditar em desinformação. Olhando especificamente para os jovens, temos observado uma mudança na sua postura em relação à política – fato é que este ano tivemos mais de 2,1 milhões de novos votantes entre 16 e 17 anos – e acreditamos que parte disso é fruto dos esforços de ampliação da educação política nas escolas, aliado a um melhor direcionamento de campanhas sobre desinformação, promovida pelo TSE, grande mídia e organizações do terceiro setor que trabalham com o tema.



Ademais, não só mais jovens foram as urnas, como demonstraremos no próximo subcapítulo, como também se mostram mais conscientes da necessidade de se discutir política para a garantia de um bom governo.

### **Jovens: da adesão questionável à democracia a uma demanda por educação política**

As pesquisas citadas anteriormente (V-DEM, Freedom House) demonstram que estamos em um ambiente institucionalmente pouco democrático, ou no mínimo, corroído em termos dos ideais de uma democracia liberal. Do ponto de vista da conjuntura da cultura política, os brasileiros também não se mostram tão afeitos à democracia, como uma vez já foram (Latinobarometro, ESEB etc.). Nesse sentido, ao deslocarmos o olhar para os jovens, com ênfase no ensino médio, por vezes nos parece haver uma cobrança excessiva de entusiasmo dessa nova geração em um ambiente político que já está desmoralizado, inclusive por seus professores, pais e familiares. Tal posto, para compreender a adesão ou não desses cidadãos a uma cultura política mais democrática, é preciso avaliar algumas minúcias que em um primeiro olhar não ficam tão evidentes.

Estudo conduzido em São Paulo pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo em 2018, com 2.317 estudantes de ensino médio de escolas municipais, mostrou que 76,6% dos entrevistados concordavam que o jovem de 16 anos deve ter direito ao voto e 44,5% sinalizaram intenção de se registrar como eleitor, ou já terem se registrado antes dos 18 anos. Sobre o universo pesquisado, 73,8% entendem o voto, predominantemente, como direito do cidadão e não como obrigação, e 76,3% destacavam a importância da política (mesmo que não gostem dela), enquanto outros 11,6% afirmaram gostar de política. Para além desse aparente apego a questões fundamentais, diante de um conjunto de sentenças, alguns graus de concordância chamam a atenção de forma positiva. Entre “concordar” e “concordar fortemente” o percen-

tual de jovens que responderam às perguntas atinge os seguintes resultados: 88% compreendem que “movimentos de rua são formas corretas de manifestação”, 84% que a “educação política deve estar presente nas escolas”, 86% que “o voto tem poder de transformação na sociedade”, 77% que “devemos aprender política nas escolas” e 64% que “na democracia somos responsáveis por nossa realidade”.

Diante de tais resultados, dois pontos merecem atenção. O primeiro: de onde vem tamanha conexão com aspectos tão relevantes da democracia em uma sociedade que parece se distanciar de valores considerados fundamentais? Dantas (2016) trabalhou com um questionário muito semelhante e encontrou resultados similares entre jovens de escolas públicas da Grande São Paulo. Em contrapartida, Baquero e Morais (2018) tratariam tais achados no campo de uma possível convivência da retórica e da falta de ação, ou seja, o jovem que preenche esse tipo de questionário pareceria mais afeito a encontrar a “resposta certa” do que de fato expressar sua percepção, sua vivência e seu apego à Democracia. Seja qual for a resposta à tal realidade, um segundo ponto chama a atenção e reforça este debate: uma percepção crítica intensa sobre questões de ordem política em nosso país. Os graus de concordância com outras sentenças colocadas nos formulários em São Paulo, no ano de 2018, indicavam os caminhos possíveis para a reconstrução de alguns valores ou enfrentamento de alguns desafios. Assim, se por um lado o voto, a democracia e a participação parecem preservados idealmente, por outro é de 64% a percepção de que todos os políticos são corruptos, de mais de 90% a existência de alguma concordância com o fato de que a justiça brasileira privilegia os políticos (95%) e os ricos (91%), bem como é muito baixa a adesão à ideia de que a imprensa informa bem os cidadãos (22%), os partidos representam bem o povo (13%) e a educação pública se preocupa em formar cidadãos (37%). Por fim, a política está distante dos jovens (74% de concordância com a afirmação) e a corrupção é o maior problema do país (84%).

Adicionalmente, outras pesquisas trazem consigo pontos merecedores de atenção tendo jovens de ensino médio como foco central das

opiniões e percepções. Em estudo conduzido pelo Núcleo de Pesquisa em América Latina (Nupesal) em Porto Alegre (RS) com 876 jovens de ensino médio no ano de 2019, os dados refletem uma realidade parecida com a encontrada na juventude paulistana no tocante à desilusão com os políticos e partidos, ao passo que 79,4% apontavam que todos os políticos são corruptos, 97,2% colocavam que políticos prometem e depois não cumprem e 73,7% acreditavam que pessoas como as de suas famílias não têm influência nas ações do Governo. Mas indo além do pessimismo e da desconfiança, 78,4% dos jovens afirmaram ter muito/algum interesse por política e 78,8% deles afirmam que a política faz parte da formação dos estudantes. Nessa mesma toada, cerca de 53% dos jovens afirmaram ter título de eleitor, ou que teriam feito se já tivessem idade, ao passo que 63% afirmam que votariam mesmo que o voto não fosse obrigatório. No que tange aos valores democráticos, 89,6% concordam totalmente ou parcialmente que a democracia é a melhor forma de governo e 97,3% apontaram que a colaboração entre as pessoas pode contribuir para melhorar a situação do país.

Nessa mesma pesquisa realizada em 2019 em Porto Alegre, Bernardi (2021) aponta que houve uma mudança na ordem dos agentes socializadores mais importantes para os jovens, ao passo que a internet vem ocupando um espaço mais ativo que as escolas. Assim, denota-se que os jovens percebem as redes sociais como um espaço de participação política (52,8%) e não estão alheios ao aumento da desinformação sobre política, uma vez que 81% dos entrevistados concordam que houve um aumento na divulgação de fake news desde as eleições de 2018, e em média 73% afirmaram que já tiveram contato com uma notícia falsa (NUPESAL, 2019). Assim, a desconfiança com a fonte de informações tem sido ampliada, observando que jovens que utilizam internet como fonte de informação, quando acompanhada de um currículo crítico sobre política nas escolas, se mostraram mais aptos para verificar desinformação nas redes, mais interessados em política e com comportamentos mais democráticos (BERNARDI, 2022).

Diante de tais achados parece possível encaminhar nossas reflexões para uma conclusão que nos indique os caminhos de nossa democracia, seus desafios e, principalmente, as possíveis soluções sobre as quais precisamos investir.

## Conclusão

No âmbito da juventude, deslocar o olhar do jovem como objeto de socialização para agente socializador, enquanto também é socializado, é entender que a política e o processo de assimilação dela não se dá de forma estanque e linear. A compreensão de que atualmente o jovem é socializado de forma híbrida (MORAIS, 2017) – parte presencial e parte online – impõe pensarmos nas bases materiais que possibilitam a autossocialização desses jovens em um ambiente muito pouco – ou praticamente nada – regulado. Sendo assim, ao passo que a internet e as redes sociais se materializam como um agente relevante, as condições iniciais de assimilação da informação nessas redes de forma crítica serão muito mais frutíferas se houver uma maior presença das escolas como guias desse novo ambiente online (BERNARDI, 2021). A inserção da internet como agente socializador, conjugada a outros agentes, como professores e escolas, podem ser muito importantes na formação do cidadão da era digital, que foi ainda mais acelerada pela pandemia de Covid-19, sobretudo na chamada “era da pós-verdade” em que nos encontramos.

Nesse sentido, entendemos que a educação política se mostra como um fator cada vez mais relevante na formação dos jovens que estão mais conectados e passando tantas horas do dia nas redes sociais. Essa conclusão não é apenas nossa, ao passo que projetos de educação política têm ganhado espaço em ambientes corporativos (em empresas como na Engeform, Natura, Itaú, Votorantim, Tirolez etc.) e também em diferentes âmbitos do setor público – nacional e internacionalmente – que apostam na conscientização política como forma de reduzir a polarização impulsionada pelas redes sociais. Ademais, considerando que todos somos agentes e influenciadores dentro do nosso universo de convívio,

a educação política tem um potencial especial de ação transformadora, seja do funcionário para com a sua família e amigos, ou dos jovens com seus pais, avós e vizinhos.

Um dos ingredientes que faz com que a polarização seja efetiva na política é justamente a naturalização daquele que pensa diferente como inimigo e opositor, ao passo que a prática da empatia, de nos colocarmos no lugar daqueles que divergimos politicamente, tem um efeito pedagógico de demonstrar que a democracia precisa funcionar na lógica da representação de todos e todas, e não só daquilo com o que concordamos. Assim, ao sairmos das redes para a realidade objetiva e material, possibilitamos um maior reconhecimento do outro como cidadão e da política como forma de debate de propostas e não de atrito ou agressão.

## Referências

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social Media and Fake News in the 2016 Election. **Journal of Economic Perspectives**, Cambridge, MA, v. 31, n. 2, p. 211–236, 2017. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w23089.pdf>

BAQUERO, Marcelo; MORAIS, Jennifer. Está em andamento a construção de uma nova cultura política juvenil? In: Baquero, M. (org.) **A juventude e os desafios da construção da democracia no Brasil**. Porto Alegre: Escritos, 2018.

BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. **Fake News e as Eleições de 2018 no Brasil: Como Diminuir a Desinformação?** 1. ed. Curitiba: Editora Appris, 2020.

BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. Educação crítica midiática: Formação para cidadania de jovens no contexto de pós-verdade e fake news. (Tese de doutorado). Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/234761> Acesso em: 1 de maio de 2022.

BRASIL. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Redes sociais, notícias falsas e privacidade de dados na internet**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/redes-sociais-noticias-falsas-e-privacidade-de-dados-na-internet>. Acesso em: 6 jun. 2021.

DANTAS, Humberto. A Democracia Brasileira na atualidade: experiências e amadurecimentos. In: Konrad Adenauer Stiftung. **Democracia, diálogo e cooperação – a**

**Fundação Konrad Adenauer no Brasil:** 50 anos. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

DANTAS, Humberto. Educação política nas periferias da Grande São Paulo: percepções com base na posição de jovens de 15 a 18 anos em 2015. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano XVII, vol 1, 2016.

FERNANDEZ, Michelle; TESTA, Graziella. O IDL em perspectiva comparada: Possibilidades e limites da medição da democracia a nível local e nacional. In. Moraes Silva, D & Dantas, H. (orgs.) Índice de democracia local: estudos a partir da experiência de São Paulo. Curitiba: Instituto Atuação, 2021.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar:** duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

MORAIS, Jennifer Azambuja De. **Cultura Política e Capital Social:** os efeitos do uso da internet na socialização de jovens no Sul do Brasil. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

NEWMAN, Nic et al. **Reuters Institute Digital News Report 2020.** Disponível em: <[https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/DNR\\_2020\\_FINAL.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/DNR_2020_FINAL.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2021.

PENNYCOOK, Gordon; CANNON, Tyrone D.; RAND, David G. Prior exposure increases perceived accuracy of fake news: discovery service. **Journal of Experimental Psychology: General**, v. 147, n. 12, p. 1865-1880, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1037/xge0000465>>.

NUPESAL. **Democracia, valores políticos e capital social:** um estudo comparativo de socialização política dos jovens no Sul do Brasil. Porto Alegre: Núcleo de Pesquisa sobre América Latina/UFRGS, 2019.

RODRIGUES, Renato. Mais de 60% dos brasileiros não sabem reconhecer notícia falsa. Kaspersky Daily, 2020. Disponível em: <<https://www.kaspersky.com.br/blog/fake-news-brasil-pesquisa/14060/>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news Online. [s. l.], v. 1151, n. March, p. 1146-1151, 2018.

---

**Humberto Dantas**, cientista social, mestre e doutor em Ciência Política pela USP, professor da Fipe, pesquisador da Fapeg e pós-doutor em Administração Pública pela FGV-SP.

**Ana Julia Bonzanini Bernardi**, bacharela em políticas públicas, mestra e doutora em Ciência Política pela UFRGS, professora visitante da FESPSP e pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em América Latina (NUPESAL-UFRGS).

# **Caminhos para democracia: consciência livre, debate público e reconciliação**

---

Thais Novaes Cavalcanti  
José Mario Brasiliense Carneiro

## **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre os caminhos da democracia em uma sociedade em mudança e polarizada onde os debates tendem a ser manipulados por notícias falsas e governos populistas com tendência autoritária, dificultando a liberdade de reflexão e expressão. A pergunta de fundo é sobre quais as possibilidades de transformar os muros dos conflitos em pontes fundadas no debate livre, consciente e responsável tendo em vista a busca da reconciliação em favor do país e da democracia? Manuel Castells, Fareed Zakarya, Amartya Sen, Edith Stein, Hannah Arendt são alguns dos autores utilizados na presente reflexão, na construção do debate público, da consciência livre e da reconciliação.

## **Abstract**

This article aims to reflect on the paths of democracy in a changing and polarized society where debates tend to be manipulated by fake news and populist governments with authoritarian tendencies, hindering freedom of reflection and expression. The basic question is what are the

possibilities of transforming the walls of conflicts into bridges founded on free, conscious and responsible debate in order to seek reconciliation in favor of the country and democracy? Manuel Castells, Fareed Zakarya, Amartya Sen, Edith Stein, Hannah Arendt are some of the authors used in this reflection, in the construction of public debate, free conscience, and reconciliation.

## Introdução

**D**urante praticamente dois anos (2020 e 2021) a pandemia do COVID-19 que se abateu sobre o Brasil, como em todo o mundo, afastou as pessoas por força de quarentenas fundadas em razões sanitárias e pelo grave risco de morte que a doença traz consigo. Relações interpessoais se enfraqueceram gerando problemas emocionais como solidão, depressão e conflitos na vida privada. Neste contexto de afastamento humano a esfera pública se viu também prejudicada pela falta de diálogo entre cidadãos e lideranças políticas. Esta complexa e inusitada situação contribuiu para o agravamento do cenário de polarização política que se instalou no país desde as eleições presidenciais de 2018 na qual Jair Bolsonaro (PL) saiu vencedor frente a Fernando Haddad (PT).

Cenário que se reproduziu quatro anos depois, em outubro de 2022, quando o ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva (PT) inverteu a situação ao vencer nas urnas o presidente Jair Bolsonaro (PL) por uma pequena diferença de cerca de dois milhões de votos. O debate público neste período foi marcado por campanhas violentas, de ambas as partes, com intenso uso das redes sociais para a propaganda política. Ferramentas poderosas de comunicação em massa como *Instagram*, *Whatsapp* e *Telegram*, se transformaram em campos de batalha virtuais. O clima belicoso das redes sociais invadiu os debates televisivos entre os candidatos que, em lugar de discutir propostas positivas para um país com graves crises sociais, ambientais e econômicas, se ativeram à troca de ofensas e acusações inconsequentes.



Para os vencidos, como não poderia deixar de ser, o cenário pós-campanha eleitoral é uma mistura de frustração e revolta golpista de alguns grupos mais radicais. Do lado dos vencedores há um clima de alívio, pressionado pela necessidade de se construir propostas para viabilizar promessas de campanha e condições de governabilidade. Estes temas não serão tratados neste artigo por terem sido abordados em outros trabalhos reunidos nesse volume. A proposta aqui é refletir sobre as condições mais profundas para que as pessoas, comunidades, movimentos e organizações da sociedade civil consigam superar os conflitos interpessoais que se agravaram ao longo de quatro longos anos de polarização em prejuízo da democracia.

A pergunta de fundo aqui colocada é sobre quais as possibilidades de transformar os muros dos conflitos em pontes fundadas no debate livre, consciente e responsável tendo em vista a busca da reconciliação em favor do país e da democracia. Diversos autores de distintas épocas, que lidaram, ou vêm lidando, com a questão do Estado Democrático de Direito contribuirão para encaminhar possíveis respostas à esta pergunta.

Manuel Castells apontará aspectos importantes sobre a crise da democracia em nível global. Em seguida, o problema da manipulação das massas será trazido tendo como referência a investigação sobre o Estado feita pela filósofa alemã, Edith Stein, na década de 1920, no período entre guerras na Europa. Na sequência, apoiados em Amartya Sen, será estruturada a importância do debate público para sustentação da democracia. Ao final, apoiado na noção de perdão proposta por Hanna Arendt em sua obra clássica sobre a Condição Humana, publicada em 1958, este artigo se concluirá apontando na direção da reconciliação política fundada em valores éticos.

Com este mosaico de contribuições será possível verificar que a reconstrução da democracia pode fundar-se na busca por restabelecer, no Brasil, vínculos de confiança entre as pessoas, e suas comunidades, na vida cotidiana ordinária, na perspectiva de se resgatar a política virtuosa e plural com vistas ao bem comum.

## As redes de indignação e esperança

O início do século XXI foi marcado por uma série de convulsões sociais que deixaram aflorar as profundas inquietações e insatisfações das pessoas contra os poderes constituídos. Ao mesmo tempo, tais revoltas, aparentemente passageiras, apontaram para sérios problemas estruturais quanto à representatividade dos governantes em regimes democráticos consolidados ou em processo de construção. Por trás destas questões estavam postas muitas falhas nas estruturas políticas decorrentes de problemas no desenho arquitetônico de sistemas partidários e eleitorais incapazes de oferecer estabilidade social e governabilidade aos mandatários.

Importante destacar que diversos movimentos sociais se organizaram e foram às ruas, nos quatro cantos do globo, apontando para necessidade de mudanças, mas nem sempre oferecendo soluções possíveis. Mais do que isto, tais movimentos procuraram se afastar das estruturas partidárias e de qualquer identidade institucional facilmente identificada com a ordem estabelecida. Processos complexos e variados de movimentações sociais trouxeram consigo uma grande novidade que foi a utilização intensiva das redes sociais quem vem surgindo e se aperfeiçoando no mundo da comunicação digital desde o surgimento do Facebook em 2004. Fato é que a movimentação das pessoas no mundo virtual trouxe impactos concretos à vida real do ponto de vista da organização, desorganização, ou reorganização dos sistemas políticos em vários países.

Estas mudanças irão certamente prosseguir no futuro e, mais e mais, desafiarão as concepções de Estado e de Democracia que surgiram no período pós segunda Guerra e se desenvolveram por toda parte. É possível dizer que o mundo viveu, nos últimos setenta anos uma era de estabilidade e paz, ainda que com conflitos regionais. Sem embargo, prevalecem muitas situações de medo, insegurança e pobreza nos planos social, ecológico e econômico. A fome e a miséria crescem em muitos países, em especial no hemisfério sul, mas também nas perife-

rias das nações ricas do hemisfério norte. Estas situações que causam desconforto nas almas mais sensíveis trazem consigo inconformismo e indignação. Tais emoções, muitas vezes evitadas, são, no entanto, muito importantes pois alimentam as ações políticas motivadas por algum tipo de esperança, ou utopia.

A arte e a ciência política são bens da humanidade que, há milênios, vem buscando formas mais justas e solidárias para convivência humana. Caminhando neste sentido, o sociólogo espanhol, Manuel Castells, publicou importante estudo sobre os recentes movimentos populares em seu livro *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da Internet*, do qual extraímos a seguinte citação:

Esses movimentos sociais em rede são novas formas de movimentos democráticos. Movimentos que estão a experimentar tomadas de decisão baseadas em assembleias e que buscam reconstruir a confiança como fundamento para a interação humana. Eles reconhecem os princípios que marcaram o início das revoluções pela liberdade com o Iluminismo, enquanto detectam a traição contínua destes princípios, começando com a negação original de uma cidadania plena para as mulheres, as minorias e os povos colonizados. Enfatizam a contradição entre uma democracia apoiada nos cidadãos e uma cidade à venda pela melhor oferta. Afirmam o seu direito de começar tudo de novo. (CASTELLS, 2013, p. 237)

Há vários exemplos de processos sociais animados pelo “direito de começar tudo de novo” conforme o pensamento de Castells. Dentre eles, a ocupação da praça Tahrir durante as manifestações egípcias, entre 2010 e 2011, e outros levantes no mundo árabe, seja na Tunísia, Iêmen e Líbia, como na Síria e no Marrocos. Vale também citar os fatos ocorrido na Espanha durante o conhecido movimento *Indignadas de Madri*, em 2011, ou na Islândia, com os protestos contra a crise financeira, em 2009, também referido como *Revolução dos Panelaços*. Vale ainda citar o exemplo dos Estados Unidos onde, em diversos estados, deu-se o famoso movimento *Occupy Wall Street*, em 2012.

Da mesma forma em toda a América Latina, foram várias as manifestações populares entre 2013 e 2019, por exemplo, na Bolívia, pela reeleição de Evo Morales, no Chile em favor de Sebastian Piñera, e no Equador, que culminou com a decretação de estado de exceção por Lenín Moreno. De forma semelhante, na Venezuela, o povo voltou-se contra o governo violento e anti-democrático de Nicolás Maduro, e na Argentina, contra o ex-presidente Mauricio Macri. Nesta mesma onda revoltosa vale citar o Peru, com a dissolução do Congresso pelo Presidente Vizcarra, as movimentações no Paraguai até o *impeachment* do ex-presidente Mario Abdo e, finalmente, no Brasil que foi para as ruas, em 2013, contra o aumento das tarifas de transporte público. Poucos imaginavam que este seria o estopim para o surgimento de movimentos, como o *Vem para Rua*, que buscavam distância e autonomia frente às estruturas partidárias tradicionais em favor de uma legítima expressão da sociedade civil.

Vale recordar que, alguns anos antes, no dia 22 de setembro de 2010, uma manifestação de juristas do porte de Hélio Bicudo, Paulo Brossard, José Gregori, Miguel Reale Júnior, dentre outros, questionou abertamente o aparelhamento do Estado pelo Partido dos Trabalhadores, em frente à simbólica Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Havia, desde então, uma inquietação latente que se manifestou através de uma miríade de movimentações sociais, mais ou menos visíveis, envolvendo pessoas de distintos grupos e classes sociais.

Estes movimentos foram interpretados como a *voz das ruas* por vários parlamentares, em Brasília, e nas casas legislativas estaduais e municipais. Criou-se então o ambiente político no Congresso Nacional que deflagrou o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, justificado, formalmente, por problemas de ordem fiscal. Ainda que controverso, como todo afastamento de um chefe do executivo, a queda de um governo sempre indica algum tipo de esgotamento na capacidade de entendimento das próprias forças políticas que se organizam em torno do poder. Os sistemas de governo buscam exatamente dar conta tanto dos ambientes de normalidade

como das situações limites da do regime democrático, tema a ser tratado a seguir.

## Esgotamento da democracia representativa?

O amplo conjunto de movimentos sociais e pequenas revoluções acima recordadas, animados por várias tendências políticas, indicaram um esgotamento dos instrumentos da chamada democracia representativa. A sociedade civil voltou a perguntar-se se existiriam outras formas de participação dos cidadãos e cidadãs que pudessem criar leis, formular políticas públicas e, ao mesmo tempo, controlar os mandatários no poder. Questionou-se ainda a eficácia e efetividade dos instrumentos acessíveis à sociedade civil para demitir os políticos que não correspondem às suas expectativas durante seus mandatos. Diante de questionamentos de ordem prática e teórica, alguns especialistas, dentre eles o britânico Matt Qvortrup, trouxeram de volta ao debate político o tema da democracia direta.

Em seu livro “Democracia Direta”, Qvortrup apresentou uma revisão atualizada da literatura empírica sobre o tema e ofereceu um levantamento dos filósofos políticos que teorizaram sobre o assunto fazendo uma conexão entre democracia direta e opções de consumo. Em poucas palavras, sua hipótese central é que, assim como os consumidores querem produtos individualizados, os eleitores querem políticas públicas sob medida (QVORTRUP, 2017). Há quem questione as premissas desta visão que enxerga os cidadãos como consumidores de políticas públicas disponíveis em um “mercado” de bens e serviços estatais. Afinal, a política, em si mesma, não é um bem de consumo, mas um meio para se atingir boas condições de vida para todos os cidadãos, tendo como horizonte o desenvolvimento social e ecologicamente sustentável.

De toda forma, as redes de informação e de comunicação digital revolucionaram a ação social e política a ponto de permitir tamanha agilidade que os políticos e os poderes constituídos muitas vezes não são capazes de acompanhar. O fator tecnológico passou a ser levado em

alta conta pelos Estados nacionais e pelos Governos que estão obrigados a criar canais de comunicação democráticos para interagir com a sociedade civil. Estes canais devem ser dotados de programas e aplicativos para celulares e quaisquer aparelhos quem permitem a conexão em tempo real. Vale reiterar o fato de que as manifestações acima referidas se apoiaram em tecnologia de informação e comunicação. Mais do que isso, para muitos, a tecnologia trouxe um sopro de esperança sobre a malfadada política pois, afinal, as convocações feitas por cidadãos e cidadãs comuns deram certo.

As pessoas que vieram para rua, se organizaram, protestaram e lograram algum sucesso para suas causas descobriram que são, elas mesmas, atores e atrizes políticas de primeira grandeza. Descobriram ainda que é possível sustentar movimentos políticos permanentes com a ajuda das redes sociais. Não se sabe ainda que tipo de mudanças este encontro entre política e tecnologia poderá produzir no futuro. É provável que as reformas no sistema de representação política integrem, mais e mais, os instrumentos de consulta *online*. Por estas razões as leis relativas à proteção de dados e transparência vieram para ficar. Sobre este tema o pesquisador Eduardo Magrani, em seu livro “A Internet das coisas” publicado pela editora da Fundação Getulio Vargas, afirma o seguinte:

Hiperconectividade e interação contínua entre diversos aparelhos, sensores e pessoas, alteraram a forma como agimos comunicativamente e tomamos decisões nas esferas pública e privada. Cada vez mais as informações que circulam pela Internet não serão mais colocadas na rede tão somente por pessoas, mas por “coisas” e algoritmos dotados de inteligência artificial, que trocam dados e informações entre si, formando um espaço de conexões de rede e informações cada vez mais automatizado. Observamos hoje a construção de novas relações que estamos estabelecendo com as máquinas e demais dispositivos interconectados permitindo que algoritmos passem a tomar decisões e a pautar avaliações e ações que antes eram tomadas por humanos. Essa ainda é uma cultura relativamente recente e

implica em considerações éticas importantes tendo em vista os impactos cada vez maiores da comunicação algorítmica na sociedade. (MAGRANI, E., 2018)

A questão ética que se coloca como pano de fundo é a desumanização das relações sociais em favor da digitalização controlada por robôs. É claro que por trás das máquinas existem programadores, empresas e grandes grupos que controlam massas de informação e dados que circulam pela Internet (*big data*) de altíssimo valor econômico. Diante de empresas tão poderosas está posto em xeque o poder dos Estados e dos sistemas políticos nacionais para regular as movimentações internacionais deste tipo de capital regidas pelas bolsas de valores globalmente integradas. Não se sabe de que forma os movimentos políticos que vem ganhando força, exatamente, graças às redes sociais irão interagir no futuro com as próprias empresas fornecedoras de tecnologia e informação digital e se existirá algum tipo de controle sobre elas por parte dos usuários. Da mesma forma não é possível prever se existirão sinergias robustas o suficiente destas empresas privadas com as instituições de Estado que, normalmente, caminham de forma mais lenta e burocrática.

## O Estado Democrático de Direito pode dar respostas?

Diante de tantas questões ligadas à tecnologia e de toda indignação popular acima referida evidencia-se que as crises desse início de um novo milênio remetem a problemas de ordem política muito profundos. A instabilidade social e econômica que se manifestam em vários países coloca em questão os conceitos e os fundamentos construídos ao longo de séculos como base do Estado Democráticos de Direito. O mundo parece estar submerso em diversas crises que parecem, na verdade, incontroláveis ou ingovernáveis. Por exemplo, a humanidade tem diante de si os crescentes problemas referentes ao terrorismo internacional, ao crescimento da fome e da exclusão social, à destruição dos ecossistemas naturais e às emergências climáticas.

Todas estas dimensões de problemas de ordem global estão atreladas às crises do sistema econômico mundial como se evidenciou em 2008. Considerada por muitos economistas como a pior crise desde a Grande Depressão de 1929, os abalos de 2008 ser deram devido à explosão da bolha imobiliária nos Estados Unidos. Tamanho colapso, como não poderia deixar de ser, teve um efeito dominó em praticamente todos os países do mundo em função das conexões entre as bolsas de valor, dos fundos imobiliários e do sistema bancário global. Os mecanismos de conexão entre a chamada economia globalizada e as instituições políticas de Estado servem tanto ao bem como ao mal.

A pergunta que não pode calar recai sobre a capacidade do Estado de dar conta de crises tão distintas. Como enfrentar uma convulsão democrática como a já referida Primavera Árabe (2011) que se espalhou tão rapidamente para vários países do entorno? Como superar o drama global decorrente da Pandemia de COVID-19 (2020-2021)? Como pacificar a face dramática de uma guerra entre povos irmãos como o conflito entre Rússia e Ucrânia, revestida pelo fantasma de uma guerra nuclear (2022)?

## **Rupturas sociais e a crise da democracia liberal**

**D**iante de mais perguntas, aparentemente sem respostas, a palavra *ruptura* surge para definir um mundo abalado do ponto de vista ético e social. Ruptura define também uma cultura globalizada que vive ameaçada pela manipulação das informações. Ruptura descreve ainda um ambiente onde as pessoas se sentem fragilizadas pelo abandono das instituições políticas. A expressão ruptura foi também utilizada por Castells, em um livro de 2017, motivado pelo fenômeno da eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, que evidenciou, dentre outras questões, a crise da democracia liberal. Segundo o autor:

Trata-se do colapso gradual de um modelo político de representação e governança: a democracia liberal que se havia consolidado nos dois últimos



séculos, à custa de lágrimas, suor e sangue, contra os Estados autoritários e o arbítrio institucional. [...] Dessa rejeição, em outros países surgem lideranças políticas que, na prática, negam as formas partidárias existentes e alteram de forma profunda a ordem política nacional e mundial. Trump e Brexit são expressões significativas de uma ordem pós-liberal, assim como a total decomposição do sistema político do Brasil, país fundamental da América Latina. (CASTELLS, 2017, p. 8).

Essa crise da democracia liberal, que se torna evidente em diversos países do mundo, permite o surgimento do conceito de *democracia iliberal*, desenvolvido por Fareed Zakaria (1997). Ela parte do descontentamento social com o resultado de eleições, bem como, dos limites do liberalismo constitucional. Concorrem para este descontentamento a erosão das liberdades e dos direitos fundamentais e, sobretudo, o abuso de poder por parte dos governantes. A *democracia iliberal* é desenhada com traços comuns, dentre eles, a projeção de uma figura política forte que se apresenta como salvador da Nação.

Não se trata apenas de um populista, mas de um manipulador de massas que cria narrativas falsas, critica as instituições de Estado que a ele se opõe, além de forjar como inimigos nacionais os seus opositores. Este fenômeno só é possível onde há um poder executivo forte, combinado com um parlamento e um poder judiciário fracos. Em outras palavras, trata-se da concentração da estrutura estatal nas mãos de um pequeno grupo de poder que se aproveita também de limites ao exercício da liberdade econômica e de uma situação notória de fragilidade social. (ZAKARIA, 2007, p. 65)

## Contágio psíquico e o risco das massas

Não seria sequer adequado usar o atributo de líder a este perfil de governante que flerta com o totalitarismo por meio de ameaças às instituições democráticas. Em lugar disso as verdadeiras lideranças operam no plano da consciência e do espírito crítico, em lugar da manipu-

lação psicológica. Para que exista um ambiente propício para este tipo de manipulação definida com o conceito generalizante de populismo é preciso que os agrupamentos sociais tenham determinadas características de vulnerabilidade.

Vale a pena aqui resgatar a obra da filósofa alemã Edith Stein (1891-1942) que distingue três tipos de agrupamentos, a comunidade, a sociedade e a massa. A distinção entre eles é feita segundo a qualidade das relações interpessoais que se estabelecem entre os indivíduos. Em brevíssimas palavras a comunidade (*Gemeinschaft*) corresponde ao espaço supraindividual de unidade entre as pessoas motivado por um núcleo de sentido comum. Na comunidade as pessoas interagem de forma orgânica e na medida que cada pessoa se desenvolve, o grupo da qual faz parte se desenvolve em conjunto. Neste sentido a comunidade não absorve os indivíduos, mas ao contrário, promove seu desenvolvimento pessoal e integral.

Stein destaca três tipos de comunidades básicas fundadas nos vínculos de amizade, familiares e religiosos onde as relações se dão, ainda que idealmente, de forma consciente, intencional e inteligível (STEIN 2022, p. 46 a 52). Para tomar o exemplo de uma família bastante unida, quando ocorre algo positivo ou negativo, as pessoas sentirão de modo pessoal o fato ocorrido e haverá também uma alegria, ou uma dor, compartilhada por todos os seus membros (BELLO, 2015, página 91). Quando vivemos uma comunidade que funciona como tal, surgem os chamados *fluxos de vivências comunitárias*, compartilhados pela totalidade do grupo, de forma consciente e livre.

Por outro lado, Stein define a sociedade (*Gesellschaft*) pelo perfil mecânico das relações interpessoais que se constroem para atingir objetivos comuns determinados no tempo e no espaço. A sociedade se constitui por meio de diversos tipos de agrupamento, sejam eles associações, empresas ou mesmo as entidades burocráticas a serviço do Estado. Na sociedade os indivíduos exercem funções segundo seu perfil ou profissão, podendo ser substituídos de modo a não prejudicar a realização das finalidades societárias. Em outras palavras, cada pessoa é considerada

por aquilo que serve à sociedade em um determinado momento, ou seja, como um tipo individual e não como pessoa única e irrepetível.

Por exemplo, em uma sociedade financeira, cada sócio aporta um determinado montante de dinheiro em um mesmo fundo societário sendo que os demais consideram as participações tomando como base a proporção com relação ao todo que representa o conjunto. Os integrantes da sociedade se diluem e são considerados em função do capital aportado. Comparativamente, no caso da comunidade, ao contrário, há um vínculo pessoal, uma ligação moral recíproca entre as pessoas. Na comunidade nasce a importante atitude da solidariedade que pode incluir aspectos políticos e econômicos. Em outras palavras, para que haja solidariedade não basta a sociedade e muito menos, como veremos a seguir, a massa. A solidariedade se dá numa vida espiritual comunitária que ocorre também nos casos de comunidade política (BELLO, 2015, pág. 99)

Depois de definir com clareza a distinção entre comunidade e sociedade, Edith Stein, finalmente, busca definir a massa apoiando-se no referencial de Max Scheler que viu neste tipo de agrupamento humano a marca do “contágio irrefletido” e da “imitação involuntária” (STEIN, 2022, p. 46). Na massa as pessoas agem não exatamente em função de atos livres e conscientes, mas, sobretudo por impulso impensado. Aceitar ou refutar algo com base em valores é um atributo essencial na convivência humana. Porém, isso nem sempre acontece. É bem verdade que alguns impulsos podem ser aceitos e levados a um nível de consciência, por exemplo, ajudar alguém. Mas nem todo impulso tem uma finalidade virtuosa e por isso, na convivência humana a questão do valor ético está sempre colocado. Em outras palavras, a dimensão do espírito humano que compreende o intelecto e a vontade valorativa, se sobrepõe aos impulsos que ocorrem na dimensão psicofísica (BELLO, 2015, páginas 68 a 70)

Avançando nesta linha de raciocínio Edith Stein observa na massa uma homogeneidade decorrente de padrões onde a liberdade do espírito humano criativo tende a desaparecer. O contágio psíquico sem um controle espiritual pode arrastar as massas que ficam sem controle ou

sem rumo algum. Isso pode se dar em qualquer situação em que uma pessoa controla as massas, por exemplo, nos regimes totalitários ou autoritários. A origem do totalitarismo se dá exatamente quando a massa, arrastada por um impulso psíquico, se forma e se sobrepõe à liberdade presente na comunidade e na sociedade. A massa ocorre quando a esfera espiritual, sempre existente na pessoa, não exerce sua autonomia em relação ao contágio psíquico (BELLO, 2015, pág. 95). Nesse sentido Edith Stein designa por massa um tipo de agrupamento em que:

O tipo social mais baixo (onde) os seus indivíduos se influenciam reciprocamente sem nada saber sobre a influência que exercem ou recebem entre si, nem vivenciam como algo comum seu comportamento, o qual pode mesmo tornar-se homogêneo pela influência recíproca. (STEIN, 2022, p. 46).

Para concluir este argumento vale a pena trazer o seguinte comentário do filósofo Juvenal Savian, responsável pela revisão da tradução ao português da referida obra:

Reflexões, digamos, negativas sobre o conceito de massa como algo acrítico e sem princípios, facilmente manipulável e dispersável, exposto aos gostos do poder, foram de grande relevância na passagem do século XIX para o século XX. De modo especial, dedicou-se a este tema, nos anos 1920, o filósofo espanhol Ortega y Gasset que também foi influenciado por Edmund Husserl na obra *La rebelion de las massas* (*A rebelião das massas*), Madrid 1930. (STEIN, 2022, p. 47)

## **Democracia e liberalismo constitucional**

**A** democracia apartada do liberalismo constitucional parece inviável por possibilitar a institucionalização de governantes que buscam a hostilidade e o conflito, propagam violações de direitos e se afastam da cooperação internacional. Contrariamente à ideia de um Estado

Democrático de Direito a *democracia iliberal* caminha na contramão buscando narrativas que fundamentam o poder na propaganda ideológica. Ela necessita de um discurso voltado às massas para garantir a sustentação de ações aparentemente liberais definidas por *ações iliberais* dentro da estrutura estatal. Assim se desprestigia as narrativas realistas ou verídicas, oriundas especialmente da imprensa, das organizações internacionais e de intelectuais críticos ao regime (ZAKARIA, 2007).

A criação de narrativas manipuladoras é própria de populismos autoritários:

Foi nesse cenário que se desenvolveu a vertente autoritária do populismo. Nela, líderes carismáticos, manipulando redes sociais, estabelecem uma comunicação direta com o povo, permitindo um tipo de política instantânea que passa às instâncias institucionais de mediação da vontade popular. Nessa linha, o populismo do século XXI, à semelhança de seus antecessores, apresenta as instituições que filtram e moderam a vontade popular como fraudes ao povo e capturadas por interesses de uma elite corrupta. (BARROSO, 2020)

A fragilidade na construção da narrativa governamental e a manipulação das redes sociais tem assumido o nome de *fake News* (notícias falsas) utilizadas para desmoralizar oponentes, direcionar o resultado de eleições, anular argumentos e manipular a informação. Elas impedem o exercício da consciência livre e responsável referida acima com ajuda do pensamento de Edith Stein em favor das comunidades e da sociedade organizada em detrimento das massas. Por isso as constituições e as cortes constitucionais são tão importantes quando a democracia se vê abalada pelas seduções populistas, sejam de esquerda como de direita.

Caminhando nesta mesma linha de raciocínio, os destacados autores contemporâneos Levitsky e Ziblath (2018) em seu conhecido livro traduzido ao português, “Como as democracias morrem”, fizeram um alerta contra o movimento de recuo democrático que ameaça o mundo. Tomando como núcleo da análise a experiência recente dos Estados

Unidos, os autores identificam nesta obra os quatro principais indicadores de comportamentos autoritários, que podem ser observados como ameaças à democracia: rejeição às regras democráticas (ou compromisso débil com elas); negação da legitimidade dos oponentes; tolerância ou encorajamento à violência; e propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia.

## **A importância do debate público e da participação**

**T**endo em conta todos os aspectos até aqui abordados, parece-nos importante que os países estabeleçam grades de proteção à democracia que passam por salvaguardas constitucionais, fortalecimento da reserva institucional, construção do diálogo e da tolerância mútua. Em sintonia com o argumento em favor do diálogo, Amartya Sen, prêmio Nobel em economia (1998), faz uma importante reflexão sobre a democracia enquanto governo que se faz por meio do debate. Em grande medida, as crises políticas atuais decorrem do enfraquecimento do debate público e da participação popular.

Amartya Sen ficou conhecido por seu pensamento inovador no âmbito das teorias sobre desenvolvimento humano através da obra “Desenvolvimento como Liberdade” (1998). Os temas da desigualdade e da pobreza presentes em seus escritos foram tratados pelo enfoque das capacidades (*capabilities approach*) enquanto caminho efetivo para construção da Justiça. Para Sen o conceito de desenvolvimento está relacionado à expansão das capacidades das pessoas. Tradicionalmente as teorias do desenvolvimento se voltaram ao aumento das oportunidades e à busca de uma certa igualdade de condições materiais esquecendo-se do aspecto humano propriamente dito.

O Prêmio Nobel afirma que para que as pessoas sejam realmente livres, ou dotadas de uma liberdade substancial, é preciso que elas vivam a vida escolhida por elas mesmas. Há, portanto, uma via de mão dupla em que, por um lado, as capacidades das pessoas são promovidas pelas políticas públicas do Estado e, por outro, as políticas públicas são

retroalimentadas e influenciadas pelo uso efetivo das capacidades participativas das pessoas. (CAVALCANTI, 2019)

No contexto brasileiro, graças à Constituição Federal de 1988, foram criadas diversas instâncias de participação popular, em especial, no nível municipal da federação. Por exemplo, os conselhos voltados à gestão de políticas públicas de educação, saúde, meio ambiente, entre outros, ainda que subutilizados, são instâncias participativas com grande potencial de desenvolvimento. Neste sentido, as cidades ressurgem no cenário político como espaços pedagógicos onde se pode aprender democracia na prática. Nesse sentido, tanto as liberdades políticas quanto as liberdades civis são importantes por si mesmas, como elementos constitutivos da liberdade humana. As instâncias de participação possibilitam o bom funcionamento (*functionings*) da democracia.

## Liberdades e oportunidades políticas

A liberdade política enquanto capacidade inerente à pessoa humana é uma virtude que possibilita a luta por suas necessidades fundamentais. Ou seja, a liberdade é a base para o debate público que conduz à formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento dos cidadãos. Para tanto é necessário formar cidadãos de modo a que consigam qualificar o debate sobre o desenvolvimento humano. Trata-se de reordenar a escala de valores que tem privilegiado os aspectos econômicos do desenvolvimento em detrimento de sua dimensão social e política.

Neste sentido, a democracia, para Sen, pode ser definida como a instância criadora de um conjunto de oportunidades, com base na análise da razão pública, que permite a definição de prioridades sociais. O seu entendimento de democracia por meio do debate vai, portanto além do institucionalismo e das regras formais do processo de participação por meio do voto e de eleições periódicas. Além desse aspecto, o autor afirma a necessidade da construção de argumentação racional e a realização do debate bem fundamentado.

O tema do debate público surgiu no livro *Desenvolvimento como Liberdade* (1998) e foi aprofundado por Sen na obra *A ideia de Justiça* (2011). O autor apresenta estudos que demonstram que a experiência da democracia, ou de governos participativos, não ocorreram somente no Ocidente, mas fascinou diversos países ao longo da história deste a Antiguidade ateniense. Por exemplo, na Índia, existiram os “conselhos budistas”, onde partidários de diferentes pontos de vista se reuniam para discutir suas diferenças (século VI a.C). O primeiro desses conselhos se deu em Rajagriha (atualmente Rajgir) logo após a morte de Gautama Buda. O segundo foi realizado cerca de cem anos depois em Vaisali e o último, no século II d. C, em Caxemira. (SEN, 2011, p. 365)

Sen lembra ainda a rica história do Japão, desconhecida para o pensamento Ocidental, com o exemplo do Imperador Ashoka, anfitrião do maior dos conselhos budistas no século III a.C em Patna, que tentou codificar regras específicas para o debate público. E do príncipe budista Shotoku que, em 604 d.C publicou a chamada Constituição dos Dezessete Artigos, equiparada à *Magna Carta Libertatum*, de 1215, para o Ocidente e indicada como o primeiro passo do Japão rumo à democracia. Vale o destaque dos seguintes artigos da Constituição:

As decisões sobre questões importantes não devem ser tomadas por uma só pessoa. Devem ser discutidas por muitas pessoas. Não guardemos ressentimentos quando os outros discordam de nós, pois todos os homens têm coração, e cada coração suas próprias inclinações. O que é correto para eles, para nós é errado, o que é errado para eles, para nós é correto.” (SEN, 2011, p. 367)

## Exercício da razão pública

A partir dessa análise histórica, Sen aponta para a estreita relação entre a prática da democracia e a ideia de justiça, sendo a democracia exercida e realizada muito além das eleições e do voto secreto. A democracia deve, portanto, ser vista de maneira mais ampla, através do



que John Rawls denomina de *exercício da razão pública*. O filósofo norte-americano desenvolveu esse conceito em seu livro *Teoria da Justiça* (1996) em diálogo com J. Habermas em *Liberalismo Político* (1993). Em 2019 publicou a *Ideia de razão pública revista*, a partir da análise de novas propostas. Nesta versão atualizada Rawls afirma que a razão pública explícita, no nível mais profundo, os valores morais e políticos que determinam a relação de um governo democrático com os seus cidadãos e a relação destes entre si referindo-se a cinco aspectos essenciais:

- (1) As questões políticas fundamentais às quais se aplica a razão pública;
- (2) as pessoas a quem se aplica (funcionários do governo e candidatos a cargo público);
- (3) seu conteúdo como dado por uma família de concepções razoáveis de justiça;
- (4) a aplicação dessas concepções em discussões de normas coercitivas a serem decretadas na forma de lei legítima para um povo democrático;
- (5) a verificação pelos cidadãos de que os princípios derivados das suas concepções de justiça satisfaçam o critério de reciprocidade. (RAWLS, 2019, p. 175)

A ideia de razão pública não se aplica a qualquer discussão de questões fundamentais, mas aos temas que se referem ao fórum político público. Este conceito é diverso do conceito de *cultura de fundo*. O primeiro está relacionado ao governo e aos poderes, já o segundo à cultura da sociedade civil (RAWLS, 2019, p. 177). Neste ponto há uma divergência entre Rawls e Sen, bem como, entre outros autores denominados de *comunitaristas*. Para Rawls a ideia de razão pública não se aplica à cultura política de fundo que se manifesta através da escolha na eleição de representantes que, por sua vez, farão a ideia de razão pública. A vasta literatura sobre o tema indica que outros autores, de forma mais ampla, afirmam que a razão pública constitui o próprio debate público.<sup>1</sup>

---

1 Bruce Ackerman “Social Justice in the liberal state. Why dialogue? Yale university press, 1980. 1989 Seyla Benhabib – Another cosmopolitanism, incluindo seu intercâmbio com Bonnie Honig, Will Kymlicka e Jeremy Waldron. Ver também. Democracy and difference. Joshua Cohen – On democracy (Londres, Penguin,

Amartya Sen reconhece que a argumentação pública pode ser vista de modos muito distintos e todas essas visões ajudam a estabelecer um “reconhecimento geral de que os pontos centrais de uma compreensão mais ampla da democracia são a participação política, o diálogo e a interação pública.” (SEN, 2011, p. 360)

## Democracia e justiça

O papel crucial da argumentação pública na prática democrática coloca o tema da democracia em estreita relação com a justiça. Se as exigências da justiça só podem ser logradas com ajuda da argumentação pública que, por sua vez, está constitutivamente relacionada com a ideia de democracia, existe então uma íntima relação entre a justiça e a democracia, que partilham características discursivas (SEN, 2011, p. 360). No livro *Glória Incerta*, Amartya Sen desenvolve um estudo sobre a Índia juntamente com Jean Drèze em que, no capítulo 9, tratam das questões da “Democracia, desigualdade e argumentação pública” afirmando o seguinte:

Um esclarecimento é necessário aqui sobre os meios que podem ser utilizados na busca da argumentação pública. Debater e dialogar envolvem apresentar o próprio ponto de vista e prestar séria atenção aos argumentos do outro. Isso pode ser feito através da mídia ou de reuniões públicas, além de debates sobre temas relevantes, mas, quando é difícil obter uma audiência, formas mais assertivas de comunicação podem ser necessárias. Agitações, protestos e campanhas podem ser partes importantes da argumentação pública, conectando as pessoas umas às outras através da fala – mesmo que seja uma fala ruidosa. (DRÈZE; SEN, 2015, cap. 9)

---

1983) *Associations and Democracy* (Londres: Verso 1995) R. Dworkin – *Is democracy possible here? Principles for a new political debate* (Princeton, 2006) James Buchanan – *social choice, democracy and free Market*.

## Prática democrática e prática argumentativa

A prática democrática é construída a partir do debate e do diálogo aberto, através de diversos meios disponíveis ao cidadão, para além das eleições e do voto. A democracia envolve uma prática argumentativa onde se expõem razões e seus fundamentos. Por isso o voto e outros aspectos essenciais da democracia dependem fundamentalmente do que os acompanha, como a liberdade de expressão, o acesso à informação e a liberdade de discordância. No entanto, o voto secreto por si só não basta tendo em vista que vários governos totalitários têm conseguido se manter no poder através deste instituto.

Existem, é claro, as pressões políticas e as punições que limitam o campo democrático. Por outro lado, existem também as violações das distintas expressões da opinião pública, por vezes limitadas pela censura, pela limitação do acesso à informação ou pelo clima de medo. Soma-se a tais limites a supressão da oposição política e da independência dos meios de comunicação, bem como a ausência de direitos civis e das liberdades políticas fundamentais. A maior parte dos ditadores obtêm vitórias suprimindo a discussão pública e a liberdade de informação e, desta forma, gerando o clima de apreensão e ansiedade. (SEN, 2011, p. 361)

Em suma, a democracia depende não apenas de regras, procedimentos e salvaguardas, mas também, do modo como as oportunidades são utilizadas pelos cidadãos. Amartya Sen cita, neste sentido, uma palestra proferida por Fidel Valdez Ramos, ex-presidente das Filipinas, na *Australian National University*, em 1988: “Sob um regime ditatorial, as pessoas não precisam pensar – não precisam escolher – não precisam tomar decisões ou dar seu consentimento. Tudo o que precisam fazer é obedecer. Essa foi uma lição amarga aprendida com a experiência política filipina não muito tempo atrás. Em contraste, a democracia não pode sobreviver sem virtude cívica.... o desafio político para os povos de todo o mundo atualmente não é apenas substituir regimes autoritários por democráticos. É, além disso, fazer a democracia funcionar para as pessoas comuns.” (SEN, 2000, p. 183)

## A título de conclusão: empatia e reconciliação

A título de conclusão torna-se importante explorar, mesmo que brevemente, o conceito de empatia que foi o tema da original tese de doutorado da já referida filósofa alemã Edith Stein (1891-1942). O conceito de empatia foi aprofundado por Stein a partir das investigações de seu orientador, Edmund Husserl (1859-1938), tido como pai da fenomenologia. Husserl dizia que o mundo externo só pode ser conhecido de maneira intersubjetiva. Ou seja, o conhecimento depende de muitos indivíduos que conhecem uma mesma coisa e que realizam entre si uma troca recíproca de saberes e vivências.

A experiência intersubjetiva é denominada empatia, ou seja, algo que se dá graças ao encontro de interioridades. Empatia em alemão se diz *Einfühlung*, um termo que resulta de duas palavras: *Ein* = dentro + *fühlung* = sentimento. Em português seria “sentimento interior” ou “conhecimento interior”. Por meio da empatia é possível conhecer a vida interior de outra pessoa, ou seja, o que ela sente, pensa, recorda etc. Hoje em dia o termo empatia é muito utilizado no Brasil no sentido de “colocar-se no lugar do outro”. Faz algum sentido, porém, na concepção da fenomenologia cada pessoa tem suas vivências de modo individual e único, como se costuma dizer, “na própria pele”. É possível compreender o que outra pessoa vivencia, mas não viver uma experiência em seu lugar, como diríamos, em primeira pessoa.

É possível compreender o outro a partir de vivências pessoais semelhantes, por exemplo, quando vejo alguém chorando de tristeza posso compreender o que é aquela vivência pois já experimentei tristeza, de forma original, na minha própria vida. A vivência da empatia nos permite reconhecer imediatamente o outro como um *alter ego*, semelhante e ao mesmo tempo diferente de mim. Isso é muito importante no contexto político democrático tratado neste texto. Graças à empatia é possível cultivar a solidariedade com outras pessoas que, por exemplo, sofrem de uma doença grave e necessitam de uma determinada assistência do Estado para se curar.

Edith Stein fez esta experiência como enfermeira da Cruz Vermelha durante a I Guerra Mundial, na Áustria (1915), cuidando dos feridos de guerra, dentre eles um jovem italiano que não era capaz de falar, mas se comunicava com a expressão dos olhos (STEIN, 2018, p. 422 e 423). Stein descreve como o olhar revela o interior da pessoa: medo, alegria, amor, angústia, dor etc. Graças ao fato de toda pessoa possuir a mesma estrutura humana, há o reconhecimento no outro ao mesmo tempo que o respeito a sua singular dignidade. A dignidade da pessoa se define exatamente pela capacidade que todo ser humano tem de decidir-se, de modo consciente e responsável, em favor do bem, do belo e da verdade.

O apelo à dignidade da consciência e à elevação do espírito humano é fundamental em situações em que a política perde sua razão de ser e passa a ser abusada para atender a interesses de pessoas ou grupos que buscam o poder pelo poder. Mais do que isso, no contexto de polarização política, como este em que se vive no Brasil, é fundamental que se busque algum tipo de reconciliação entre pessoas que fazem parte do mesmo círculo familiar, de amizade ou profissional. Parece ser um paradoxo que a política que tem como razão de ser a unidade, o desenvolvimento e a paz de um povo leva às pessoas a um grau de desentendimento aparentemente imperdoável.

Muitas vezes não é possível voltar atrás em determinadas ações ou palavras ditas em um determinado momento no calor de um embate político. A este respeito da irreversibilidade das ações a notória cientista política Hannah Arendt (1906-1975) assim ensina:

O recurso contra a irreversibilidade e a imprevisibilidade do processo que (uma ação) desencadeia não provém de outra faculdade possivelmente superior, mas é uma das potencialidades da própria ação. A única solução possível para o problema da irreversibilidade – a impossibilidade de se desfazer o que se fez, embora não se soubesse nem se pudesse saber o que se fazia – é a faculdade de perdoar. (ARENDR, 1983 pág. 248)

No pensamento político de Arendt, as faculdades humanas do *perdão* e da *promessa* encontram-se na esfera pública, a esfera em que ocorre a ação. Para ela, desligar pelo *perdão* e ligar pela *promessa*, pode -se começar a fundar algo novo. Ser livre e começar são ações intimamente relacionadas. (BUFFI, 2009, p. 104)

É claro que muitos alegarão que tinham plena consciência de suas opiniões e posições políticas quando as manifestaram. Porém, diante de uma polarização política que permanece por um período muito longo talvez as pessoas não tenham tido a exata noção das consequências de seus atos e palavras em termos do afastamento social que provocariam. E a palavra provocação é muito propícia para estas circunstâncias pois, no fundo, parece tratar-se de posicionamentos impregnados de contágio psicológico, tema já tratado neste artigo.

Em suma, são necessárias atitudes criativas diante das novidades do mundo das redes sociais, das fragilidades da democracia representativa, dos limites do Estado de Direito e das rupturas sociais. Não podem prevalecer os fenômenos do contágio de massa que pretendem anular o debate público e o diálogo. Os caminhos do perdão e da reconciliação ressurgem como necessários ao resgate da política enquanto ciência e arte da convivência social em favor do bem comum.

O Brasil é conhecido por sua criatividade no campo musical que indica um talento para convivência harmônica e criativa entre as pessoas. Recentemente o país perdeu grandes figuras da música e vários artistas vão aos poucos despedindo dos palcos. Evocando esta marca cultural do povo brasileiro concluímos este artigo dando realce e valor à palavra dita e cantada. Será com ajuda da palavra, do diálogo e da compreensão mútua que os brasileiros, certamente, irão transpor os muros que afastam as pessoas para caminhar solidariamente tendo a política como expressão do amor em favor do bem comum.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDRT, Hannah. A condição humana. Rio de Janeiro: Forense-Universitária 1983.

BARROSO, Luís Roberto. **Democracias iliberais, direitos humanos e o papel dos tribunais internacionais**. Diálogos Ministro Luís Roberto Barroso, Jota Info, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/democracias-iliberais-direitos-humanos-e-o-papel-dos-tribunais-internacionais-10012020>

BELLO, Angela A. **Pessoa e comunidade. Comentários: Psicologia e Ciências do Espírito de Edith Stein**. Belo Horizonte, Ed. Artesã, 2015.

BUFFI, Luci. **Horizontes do perdão. Reflexões a partir de Paul Ricoeur e Jacques Derrida**. São Paulo: Educ, 2009.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e esperança. Movimentos sociais na Era da Internet**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CAVALCANTI, Thais Novaes; TREVISAN, Elisaide. A “abordagem das capacidades” na teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento humano. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 1, n. 54, p. 173 - 192, mar. 2019.. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3305/371371798>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

CAVALCANTI, Thais Novaes. **Direitos Fundamentais e o princípio da subsidiariedade**. Osasco: Edifio, 2012.

CROCKER, David. **Ethics of global development: agency, capability and deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University, 2008.

LEVISTSKY, S. Ziblat, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MAGRANI, E. **A internet das coisas**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23898/A%20internet%20das%20coisas.pdf> Acesso em: 20/11/2022

QVORTRUP, M. The History of Referendums and Direct Democracy. In L. Morel, & M. Qvortrup, **The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy** (pp. 11-26). Routledge, 2017.

RAWLS, John. O direito dos povos. A ideia de razão pública revista. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

SEN, Amartya. Democracy as a universal value. **Journal of Democracy**, v. 10, n. 3, p. 3-17, 1999b. Disponível em: . Acesso em: 05 out. 2021

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo. Cia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: editora Record, 2008.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

SEN, Amartya; DRÈZE, Jean. **Glória incerta: a Índia e as suas contradições**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEN, Amartya. **Escolha coletiva e Bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2017. (Edith

STEIN, Edith. **Vida de uma família judia e outros escritos autobiográficos**. São Paulo: Paulus, 2018.

STEIN, Edith. **Uma investigação sobre o Estado**. São Paulo: Paulus, 2022.

ZAKARIA, Fareed. **The future of Freedom. Iliberal democracy at home and abroad**. New York: W.W.Norton & Company, 2007.

ZAKARIA, Fareed. **The rise of Iliberal Democracy**. Foreign Affairs, 1997. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>

---

**Thais Novaes Cavalcanti** · Pós Doutora em Direito pela Universidade de Bolonha, Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP, Master em Teologia pela Pontifícia Università Lateranense de Roma, professora do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Alteridade da Universidade Católica do Salvador, professora da Faculdade de Direito de São Bernardo do campo, onde também está como Coordenadora da Pós-graduação. Advogada. Membro do IBDC e do Conselho Consultivo da Oficina Municipal.

**José Mario Brasiliense Carneiro** é formado em Direito pela Universidade de São Paulo, Mestre e Doutor em Administração Pública pela EASP-FGV/SP com pós-graduação em Gestão de Projetos pelo PECE-FGV. Possui especialização em política ambiental pelo Program of International Management – PIM na Wirtschaftsuniversität de Viena, bem como, em Teologia e Ensino Social Cristão pela Pontifícia Universidade Lateranense de Roma. Foi Assessor de Gabinete da Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo e Consultor da FUNDAP em política de recursos hídricos e meio ambiente. Foi Sênior Trainee da UNIDO – United Nations for Industry Development e Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer. É fellow da Ashoka Empreendedores Sociais desde 2007 e membro da Comissão Própria de Avaliação (CPA) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP-FGV desde 2015. É fundador e Diretor-Presidente da Oficina Municipal uma Escola de Cidadania e Gestão Pública parceira da Fundação Konrad Adenauer.



■ A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável.

Os principais campos de atuação da FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER está no Brasil desde 1969 e atualmente realiza seu programa de cooperação internacional por meio da Representação no Brasil, no Rio de Janeiro, trabalhando em iniciativas próprias e em cooperação com parceiros locais. Com suas publicações, a FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

■ Os *Cadernos Adenauer* versam sobre temas de interesse público, relacionados ao desenvolvimento de uma sociedade democrática.

Privilegiam-se artigos que abarcam temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

As opiniões externadas nas contribuições desta série são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



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