

ELEIÇÕES 2018 E PERSPECTIVAS
PARA O NOVO GOVERNO

ANO
XX
2019

1

Cadernos Adenauer

ELEIÇÕES 2018 E PERSPECTIVAS
PARA O NOVO GOVERNO

EDITOR RESPONSÁVEL

Jan Woischnik

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 E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

IMPRESSÃO

Oficina de Livros

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XIX (2019), nº1

Eleições 2018 e perspectivas para o novo governo

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2019.

ISBN 978-85-7504-227-4

*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 Um candidato customizado: as eleições presidenciais de 2018 e o papel das redes tecnossociais
TATHIANA SENNE CHICARINO
ROSEMARY SEGURADO
- 25 Renovação? O que de fato verificamos nas eleições de 2018?
HUMBERTO DANTAS
MÔNICA SODRÉ
- 45 Política da presença ou da ausência?
As mulheres nas eleições de 2018
BEATRIZ RODRIGUES SANCHEZ
- 59 Reforma política: o impacto das novas leis no pleito de 2018
LARA MESQUITA
GABRIELA CAMPOS
- 79 Construindo maiorias:
novas estratégias em tempos da antipolítica?
SILVANA KRAUSE
CAROLINA PIMENTEL CORRÊA
BRUNO MARQUES SCHAEFER
TIAGO ALEXANDRE LEME BARBOSA
- 107 Perspectivas econômicas no pós-eleições: a superação da crise
JUAN JENSEN

- 125 A Agenda Liberal sob o Conservadorismo:
Reformas no Governo Bolsonaro
VITOR OLIVEIRA
JOÃO RICARDO COSTA FILHO
- 139 Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias?
CLÁUDIO GONÇALVES COUTO
VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA
- 163 A segurança do voto no Brasil
LUNA BLASCO SOLER CHINO
RODRIGO CARNEIRO MUNHOZ COIMBRA

Apresentação

■ Nesse período em que o governo Bolsonaro completa cem dias e que se encontra no centro das atenções da mídia e da opinião pública em geral, as principais questões discutidas dizem respeito ao direcionamento dado à política externa brasileira, com visitas do presidente a vários países, sendo a reforma da previdência o tópico de maior destaque, envolvendo a articulação política para a sua aprovação. A economia também é fonte de grande atenção naturalmente, com ênfase no combate ao desemprego e da retomada do crescimento da economia. Outro tema de grande destaque é a segurança pública, com destaque para a tramitação do projeto de lei anti-crime.

Diversos outros assuntos ocuparam os meios de comunicação nos últimos meses, analisando os primeiros tempos do novo governo. Contudo, não só o novo governo em suas movimentações iniciais é fonte de debates e estudos no sentido de compreender a atual conjuntura política brasileira. A campanha eleitoral de dois mil e dezoito trouxe uma série de variáveis que são cruciais tanto para a compreensão do momento político atual quanto para nos ajudar a refletir no futuro próximo e as próximas eleições municipais que terão lugar no próximo ano, uma vez que por ocasião do último pleito fatores novos marcaram o processo, como por exemplo a importância das redes sociais na campanha de Jair Bolsonaro, vitoriosa mesmo dispendo de poucos segundos de propaganda eleitoral gratuita a cada dia. Além disso, mudanças na legislação eleitoral trouxeram novidades no formato da campanha.

O primeiro número de dois mil e dezenove dos Cadernos Adenauer é dedicado às lições das mais recentes eleições e às perspectivas do novo governo, nas áreas econômica e social. O objetivo é apresentar análises tanto sobre o último processo eleitoral como também sobre as perspectivas do novo governo, e para cumprir tal objetivo está dividido em duas partes: a primeira contém capítulos

que investigam alguns aspectos da campanha de dois mil e dezoito, e na segunda constam artigos sobre as perspectivas do novo governo.

Na primeira seção são discutidos os temas do papel das redes sociais na campanha, descontentamento e/ou renovação nas eleições, participação feminina eleições e reforma política no contexto das eleições de dois mil e dezoito. Na segunda parte são investigados os seguintes temas: a construção da base aliada do atual governo, as perspectivas econômicas no pós-eleições, as reformas no governo Bolsonaro e a judicialização da política.

Com essa publicação temos a expectativa de contribuir, por meio dessas nove análises elaboradas por notáveis especialistas, nas reflexões sobre a mais recente campanha eleitoral bem como sobre as áreas social e econômica do novo governo.

Jan Woischnik

Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Um candidato customizado: as eleições presidenciais de 2018 e o papel das redes tecnosociais

TATHIANA SENNE CHICARINO
ROSEMARY SEGURADO

RESUMO

■ O presente artigo busca esmiuçar a hipótese explicativa de que as eleições de 2018 inauguraram uma nova forma de se fazer campanha eleitoral. Para tanto, buscamos os antecedentes dessa mudança de paradigma na eleição de Trump, situando-a na construção do capital espetacular de Jair Bolsonaro. Concluímos que nessa nova fase do marketing político o eleitor se torna um personagem ativo na campanha, integrando uma militância que atua constantemente nas discussões políticas e no compartilhamento de informações do candidato. Além disso, as mensagens direcionadas e microsegmentadas fornecem subsídios para a construção de um candidato customizado, feito sob medida às idiossincráticas expectativas e necessidades de cada eleitor.

ABSTRACT

■ This article seeks to clarify the explanatory hypothesis that the 2018 elections inaugurated a new way of campaigning. To do so, we look for the antecedents of this paradigm change in the election of Trump, situating it in the construction of the spectacular capital of Jair Bolsonaro. We conclude that in this new phase of political marketing the voter becomes an active character in the campaign, integrating a militancy that constantly acts in the political discussions and the sharing of information of the candidate. In addition, targeted and micro-segmented

messages provide support for building a customized candidate, tailored to the idiosyncratic expectations and needs of each voter.

INTRODUÇÃO

■ A ininterrupta sequência de seis eleições presidenciais disputadas entre PT (Partido dos Trabalhadores) e PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) entre 1994 e 2014 cristalizou nos embates eleitorais uma polarização que nas palavras de Limongi e Guarnieri (2018, p. 60) se constitui como um verdadeiro duopólio sustentado por amplas coligações partidárias.

E se até então esse duopólio conseguiu impedir a ascensão de candidaturas de terceira via, ou dos chamados *outsiders*, as eleições de 2018 trazem não apenas uma nova via, mas uma significativa alteração de rota.

Embora dados de opinião pública já indicassem uma crescente rejeição aos dois partidos entre os eleitores que não votaram nessas legendas (SOUZA; MARTINS, 2015), a vitória de uma candidatura alternativa precisaria expandir a sua base eleitoral, ou seja, precisaria conquistar eleitores do PT e/ou do PSDB.

As vantagens prévias que esse duopólio mantinha até então vai da capilarizada e robusta estrutura partidária, passa pelos robustos financiamentos das campanhas, chegando à aquisição dos concorridos minutos do HGPE (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral) e dos *spots* comerciais (VASCONCELLOS; CERVI, 2018).

Sobre esse terceiro ponto cabe destacar que os programas eleitorais são um estímulo à formação da intenção de voto, como aponta Veiga (2017, p. 186), em um eleitorado que não é passivo, mas que possui opiniões e motivações prévias cruciais “na organização que fazem da mensagem política”, ou seja, que emprega seus próprios conhecimentos para decidir o voto.

Contudo, a disruptiva eleição de 2018, embora não tenha prescindido do HGPE e dos *spots* como um recurso comunicacional importante, nos coloca diante de um novo paradigma de comunicação eleitoral, onde as tecnologias de informação e comunicação (TCIs), especialmente as redes sociais digitais, se colocam como um importante ativo nas campanhas eleitorais.

Assim, a hipótese aventada no presente artigo é a de que as eleições de 2018 inauguraram uma nova forma de se fazer campanha eleitoral, que não apenas busca convencer os eleitores a votar em determinado candidato empregando técnicas de marketing político-eleitoral baseadas em dados sociodemográficos, mas que opera em dois sentidos articulados:

- a) produzindo mensagens direcionadas e microssegmentadas;
- b) alçando o eleitor a um papel de personagem ativo da campanha como integrante de uma militância que atua constantemente nas discussões políticas e no compartilhamento de informações do candidato, empregando às estratégias eleitorais uma aparência de autenticidade e veracidade para além do aspecto profissional do marketing.

DE TRUMP A BOLSONARO

■ Compreender o uso das TCIs na campanha de Trump é fundamental para entendermos como as estratégias eleitorais de Jair Bolsonaro puderam também acionar técnicas de marketing político digital com base nos perfis de usuários das redes sociais, sejam elas o Facebook ou o WhatsApp.

A campanha de Donald Trump à presidência dos EUA em 2016 já teria utilizado técnicas de psicometria (medição de comportamentos e personalidade) somadas ao uso de uma grande massa de dados (Big Data), especialmente dados que advêm dos nossos vestígios digitais, para microssegmentar seu eleitorado potencial e finalmente ampliar seu suporte político.

Nesse contexto, ao invés de um sujeito coletivo presente nos discursos, as campanhas precisam também tratar de interesses e preferências ao nível individual, segundo os usos que os eleitores fazem das plataformas digitais, cujo controle está fora do âmbito da legislação do país (VASCONCELLOS; CERVI, 2018, p. 263).

O Big Five tornou-se a principal técnica de psicometria nos contextos eleitorais. Desenvolvido pelo psicólogo polonês Michael Kosinski, pesquisador da Universidade de Cambridge, esse método de classificação a partir das informações disponibilizadas nas redes sociais passava a se distinguir das então usuais técnicas de classificação sociodemográficas e da aplicação de *surveys*.

Kosinski era estudante em Varsóvia e em 2008 iniciou seu doutorado no Centro de Psicometria da Universidade de Cambridge, na Inglaterra. Nesse período se uniu a David Stillweel, pesquisador do mesmo centro que havia criado o *My Personality*, um pequeno aplicativo para o Facebook que objetivava divulgar questionários psicométricos (GRASSEGGGER; KROGERUS, 2019; HUCHON, 2019).

As perguntas, estruturadas a partir do Big Five, buscavam averiguar questões relativas a comportamento e personalidade, tais como: “Eu entro em pânico com

facilidade”, “Eu contradigo os outros” etc.. Com base nessa avaliação, os usuários recebiam o resultado de seu perfil e decidiam se gostariam de compartilhar seus dados com os pesquisadores, que acreditavam que apenas alguns amigos preencheriam o questionário, mas foram surpreendidos com milhões de respostas nas quais as pessoas revelavam suas crenças e sentimentos mais íntimos.

A partir desse questionário, e amparados por uma análise fatorial, os pesquisadores construíram cinco variáveis explicativas de personalidade e comportamento (TUPES; CHRISTAL, 1961) que ficaram conhecidas pela sigla OCEAN (*openness, conscientiousnes, extraversion, agreeableness, neuroticism*) e que são capazes, por intermédio da modelização desses dados, categorizar as pessoas em geral, e os eleitores em específico. São elas:

1. **ABERTURA** (a novas experiências): são aqueles indivíduos que manifestam interesse pela arte, por aventuras, ideias diferentes, forte imaginação e curiosidade. Esse traço caracteriza pessoas imaginativas, prestam mais atenção às próprias emoções e sentimentos e frequentemente manifestam opiniões fora dos padrões, não convencionais;
2. **CONSCIOSIDADE** (perfeccionismo): são pessoas consideradas metódicas com forte autodisciplina para atingir os objetivos que estabelecem. No geral, preferem comportamentos planejados e não gostam da espontaneidade, daquilo que pode gerar algum tipo de risco;
3. **EXTROVERSÃO** (sociabilidade): são pessoas que sempre estão buscando a companhia de outras pessoas e se caracterizam por expressarem sempre emoções positivas. Os indivíduos considerados extrovertidos são estusiasmos, empolgados, faladores, assertivos e frequentemente dizem sim a novas oportunidades;
4. **CONDESCENDÊNCIA** (cooperatividade): é o grupo de indivíduos reconhecidos como cooperantes e buscam a harmonia social. São considerados amigáveis, amáveis, generosos, respeitosos e normalmente expressam uma visão otimista da humanidade, tendendo a acreditar que as pessoas são basicamente honestas e dignas de confiança;
5. **NEUROTICISMO** (temperamento): são aqueles indivíduos com tendência para experimentar emoções negativas, tais como raiva, ansiedade ou depressão.

Interpretam situações normais como ameaçadoras e as pequenas frustrações são sempre encaradas sem nenhum tipo de esperança. As situações adversas ocorrem por períodos longos, o que faz com que sempre tenham má disposição frente a qualquer tipo de contexto.

As variáveis do experimento estavam elaboradas, contudo ainda havia uma questão central a ser resolvida, a aplicação do questionário Big Five, ou seja, a coleta de dados. A solução foi o Facebook e a criação de um dos maiores banco de dados com informações psicométricas da história disponibilizadas pelos usuários em seus celulares ou outros equipamentos nos quais tenham acesso às redes sociais.

Kosinski havia criado uma espécie de motor de busca de pessoas e passou a reconhecer o potencial dessa descoberta e também os seus perigos. Posteriormente, foi procurado pela *Strategic Communication Laboratories* (SCL), que propôs o uso dos dados coletados para fundamentar estratégias de marketing eleitoral embasada na abordagem psicológica. Foi assim que o uso de volumosa massa de dados de informações sobre os cidadãos se tornou fundamental na modelagem da opinião do eleitorado e na vitória de Trump.

Mas o primeiro laboratório não foi os EUA, mas o Reino Unido e o referendo pela permanência ou não na Comunidade Europeia em 2015, chamado Brexit. Um momento em que a SCL já havia aberto uma nova empresa, a Cambridge Analytica.

Criada em 2013, a Cambridge Analytica atua desde então como uma empresa de marketing político que inova, pois se baseia na microsegmentação de direcionamento de conteúdos e na avaliação do comportamento e da personalidade das pessoas a partir dos rastros digitais. Após adquirir dados pessoais de uma variedade de fontes diferentes, como registros de terras, dados automotivos, dados de compras, cartões de fidelidade, associações de clubes, revistas lidas, igrejas frequentadas etc., a Cambridge Analytica criou um modelo que prevê a personalidade de cada indivíduo. E a partir de então segmentou anúncios desenvolvendo uma publicidade personalizada, alinhada com a maior precisão possível para corresponder ao gosto do eleitor¹.

1 É importante ressaltar que esse tipo de estratégia de estabelecimento de perfis já é utilizado para fins de consumo, para o estabelecimento dos perfis de consumidores, para o e-commerce, e passou a ser adotada para estabelecer perfis políticos ou de valores norteadores da percepção política dos eleitores.

A inteligência artificial é fundamental nesse processo, considerando que é humanamente impossível a manipulação de Big Data sem altíssimos recursos tecnológicos. A utilização de algoritmos é essencial para o processamento de informações em massa, sendo que o objetivo é transformar subjetividades em algoritmos capazes de impor padrões de homogeneidade comportamental.

A elaboração de estratégias de manipulação comportamental se utiliza de métodos militares de guerra psicológica. Trata-se de uma estratégia que articula boatos, desinformação e notícias falsas distribuídas conforme os microssegmentos estabelecidos. Essa estratégia proporciona a ativação de uma espécie de radicalização do eleitorado para gerar um *engagement* e ampliar ainda mais o número de eleitores.

A distribuição de mensagens específicas para microssegmentos, conforme os perfis estabelecidos pelo Big Five, faz com que os indivíduos fiquem em contato com pessoas que compartilham de suas opiniões, valores, preferências políticas. Portanto, criando as chamadas bolhas digitais, nas quais não há espaço para diálogo, contraditório, opiniões divergentes. Assim, tudo faz crer que o chamado microssegmento consolide determinadas visões de mundo e passe a orientar a conduta política dos cidadãos. Pessoas passam a compartilhar essas informações em seus círculos familiares e de amizade, assim a mentira vai se transformando em verdade inquestionável.

Na campanha americana de 2016 a Cambridge Analytica articulou os dados disponíveis com os registros eleitorais do Partido Republicano e conseguiu calcular o perfil de personalidade do Big Five presente nas redes sociais. O que eram traços digitais se transformaram em pessoas reais com suas necessidades, expectativas, frustrações, desejos. Era a adequação sociotécnica de modelos matemáticos (algoritmos de *trading*) às dinâmicas sociopolíticas.

Sobre os profissionais que implementaram essa estratégia eleitoral, destacamos Steve Bannon, um ex-executivo do Goldman Sachs e também produtor de cinema que passou a ser um dos assessores mais influentes durante a campanha de Trump, e depois na Casa Branca, até ser demitido pelo próprio presidente. Até então, era considerado uma espécie de eminência parda da política americana. Menos próximo dos holofotes, mas também conhecido entre os setores republicanos, há o milionário do mercado financeiro Robert Mercer, um dos diretores do Renaissance Technologies e da Medallion Funds (GRASSEGGGER; KROGERUS, 2019; HUCHON, 2019).

Os dois executivos reconhecidos publicamente como ideologicamente próximos à *alt-right* americana se associaram em 2011 e, buscando aplicar a expertise

do mundo dos negócios ao campo político, desenvolveram um projeto político de globalização do populismo de direita, o populismo de extrema-direita, calçado em características autoritárias e associadas à defesa conservadora de costumes, contra o chamado *politicamente correto* e em defesa de privilégios de uma minoria em detrimento dos direitos de maiorias².

Uma das bases políticas dessa estratégia está na disseminação do ódio, do medo e da intolerância em escala exponencial, atingindo milhares de pessoas, utilizando mentiras no debate político. A exploração de componentes emocionais em campanhas políticas não é novidade em nenhum contexto eleitoral; a novidade é a incorporação das redes digitais e da forma de disseminar o ódio aos adversários políticos e o arruinamento de reputações. Nesse sentido, Bannon e Mercer usaram a Cambridge Analytica para impulsionar a campanha de Trump utilizando aproximadamente 50 milhões de contas de Facebook para produzir uma campanha nas redes que misturava notícias falsas com verdadeiras, buscando gerar diferentes formas de medo entre os eleitores caso o Partido Democrata fosse vitorioso.

Esse escândalo de manipulação de dados veio à tona e levou Mark Zuckerberg a admitir que o Facebook cometeu erros³, pois permitiu que usassem os dados sem o necessário consentimento dos usuários, que só é válido se o indivíduo souber exatamente o que ele está consentindo. O que exige uma limitação da finalidade em relação à coleta e ao uso desses dados e proíbe o desvirtuamento da função original (BAUMAN et al, 2015). O Facebook também assentiu com o direcionamento de mensagens não-públicas nas *timelines*, os *dark posts* (HUCHON, 2019) – algo que já não pôde acontecer nas eleições brasileiras.

Mas a campanha de Bannon e Mercer já tinha acertado o alvo, e Trump estava eleito. Contudo, essa atuação não se restringiria ao Reino Unido e EUA e os mentores da promoção da *alt-right* enxergaram no Brasil um potencial de disseminação desse ideário.

Assim, as ligações de Steve Bannon com o Brasil e, mais especificamente, com a candidatura de Jair Bolsonaro, começaram ainda na campanha presidencial por intermédio do filho, Eduardo Bolsonaro, eleito deputado federal em 2018

2 Um desdobramento desse contexto de extrema polarização foram os conflitos de rua ocorridos no campus da Universidade da Virgínia em Charlottesville. Ver mais em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40913908> Acessado em: jan. 2019

3 Ver mais em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/07/reino-unido-anuncia-multa-a-facebook-por-vazamento-da-cambridge-analytica.shtml> Acessado em: jan. 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/05/no-parlamento-europeu-zuckerberg-diz-que-facebook-foi-lento-e-pede-perdao.shtml> Acessado em: jan. 2019

eleitoral. Esse tipo de “cultura” está em consonância com muitos comentaristas políticos, tanto da grande mídia quanto na multiplicação de *youtubers* que se transformam em influenciadores digitais.

Assim, o deputado federal mais votado do estado do Rio de Janeiro nas eleições de 2014 pelo PP (Partido Progressista) começa a construir sua campanha muito antes da vitória em 2018⁶ pelo partido PSL (Partido Social Liberal), produzindo e estimulando um discurso antipetista em um contexto comunicacional distinto das eleições anteriores, já que embora utilize o espaço dos meios de comunicação tradicionais, como apontam Cioccarri e Persichetti (2018, p. 182) Bolsonaro:

Aproxima-se do espectador transformando-se num *showman* onde alterna promessas, compromissos, leviandades e acusações. Esse parece ser o espetáculo mais rentável; quando constrói sua imagem atrás da audiência que a mídia lhe tira. Se a imprensa o confronta, responde em suas mídias como se fosse num campo de batalha onde tem sua voz reverberada por mais de cinco milhões de pessoas.

Esse ecossistema informativo se traduz em um processo de retroalimentação comunicacional onde o político utiliza o espaço midiático convencional para revelar seu capital espetacular, se é desacreditado e/ou hostilizado faz um contra-ataque nas mídias digitais. Tanto Trump quanto Bolsonaro compreendem amplamente a “[...] batalha sobre a moldagem de mentalidades realizada no reino das redes de comunicação multimodal” (CASTELLS, 2015, p. 55).

E o “[...] que torna a comunicação relevante para a democracia não é apenas o fato dela poder contribuir para a vida democrática, mas também o fato de que ela pode se tornar uma força antidemocrática muito importante” (GOMES, 2018).

Nesse contexto é que a campanha de Bolsonaro se inicia nas redes, bem antes da data estabelecida pelo TSE, dia 16 de agosto de 2018⁷. Embora Bolsonaro também tenha utilizado o Facebook e o Twitter, o foco foi a comunicação via WhatsApp – sendo essa uma diferença significativa para a campanha de Trump⁸

6 <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-apresenta-proposta-ao-pp-para-concorrer-presidencia-da-republica-12298428> Acesso jan. 2019

7 <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/propaganda-eleitoral-comeca-nesta-quinta-feira-16> Acessado em: jan. 2019

8 Ver mais em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/whatsapp-e-vetor-de-fake-news-no-brasil-nos-eua-papel-e-do-facebook.shtml> Acessado em: jan. 2019

–, em grupos que foram sendo construídos e alimentados desde as manifestações a favor do impeachment de Dilma Roussef e que ganham impulso na greve dos caminhoneiros em meados de junho de 2018⁹.

Assim, é importante destacar alguns dados trazidos pela pesquisa Datafolha¹⁰ entre os dias 24 e 25 de outubro de 2018, com 9.173 entrevistas presenciais em 341 municípios brasileiros sobre o uso das redes sociais no contexto eleitoral: a) 47% dos entrevistados confiam nas informações que recebem pelas redes; b) o WhatsApp é a rede ou aplicativo social mais utilizada pelos eleitores. 65% têm conta, sendo que 24% o utilizam para compartilhar notícias sobre políticas e eleições.

Trinkunas afirma que o “uso das redes sociais para manipular a percepção pública é algo que já está estabelecido ao redor do mundo”, o que torna Bannon mais uma inspiração do que uma ferramenta para a campanha de Bolsonaro. “Parece mais que Bolsonaro está imitando o que foi feito por Trump e reproduzindo a linguagem de Bannon antiglobalização e pró-nacionalismo”. Mas a dimensão dessa influência na eleição é, para Trinkunas, uma incógnita.

De fato, a campanha eleitoral vitoriosa contou com uma militância digital voluntária, mas o seu êxito não pode ser explicado somente por essa base de apoio. Há uma investigação em andamento no TSE (Tribunal Superior Eleitoral), que tem como base uma denúncia feita pelo jornal *Folha de S. Paulo* e reiterada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) acerca de um suposto financiamento irregular no impulsionamento digital de mensagens¹¹.

A investigação apura o pagamento por parte alguns empresários de pacotes de impulsionamento. A legislação eleitoral passou a permitir, a partir das eleições de 2018, o impulsionamento de postagens (alteração da Lei 9504/97), além de autorizar que qualquer pessoa possa “produzir e difundir conteúdos de campanha” (VASCONCELLOS; CERVI, 2018, p. 267), mas não pagar pelo impulsionamento. Uma das discussões sobre a legitimidade dessa regulamentação vai de encontro ao fato de legislarem orientados pela arquitetura de uma rede social privada, o Facebook. Ou seja, as regras não são para as redes sociais como um todo, dado que são distintas, mas para uma em específico. Algo que não acontece, por exem-

9 Para mais informações ver entrevista da antropóloga Rosana Pinheiro-Machado em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/02/politica/1527911856_961934.html Acessado em: jan. 2019

10 Ver mais em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/metade-acredita-em-noticias-compartilhadas-no-whatsapp.shtml> Acessado em: jan. 2019

11 Ver mais em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-p-elo-whatsapp.shtml> Acessado em: jan. 2019

plo, com a TV e o rádio, que podem pertencer a canais diferentes, mas possuem uma arquitetura comum.

APONTAMENTOS SOBRE A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA FASE DO MARKETING POLÍTICO

■ Desde a campanha eleitoral de Barack Obama compreende-se que o marketing político tem na internet uma plataforma potente de mobilização e de comunicação. Ademais, com a rápida expansão das redes sociais em nosso cotidiano houve um crescente processo de “[...] descentralização das ações de campanha [e uma maior] ênfase na mobilização virtual” (PENTEADO, 2011).

Diferentemente do caráter verticalizado da comunicação via TV e rádio, as redes sociais digitais possuem algumas características que intensificam a interatividade entre os políticos e seus eleitores/seguidores, das quais destacamos a horizontalidade e a arquitetura distribuída.

Mas por outro lado,

[...] as redes sociais digitais impõem gramáticas e lógicas de funcionamento próprias, que retiram do partido e do comitê de campanha o controle sobre os conteúdos. Cada vez mais, uma gama variada de agentes, sem coesão interna, influencia no processo de circulação e de reapropriação das mensagens, fazendo com que a construção imagética dos políticos aconteça através de narrativas colaborativas policêntricas, que envolvem disputas simbólicas entre grupos antagônicos (DOS SANTOS, 2014, p. 144).

Ou seja, o diagnóstico é que vivemos em um contexto histórico de profunda reconfiguração das instâncias ou instituições de intermediação, como os partidos políticos, o mesmo valendo para a imprensa (CHICARINO, 2018).

A partir desse entendimento, apontamos algumas características dessa nova fase do marketing político, extremamente profissionalizado:

1. a presença da lógica algorítmica orgânica, ou as bolhas que ajudamos a criar a partir das nossas escolhas nas redes em que estamos inseridos (quais páginas curtimos, quem seguimos ou somos amigos);
2. a utilização de impulsionamentos intencionais a fim de se chegar a públicos mais amplos (ou de “furar” essas bolhas);

3. a utilização de *bots* (robôs) que inflam artificialmente, ainda que com aparência de autenticidade, narrativas previamente estabelecidas e que são posteriormente compartilhadas de forma orgânica pelos seguidores do político em questão. Alterando o fluxo de informações, muitas vezes operando em um distanciamento, quando não falseamento factual¹²;
4. considerando a natureza difusa do WhatsApp, usam-no para replicar grupos e ativar influenciadores.

Assim é que se inaugura uma nova forma de se fazer campanha eleitoral, com mensagens direcionadas e microssegmentadas que faz com que se receba cotidianamente informações sobre um candidato que é feito sob medida às idiossincráticas expectativas e necessidades de cada eleitor.

O papel ativo na campanha encontra em uma dimensão que Chantal Mouffe (2015) nomeia de “paixões”, ou impulsos emocionais o seu *locus* de identificação coletiva, que não se baseiam necessariamente na classe social, na faixa etária e/ou na região geográfica às quais pertencemos, mas sobretudo em representações do mundo que encontram na ação conectiva uma capacidade de ampliação.

Esse novo paradigma de comunicação eleitoral favorece identificações extremadas gerando uma militância mais aguerrida enquanto grande parte do contingente eleitoral se alija da disputa por não reconhecer mais questões universalistas, destinadas ao bem comum, senão na forma de representação, ao menos na advocacia do interesse civil (GOMES, 2011).

Além disso, a conjuntura eleitoral brasileira incidiu fortemente nesse potencial ambiente de polarização política, que não ficou restrita às coligações da campanha, ou à política profissional, mas também tinha como foco criar um ambiente de enfrentamento entre os próprios eleitores em uma espécie de guerra cultural conservadora, em uma ofensiva contra agendas identitárias em suas pautas raciais, de gênero e culturais.

Essa polarização sectária é identificada por Levitsky e Ziblatt (2018, p. 33 e 34) como um dos resultantes do novo ciclo autoritário que emerge calcado em um populismo de direita (extrema) que rejeita ou tem compromisso débil com as regras do jogo democrático; que nega a legitimidade dos oponentes políticos,

12 Mariana Valente (Centro de pesquisa em direito e tecnologia InternetLab) nos alerta que a difusão de desinformação sobre temas que dividem os eleitores e de mensagens enviesadas presente na campanha de Bolsonaro guarda forte semelhança com as táticas de Trump.

encarando-os como inimigos e não adversários pontuais; que estimula a violência e que tem propensão a restringir as liberdades individuais.

TATHIANA SENNE CHICARINO · Doutoranda em Ciências Sociais pela PUC/SP. Professora da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Pesquisadora do NEAMP PUC/SP (Núcleo de Estudo em Arte, Mídia e Política). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Comunicação e Sociedade do Espetáculo” da Casper Líbero. Editora-assistente da Revista Aurora.

ROSEMARY SEGURADO · Pós-doutorado em Comunicação Política pela Universidade Rey Juan Carlos de Madrid, Doutora em Ciências Sociais (Ciência Política) pela PUCSP, professora do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da PUCSP e pesquisadora do NEAMP/PUCSP.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Jorge. O marketing político-eleitoral. In: ALBINO, Antonio & CANELAS, Rubim (org). *Comunicação e Política. Conceitos e abordagens*. Salvador: Editora Unesp, 2004.
- BAUMAN, Zygmunt; BIGO, Didier; ESTEVES, Paulo; GUILD, Espeth; JABRI, Vivieni; LYON, David e WAKER, R. B. J., Dossiê Tecnopolíticas e Vigilâncias. Após Snowden: Repensando o Impacto da Vigilância. *Revista Eco Pós*, v. 18, no. 2, 2015.
- CASTELLS, Manuel. *O poder da comunicação*. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- CHICARINO, Tathiana. *E agora, imprensa?* Carta Capital, 2018. In: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaio/e-agora-imprensa/>
- CIOCCARI, D.; PERSICHETTI, S. A política e o espetáculo em Jair Bolsonaro, João Doria e Nelson Marchezan. *Revista Alterjor*, 18 (2), 2018, 177-200. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/alterjor/article/view/147321>
- DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- DOS SANTOS, Marcelo. Entre a Guerrilha Virtual e a Polarização das Redes: Apontamentos Teórico-Metodológicos Sobre Marketing Político-Eleitoral No Facebook. *Comunicação & Mercado/UNIGRAN* – Dourados – MS, vol. 04, n. 11, p. 136-150, EDIÇÃO ESPECIAL, 2014.
- GOMES, Wilson. *Participação Política e Internet*. Conceitos fundamentais. In: *Internet Participação Política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- . Por que a comunicação é tão importante quando se pensa a democracia? In: Mendonça, Ricardo F.; Cunha, Eleonora S. M. *Introdução à teoria democrática*. Conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.
- GRASSEGER, Hannes; KROGERUS, Mikael. *Ciência e tecnologia Big data: o segredo por trás da eleição de Trump*. In: <https://www.showmetech.com.br/big-data-trump/> Acessado em: jan. 2019
- HUCHON, Thomas. *Driblando a democracia*. In: <https://vimeo.com/295576715> Acessado em: jan. 2019.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2018.
- LIMONGI, Fernando; GUARNIERI, Fernando. Duverger nos trópicos: coordenação e estabilidade nas eleições presidenciais brasileiras pós-redemocratização. In: FIGUEIREDO, Argelina C.; BORBA, Felipe (orgs.). *25 anos de eleições presidências no Brasil*. Curitiba: Apriis, 2018.
- MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- PENTEADO, Claudio Luis de Camargo. Marketing político na era digital: perspectivas e possibilidades. *Revista USP*, 2011, 90: 6-23.

SOUZA, Bruno Mello; MARTINS, Joyce Miranda Leão. PT x PSDB: a atualização do embate político na eleição presidencial de 2014. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 6, n. 1, 2015.

STEPHENS-DAVIDOWITZ, Seth. *Todo mundo mente*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

TUPES, E.C.; CHRISTAL, R.E. *Recurrent Personality Factors Based on Trait Ratings*. Technical Report ASD-TR-61-97, Lackland Air Force Base, TX: Personnel Laboratory, Air Force Systems Command, 1961.

VASCONCELOS, Fábio; CERVI, Emerson U. Disrupção nos modelos de comunicação eleitoral: desafios e tendências no Brasil contemporâneo. In: FIGUEIREDO, Argelina C.; BORBA, Felipe (orgs.). *25 anos de eleições presidências no Brasil*. Curitiba: Apriis, 2018.

VEIGA, Luciana. Em busca das razões para o voto: o uso que o eleitor faz do Horário Eleitoral. In: BORBA, Felipe; ALDÉ, Alessandra (orgs.). *Eleições, opinião pública e comunicação política no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2017.

Renovação? O que de fato verificamos nas eleições de 2018?

HUMBERTO DANTAS
MÔNICA SODRÉ

RESUMO

■ Renovar a política: o que isso significa efetivamente à luz de um país absolutamente polarizado e pouco tolerante em termos de convivência democrática? O Brasil vive um contraste entre o desejo de renovação e uma demanda declarada por politização que não parecem combinar com o que, simultaneamente, parece representado por dificuldades de legitimarmos processos, instituições e agentes formais. Não temos respostas claras para várias das questões que nos desafiam e parecem nos incomodar. Assim, o texto carrega consigo um tom ensaístico que busca dialogar com observações atreladas a um processo em curso. Dividimos assim o texto em aspectos quantitativos e qualitativos desse possível processo de renovação e avançamos sobre algumas hipóteses e considerações.

ABSTRACT

■ Renewing politics: what does this effectively mean in the light of a country that is absolutely polarized and not tolerant in terms of democratic coexistence? Brazil experiences a contrast between the desire for renewal and a demand for politicization which does not seem to combine with what, at the same time, seems to be represented by difficulties in legitimizing formal processes, institutions and agents. We do not have clear answers to many of the issues that challenge us and seem to bother us. Thus, the text carries with it an essayistic tone that seeks to dialogue with observations linked to an ongoing process. We thus divide the text

into quantitative and qualitative aspects of this possible renewal process and advance on some hypotheses and considerations.

■ O título do presente texto vem em forma de pergunta por uma questão absolutamente óbvia: não sabemos de fato se ocorreu algum tipo de renovação em nossa política, partindo da ideia central de que esse fenômeno pode ser interpretado de diferentes formas. O intuito desse trabalho, a partir dessa possível diversidade de medidas, é buscar compreender a “renovação política” supostamente trazida pelas eleições de 2018 sob dois aspectos: um mais atrelado ao universo quantitativo e outro associado a fenômeno de natureza mais qualitativa. O primeiro soa mais objetivo e está atrelado a uma capacidade de estabelecimento de critérios para a contabilidade de eleitos, enquanto o segundo, por ser qualitativo, certamente correrá o risco de carregar consigo algumas subjetividades. Nosso intuito aqui não é promover qualquer revisão teórica ou bibliográfica acerca do que represente o termo RENOVAÇÃO na política, ou seja, o tom aqui é de análise de resultados e inferências ensaísticas sobre a realidade percebida por nós. Asseguramos que muitas outras interpretações são possíveis e complementarão esse trabalho.

Diante desse desafio, quatro partes se seguirão a essa breve introdução: primeiramente traremos uma breve visão do que se convencionou chamar de descontentamento e descolamento do brasileiro em relação à política. Não nos basta compreender que assistimos a um distanciamento ainda maior de polos opostos de um conflito de visões de sociedade que findou representado por eleições renhidas e agressivas. Devemos entender também o que visualizamos em matéria de descrença e desinteresse pela política.

Em seguida, faremos uma análise quantitativa das eleições olhando para os pleitos ocorridos em 2018 divididos por cargos disputados em todo o país. Adiante, traremos uma visão mais qualitativa do fenômeno, e partiremos de uma compreensão do que são e como atuaram movimentos espalhados pelo Brasil que pregavam algum tipo de renovação política por meio das eleições. Por fim, uma conclusão que seja capaz de relacionar nossos achados. Partimos da hipótese elementar de que a despeito de encontrarmos renovação em postos preenchidos, bem como inovações interessantes na forma de se fazer campanha, por exemplo, não nos parece possível estabelecer grandes expectativas associadas à democracia enquanto a sociedade efetivamente não se envolver de maneira mais clara na lógica de responsabilidades de longo prazo atrelada ao voto e à participação política.

A SOCIEDADE E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA

■ Em 1999, portanto faz 20 anos, numa edição do programa Roda Viva da TV Cultura, ainda sob a orientação do jornalista Heródoto Barbeiro, o sociólogo espanhol Manuel Castells fez uma afirmação extremamente relevante aos tempos atuais. Ao ser questionado por que as pessoas votavam, no que parecia ser uma onda expressiva de democratização no mundo, aos padrões da lógica de escolha de representantes, disse:

As pessoas votam contra, não a favor. As pessoas votam a favor do que lhes parece menos mau, como gesto de defesa contra o que pode ser ainda pior. E as pessoas, em muitos países, votam cada vez menos. E votam por opções diferentes das que são dos principais partidos do sistema político. Nos Estados Unidos, a grande democracia, votam, mais ou menos, 50% para presidente; para o Congresso, votam uns 40%; nas eleições locais e estaduais, votam menos de 30%. Isso, por um lado. Mas, sobretudo, a relação entre voto e legitimidade não é direta. As pessoas têm cada vez mais problemas em aceitar que sua vida possa ser resolvida pela política. Acho que é um problema fundamental. Realmente, é uma crise que não podemos permitir que continue se desenvolvendo. Mas é a constatação objetiva. A perda de confiança nos políticos, na classe política e nas instituições representativas, como forma de resolver os problemas da vida. Além de pensar que, em geral, a classe política é corrupta. Coisa que é evidentemente falsa, mas que é o sentimento majoritário de grande parte da população, em todos os países.

Seria possível estabelecer algum tipo de relação entre o discurso acima e aquilo que temos assistido no Brasil em tempos recentes? Em artigo publicado em 2017, Ivan Fernandes afirma que “o argumento da maior alienação eleitoral nos grandes centros é inválido”. Ademais, observa que os padrões de votos brancos e nulos, e de não comparecimento às urnas, não é algo que explodiu vertiginosamente nos últimos anos, considerando, inclusive, a evolução do próprio eleitorado. Existem, na visão do autor, alguns pontos mais crônicos associados à apatia, como o caso das eleições para deputado federal, bem como é possível perceber “um crescimento paulatino da alienação a partir de meados da década passada, não havendo nenhuma inflexão nos últimos pleitos”, o que para o autor significava 2014 e 2016.

Diante de tais observações parece possível perceber que o fenômeno de distanciamento da sociedade em relação às escolhas de partidos ou candidatos não

é recente, e mostra que mais do que um gesto intempestivo dos últimos poucos anos, trata-se de ocorrência de longo prazo que já em 1999 era objeto de análises e percepções pelo mundo. Com base em tal observação, seria possível afirmar que as eleições de 2018 seguiram um padrão mais ou menos esperado? Depende do olhar.

O segundo turno presidencial, por exemplo, registrou pela terceira vez na história um presidente eleito com menos votos que a soma do seu adversário e das indicações em branco ou anuladas. As demais ocorreram em 1998, quando FHC foi reeleito em primeiro turno com 53% dos votos válidos, e em 2014, com a reeleição de Dilma Rousseff em segundo turno.

Ainda assim, 2018 bateu o recorde de votos nulos no segundo turno presidencial, atingindo 7,4% do total contra um intervalo entre quatro e cinco pontos percentuais registrados entre 1989 e 2014, exceção feita a 1994 e 1998 em que o presidente foi eleito na primeira rodada. Mas aqui salientam-se dois pontos: 2018 teve um pleito extremamente polarizado que deixou o eleitor de centro diante de dilemas de posicionamento expressivos, e os percentuais de abstenções e votos em branco ficaram dentro do verificado.

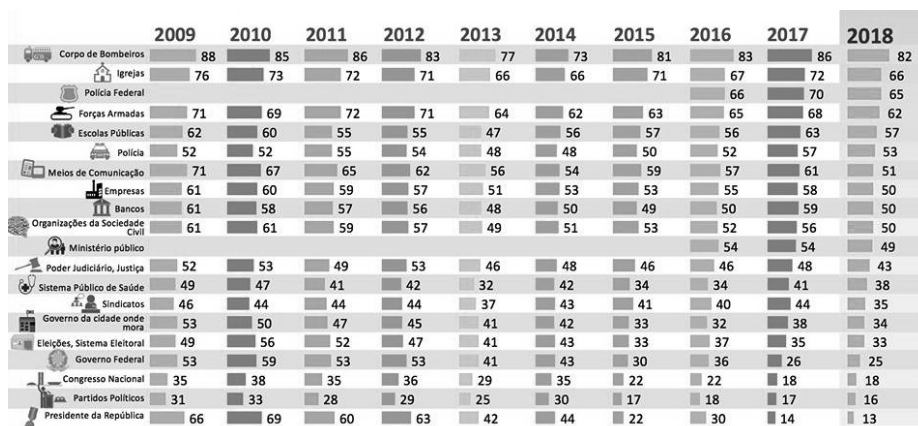
Se por um lado não existe percepção quantitativa associada à ideia da alienação, os vinte anos da declaração de Castells ainda parecem fazer bastante sentido quando afirmamos que se vota “contra algo”. Nas eleições presidenciais, por mais que parcelas da sociedade possam ter escolhido valores mais conservadores quando optaram por Jair Bolsonaro, muitos embarcaram na lógica contrária ao PT e à corrupção. O contrário também se pôde perceber, com a tentativa de se defender voto útil no primeiro turno em qualquer candidato que pudesse vencer o PSL, sob a lógica da campanha #elenão.

Isso não parece novo no Brasil. Em 2014, essa narrativa já havia sido notada quando a campanha de Dilma Rousseff investiu fortemente no voto contrário ao PSDB sob a defesa da ideia de que um eventual governo do derrotado Aécio Neves poderia trazer de volta ao poder o que se convencionou chamar à época de “os fantasmas do passado”. Em contrapartida, uma parcela do eleitorado já fortemente avessa ao Partido dos Trabalhadores fez com que Aécio Neves e Marina Silva (então no PSB) oscilassem no segundo lugar da campanha, buscando calcular quem teria maiores condições para derrotar o PT no segundo turno.

Com base em tais aspectos, desde 2016 temos assistido no Brasil a uma onda de voto contrário à política e aos políticos. Tal cenário foi simbolizado de forma emblemática pela vitória, em primeiro turno, do tucano João Dória em São Paulo-SP, bem como de Alexandre Kalil (PHS) em Belo Horizonte, entre outros

diversos exemplos de estrepantes que se apresentavam orgulhosamente como “de fora da política”. O que se seguiu a tais resultados não nos cabe mensurar aqui, mas para além da insatisfação política como sinal de anos de atuação da sociedade, a avaliação das instituições também tem se mostrado um desafio expressivo à lógica democrática. Pesquisa anual do Ibope pode ser visualizada na Figura 1.

FIGURA 1. Índice de Confiança Social (Ibope) 2009 a 2018



O que chama a atenção nos resultados do levantamento de opinião pública é que desde 2015 até 2018 – versão mais recente do estudo – os últimos colocados na percepção de confiança da sociedade brasileira, com resultados muito aquém do razoável e sempre abaixo dos 40%, são exatamente as instituições mais claramente atreladas à democracia representativa: o governo da cidade onde se mora, as eleições e o sistema eleitoral, o governo federal, o Congresso Nacional, os partidos políticos e o presidente da República. A exceção é o Sistema Único de Saúde que em 2016 ficou abaixo das eleições e do governo federal.

Dessa forma, parece bastante possível aceitar a ideia de que aquilo que se convencionou chamar de movimentos dispostos a pregar pela renovação da política partiram, em muitos casos, de um sentimento contrário a ela, de insatisfação com a lógica de representação, de percepção aguda da corrupção entre outros pontos. Não foram poucos, no entanto, aqueles que buscaram, a partir da indignação, conhecer, estudar, perceber e vivenciar experiências que respeitavam a política. Em outros exemplos, entretanto, foi possível notar agrupamentos minimamente organizados que reconheciam que a Política – escrita em maiúsculo – estaria sendo usurpada faz muito tempo por grupos ímprobos, reconhecendo que

por meio dela, como contraofensiva, cidadãos independentes, afastados dos partidos e aparentemente purificados, poderiam sanar os males visualizados na realidade se oferecendo à sociedade como “alternativas diferentes”. Por fim, parte dessas movimentações teriam como origem diferentes leituras atreladas aos fenômenos vividos desde 2013 em matéria de mobilização social. Se muito do que se viu desde então foram ações “contra a política” não foi difícil verificar que, ao menos desde 2016, muitos desses cidadãos e agrupamentos resolveram disputar eleições.

Nesse sentido, seria absolutamente fundamental compreender o quanto a percepção negativa da sociedade é efetivamente capaz de produzir bons resultados no exercício do voto. Se por um lado muitos resolveram, de formas distintas e sob narrativas diferentes, enfrentar o desafio eleitoral, a onda de ódio que polarizou de forma extrema a sociedade brasileira em relação ao pleito presidencial, por exemplo, produziu mais ojeriza e distanciamento em tantos outros. Assim: o que ficou de positivo? O quanto, efetivamente, a sociedade investiu de tempo e esforços no sentido de compreender o que representa o exercício do voto e os cargos escolhidos por meio dele? Não podemos deixar de considerar esforços significativos vindos de organizações não-governamentais, grupos informais organizados, empresas e organismos públicos no sentido de ofertar elementos fundamentais de educação política através de aplicativos, cursos, dinâmicas, vídeos e materiais educativos dos mais diversos. Mas aqui retomamos, para efeito de ilustrar nosso argumento, uma sentença muito utilizada em tempos recentes e atribuída de forma bastante questionável ao físico Albert Einstein: “insanidade é fazer sempre a mesma coisa esperando algum resultado diferente”.

Dessa forma, as parcelas descontentes com a política da sociedade estariam (ou foram) preparadas, efetivamente, para compreender o que de fato representa renovar na política? Sem a percepção do seu amplo papel na realidade democrática, um cidadão seria capaz de renovar em atitudes ou apenas trazer novos nomes para a política? Difícil responder a essa pergunta, mas é fato que podemos buscar, a despeito de tal aspecto, compreender a lógica da renovação sob os vieses quantitativo e qualitativo com base nas eleições de 2018. Com um relevante pormenor: uma eleição, apenas, deve ser considerada um ponto em um amplo processo de mudança ou manutenção de tendências e realidades.

ASPECTOS QUANTITATIVOS DE UMA POSSÍVEL RENOVAÇÃO

■ Sob o viés quantitativo renovação seria eleger novos nomes para postos ocupados por políticos que “sempre estiveram ali”. O intuito aqui é observar os nú-

meros de forma mais abrangente, o que representa dizer que casos específicos de renovação ou manutenção poderiam ilustrar diferentes argumentos nessa análise. Para sermos mais específicos: se por um lado o estado de São Paulo poderia comemorar a impossibilidade de Paulo Maluf se candidatar em virtude da Lei da Ficha Limpa, por outro, Alagoas reelegeu o senador Renan Calheiros para mais um mandato. Esse tipo de avaliação não será feito aqui por duas razões: existe um número muito expressivo de casos dessas naturezas para serem analisados, e afirmações contrárias ou favoráveis a determinados nomes não acrescentam nada ao desejo de exercer aqui uma análise minimamente equilibrada. Nesse sentido, apenas grandes números serão tratados, e a análise será dividida por cargo disputado no último ano.

No caso da **Presidência da República** a eleição sugere a existência de uma busca por renovação. Se olharmos para os pleitos realizados desde 1994, a polarização partidária sempre se concentrou em nomes lançados pelo PT e pelo PSDB. Se somarmos tais candidaturas ao longo da história, tendo o primeiro turno como base, atingiremos expressivos: 81% dos votos válidos em PSDB e PT em 1994 somados; 85% em 1998; 70% em 2002; 90% em 2006; 80% em 2010 e; 75% em 2014. Essa concentração acabou em 2018, e Jair Bolsonaro, do até então pequenino PSL, acumulou mais de 46% dos votos válidos no primeiro turno, com o PT atingindo pouco menos de 30 pontos e o PSDB apenas 4,8%. Isso significa que o oligopólio da bipolarização, que atingiu mais de 90% dos votos em 2006, se resumiu a pouco mais de um terço desse volume em 2018.

Com uma plataforma conservadora, no entanto, as alas mais progressistas da sociedade se perguntariam: onde estaria a renovação com a eleição de um candidato populista, dono de um discurso inflamado de ódio e defesa de ideias por vezes antigas? Aqui está o ponto central da discussão sobre o que de fato significa renovar: estamos tratando apenas de alterar a situação vigente com nomes e partidos, ou de trazer à luz algo nunca antes vivido? Essa “novidade” seria capaz de agradar a todos? Dificilmente.

No pleito para o **Senado** a alteração com base apenas em quem nominalmente ocupava espaços se tornou fortemente visível. Mas aqui alguns pontos merecem atenção em termos estruturais. Primeiramente a eleição dos senadores carregam consigo um forte elemento que busca justamente evitar a plena renovação como fruto de um movimento extraordinário vivido em um instante mais pontual da sociedade. Assim, os mandatos de seus membros têm oito anos, e de acordo com a lei um pleito nunca assistirá à plena renovação dessa casa. Mesmo sob tal efeito, dois terços dos senadores tinham seus mandatos vencendo no início

de 2019, o que representava a disputa de suas vagas em outubro de 2018. Das 54 cadeiras em jogo, 32 senadores tentaram se manter na Casa – 59% do total em disputa e 40% das 81 cadeiras. Desse contingente, apenas OITO foram reconduzidos: 25% dos que tentaram e 15% do total de vagas em disputa. Nomes de peso em termos partidários como Gleisi Hoffmann (PT-PR), Aécio Neves (PSDB-MG) e José Agripino Maia (DEM-RN) sequer buscaram a renovação de seus mandatos, e se candidataram a vagas na Câmara dos Deputados em seus estados, sendo que apenas os dois primeiros foram eleitos.

Ademais, dos 27 senadores que têm mais quatro anos de mandato, 17 buscaram algum outro cargo na política em 2018 e apenas três foram eleitos – Ronaldo Caiado (DEM-GO), Fátima Bezerra (PT-RN) e Gladson Cameli (PP-AC) agora governam seus estados e foram substituídos por seus suplentes.

Com base na troca de nomes seria possível dizer que o Senado foi renovado de forma expressiva, mas velhos conhecidos da política voltaram, como Espiridião Amim (PP-SC) e Jarbas Vasconcelos (MDB-PE), bem como outros 35 já estiveram em cargos eletivos de diferentes tipos. Seriam efetivamente uma renovação? Claro que a resposta pode ser afirmativa, mas efetivamente nove dos 54 senadores eleitos – 17% das vagas e 11% do total da Casa – nunca ocuparam postos públicos eletivos e tampouco possuem parentes diretos na política de acordo com relatório de uma consultoria política.

Para além das eleições, salienta-se o fato de que a escolha da Mesa Diretora do Senado foi representada, já em 2019, por um triste espetáculo de pouca atenção ao regimento da Casa e à lei, e teve apelo ao Supremo Tribunal Federal e sucessivas quebras de decoro. Para completar, em três meses, 12 senadores – 15% do total – já mudaram de partido para se acomodarem em arranjos dos mais diversos, incluindo estreados eleitos sob o discurso da “nova política”. Nova?

Nas eleições para a **Câmara dos Deputados**, o índice de reeleição ficou abaixo das médias mais recentes e a taxa de renovação, pautada exclusivamente na ideia de nomes diferentes daqueles 513 que lá estavam, foi a mais alta desde 1998. Assim, algo raro ocorreu: o percentual de eleitos (51%) é maior que o de reeleitos (49%). Nesse contingente de renovação, existem 19 ex-deputados que regressam à Casa e 243 novos. A questão, no entanto, é pensar na existência de políticos consagrados nesse volume, algo que definitivamente não representa grande novidade para a política – Aécio Neves e Gleisi Hoffmann são exemplos emblemáticos. Assim, se considerarmos apenas aqueles que desde 1994 não se candidataram a nada temos um total de 91 deputados federais eleitos em 2018, ou 18% da Câmara. Renovação?

Em certa medida sim, e com duas características a serem destacadas. Primeiramente, na onda do presidente eleito Jair Bolsonaro, o PSL desabrochou para o universo da representatividade. Se antes era uma legenda tímida em matéria de desempenho eleitoral, a partir da chegada de sua liderança mais expressiva ao Planalto conseguiu catapultar mais de 50 parlamentares para o interior da Câmara e se tornou o segundo maior partido da Casa com base nas urnas. O que seus eleitos trazem de novo? A resposta objetiva é: 47 dos 52 eleitos nunca haviam ocupado cargo nenhum por meio de pleitos. E o fato é que desbancaram, sobretudo, PSDB e MDB – grupos tradicionais que encolheram de forma significativa. O segundo ponto é: fenômenos esperados e desejados em termos democráticos, como a ocupação maior de vagas por mulheres, não se apresentaram de forma tão expressiva. Em termos percentuais o espaço feminino na Câmara teve aumento superior a 50% em relação a 2014, mas ainda assim elas representarão apenas 15% do total (77 eleitas em 2018, contra 51 em 2014), exatamente a metade do que a Organização das Nações Unidas preconiza como minimamente desejado em termos de diversidade de gênero (30%).

Nos 27 estados, **governadores** podem ser divididos inicialmente em três grandes grupos. O primeiro, formado pelos reeleitos, soma dez nomes que se concentram, principalmente, no Nordeste do país e em legendas de lógica mais à esquerda: Bahia (PT), Ceará (PT), Maranhão (PC do B), Pernambuco (PSB) e Piauí (PT). Ainda na região, o vice-governador do Sergipe eleito em 2014, Belivaldo Braga (PSD), assumiu o poder em abril e foi reconduzido em outubro de 2018, enquanto em Alagoas o MDB foi mantido com Renan Filho. Completam a lista, o PDT do Amapá, o PSDB de Mato Grosso do Sul e o PHS do Tocantins, este último venceu o pleito extraordinário de junho de 2018 e foi reconduzido em outubro em novas eleições. O que é possível falar de renovação desses estados? Teriam eles aprovado uma “nova política” iniciada quatro anos antes (ou mais), por exemplo? O caso mais emblemático para responder a essa pergunta de maneira clara é o maranhense. As interpretações poderão variar.

O segundo grupo de governadores é formado por oito estreantes em eleições que conquistaram os pleitos, a despeito de alguns terem passado na política como secretários etc. Estão representados aqui os casos da Paraíba (primeiro turno), Rio de Janeiro, Amazonas, Minas Gerais, Distrito Federal, Santa Catarina, Rondônia e Roraima. A maioria deles, de alguma forma, associaram suas imagens a Jair Bolsonaro, com exceção do paraibano, que era secretário de governo até o início de 2018 e ligado ao grupo mais à esquerda que ocupava o poder no estado. A pergunta aqui é: tais renovações, por vezes desprovidas de uma base significativa nas

respectivas casas legislativas, terão sustentação? Com que discurso foram eleitos e o que conseguirão entregar aos cidadãos? A renovação, indiscutivelmente, carrega consigo a incerteza e a ansiedade, e novamente ressalva-se a exceção paraibana que tem lógica de continuidade do grupo anterior no poder.

Por fim, o terceiro bloco é formado por políticos que venceram outros desafios e saltaram para o cargo de governador. Ao todo são nove, que desde 2019 governam: Acre (ex-senador), Espírito Santo (ex-governador e ex-senador), Goiás (ex-senador), Mato Grosso (ex-prefeito da capital), Paraná (ex-deputado), São Paulo (ex-prefeito da capital), Rio Grande do Norte (ex-senadora), Rio Grande do Sul (ex-prefeito) e Pará (ex-prefeito).

As generalizações da classificação utilizada escondem alguns pontos importantes. Os neófitos eleitos podem de fato trazer algo de novo, mas muitos certamente encontram dificuldades na política ou apenas perpetuam grupos no poder. Os reeleitos podem representar, como já dito, movimentos de renovação iniciados há mais tempo, ou simplesmente representarem práticas tradicionais e questionáveis em suas realidades faz anos. Já os políticos com experiência de mandatos anteriores que chegaram ao governo podem ser velhos conhecidos de atitudes discutíveis, mas também podem simbolizar líderes em ascensão política ilustrando sopros de renovação.

Por fim, nas assembleias legislativas estaduais e na Câmara Distrital – parlamento do Distrito Federal – o que se observou foi uma variação expressiva nos percentuais do que estamos aqui chamando de renovação. O primeiro ponto a ser observado é a acomodação do PSL como um partido grande nesse quesito, atrás apenas de MDB e PT em número de parlamentares espalhados pelas assembleias do Brasil. Seu total de deputados locais eleitos saltou de 16 em 2014 para 76 em 2018, e desalojou legendas importantes de relevantes espaços ocupados em outrora.

Importante salientar que a despeito das limitações associadas ao que de fato significa renovar, em 15 estados pelo menos metade do total de membros das assembleias tiveram mudança dos nomes que ocupavam vagas. A despeito de tal fato, em Minas Gerais, por exemplo, mesmo com a vitória de um governador estreante por um partido debutante em pleitos estaduais, a renovação foi de 42%, abaixo da média verificada desde meados dos anos 80 (47%). No Tocantins a renovação ficou em 30%, e no Ceará não foi muito diferente, com 37%, contra mais de 50% em 2014. Assim, os fenômenos precisam ser percebidos localmente, sobretudo porque nesse caso o que está em questão é a política específica de cada estado.

A despeito de tal fato, de acordo com o portal Siga a Lei, dos 1.059 deputados estaduais eleitos em 2018, apenas 17% eram de fato estreantes, com destaque para Sergipe, estado que mais trouxe “novidades” para sua Assembleia. Outros 53% foram reeleitos e 30% representam o que se chamou de “retornantes” – políticos que se elegeram a qualquer cargo em outrora e conquistaram cadeira no parlamento estadual.

ASPECTOS QUALITATIVOS DE UMA POSSÍVEL RENOVAÇÃO

■ A movimentação em torno das eleições de 2018 também pode ser observada a partir da organização de grupos e movimentos que, reforçados pela narrativa da mídia, ficaram conhecidos como “de renovação”. Em resumo, tratam-se de iniciativas da sociedade civil que de maneira autodeclarada ou não, foram apontadas como interessadas em “renovar os rostos e as práticas políticas”, numa percepção, tácita ou implícita a depender também do desejo de quem vê, de que pior do que está pode ficar e, para fazer frente a isso, rostos novos são oxigênio novo.

Cumprir destacar que o termo “movimento de renovação”, além de simplificar a atuação de alguns, esconde diferenças significativas em relação aos propósitos – eleitorais ou não – e formas de atuação de seus agentes. Do ponto de vista geográfico, é possível verificar uma concentração desses grupos no estado de São Paulo, embora seja possível encontrar em alguns um espraiamento de seus membros em diferentes pontos do território brasileiro. Para simples efeito de classificação e incorrendo também nas simplificações, podemos agrupar as iniciativas em dois blocos: as organizações e os movimentos. No primeiro, estão a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS e o RenovaBR, e assim estão agrupados (i) por possuírem pessoa jurídica própria; (ii) estrutura com o mínimo de informação sobre financiamento e (iii) autodeclaração de seus porta vozes.

No segundo estão agrupados os movimentos: Acredito, Agora e Bancada Ativista. O MBL, embora se denomine como movimento, é por nós percebido como um grupo mais marcado ideologicamente e, por essas e outras razões, será tratado à parte, ao final desse tópico.

Dentro desse universo, o pioneirismo na identificação e formação de atores para a política ficou a cargo da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS, criada cerca de um ano antes dos episódios de junho de 2013 que levaram milhões de brasileiros às ruas, por um sentimento difuso de necessidade de melhoria na qualidade dos serviços públicos e na produção de políticas. O grupo tem entre seus fundadores o empresário Guilherme Leal, ligado à empresa Natura, e

surgiu como fruto da experiência do próprio empresário no mundo da política, quando candidato à vice-presidência em 2010. Após o pleito, Leal deu declarações públicas de que entendia que o conceito de sustentabilidade, compreendido para além da dimensão ambiental, deveria estar traduzido e incorporado na agenda dos diferentes partidos políticos e agentes políticos brasileiros, não podendo ser prioridade ou exclusividade de um só grupo.

Iniciando suas atividades em maio de 2013, o grupo constitui-se hoje numa rede de mais de 500 pessoas, pertencentes a 25 partidos políticos diferentes, que se compromete com um código de ética no momento de sua entrada, o que se dá exclusivamente via processo de seleção anual. Hoje, pertencem ao grupo 100 pessoas com mandatos eletivos, entre elas prefeitos, vereadores, deputados, governadores e senadores.

Do ponto de vista de sua estrutura interna, é aquele com maior organização formal (o que inclui órgãos de governança e estatuto). Suas atividades são financiadas com base em doações de pessoas físicas e jurídicas sem fins lucrativos, oferecidas gratuitamente a seus membros – sem concessão de bolsas ou outro tipo de aporte financeiro. Seu orçamento no ano de 2018 ficou na casa dos R\$ 3,5 milhões, segundo informações de seus relatórios de atividades, disponíveis em seu domínio público, e também em matéria veiculada pela imprensa.

Do ponto de vista dos resultados eleitorais, dado seu tempo de existência e a característica de não restringir à entrada a somente neófitos – o que representa dizer que parte de seus membros já conta com capital político e uma estrutura política progressa – é o grupo cujos membros alcançaram resultados quantitativos mais expressivos em 2018. Seus 149 membros candidatos às eleições mais recentes alcançaram juntos 27 milhões de votos nas eleições majoritárias e proporcionais, resultando na eleição de: 17 deputados estaduais, 16 deputados federais, 3 senadores e 2 governadores. Dentre os eleitos, 27% (10) nunca detiveram cargos eletivos anteriores e 24% (9) são mulheres.

A despeito de sua incorporação no rol dos “grupos de renovação”, o grupo reitera que não se considera um “movimento” e nem um “movimento de renovação”, atuando desde seus primórdios de maneira pluripartidária, tanto com políticos já experientes, bem como com membros sem nenhuma experiência progressa na política institucional. Seu foco reside no estímulo à capacidade desses agentes promoverem a sustentabilidade em suas ações cotidianas, conjunta ou individualmente, e não no pertencimento progresso ao mundo da política institucional.

Ainda no rol das organizações, a experiência mais recente pode ser imputada ao RenovaBR, surgido em 2017 e ligado ao empresário do mercado financeiro

Eduardo Mufarej. De acordo com suas declarações públicas, a iniciativa é uma escola de formação e também uma iniciativa de engajamento cívico, voltada, entre outros, a preparar agentes externos ao mundo da política para a entrada na política institucional. Diferencia-se da RAPS em ao menos cinco pontos: (i) preparar somente neófitos, o que é reforçado pelo próprio nome; (ii) ser uma escola e não uma rede de pessoas; (iii) ausência de instituições conhecidas de governança, (iv) volume de orçamento e (v) financiamento de seus quadros.

Na ausência de um Estatuto público, as comunicações sobre a estratégia institucional e tomada de decisão ficam a cargo de seu principal fundador. Do ponto de vista dos recursos, matéria veiculada pela imprensa aponta que o orçamento de 2018 ficou na ordem dos R\$ 30 milhões, e as informações públicas não deixam claro se o montante se restringe a doações de pessoas físicas. As atividades oferecidas para seus membros são gratuitas e seus quadros são contemplados ainda com bolsas de estudo para que possam se dedicar integralmente à preparação de suas campanhas, em valores totais que chegaram a R\$ 72 mil por aluno. Entre os principais entusiastas e financiadores do grupo está também o empresário e apresentador de TV Luciano Huck, que tem se colocado nos últimos anos como potencial candidato a um cargo político no futuro.

Também atuando de maneira pluripartidária, do ponto de vista eleitoral, 120 de seus 133 membros disputaram eleições em 2018, resultando em 4,5 milhões de votos recebidos e na eleição de um universo de 16 políticos. Dos eleitos, 100% nunca haviam tido cargos eletivos anteriores, 56% (9) também pertencem aos quadros da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS, 50% (8) é filiada ao partido NOVO e 18% (3) são mulheres.

No rol do que chamamos aqui de “movimentos”, agrupamos o Acredito, o Agora e a Bancada Ativista, esse último com uma estratégia de atuação eleitoral diferente e que tem crescido no Brasil.

O Acredito se autodeclara “um movimento da sociedade civil que pretende renovar as pessoas, práticas e ideias do legislativo brasileiro, formando uma nova geração de lideranças e um congresso com a cara do Brasil”. Sua estratégia eleitoral em 2018 se concentrou no apoio a 25 candidatos e candidatas aos cargos de deputado estadual e federal em diferentes regiões do Brasil. Diferentemente de RAPS e RenovaBR, que informam não interferir na filiação partidária de seus membros, o Acredito realizou no ano eleitoral uma aproximação com cinco partidos políticos: PSB, Rede Sustentabilidade, PPS, PV e PDT, por meio do que popularmente se convencionou chamar de “candidaturas cívicas”: compromissos realizados entre o movimento e os partidos, garantindo, entre outros, isonomia

no tratamento se comparados aos membros “orgânicos” das agremiações. O movimento possui posições definidas em temas como reforma política – defendendo o sistema eleitoral do tipo distrital misto – reforma da previdência, segurança pública e educação, com defesa do ensino em tempo integral, e outros.

Sua principal porta voz é a recém-eleita deputada federal Tábata Amaral (PDT/SP), de 25 anos, sexta deputada federal mais votada em São Paulo, eleita com 1.25% dos votos válidos (264.450 votos), com uma trajetória pessoal de superação de uma infância pobre e periférica, por meio da educação. Tábata é responsável por uma campanha que custou cerca de R\$ 1,28 milhão de reais e que contou com doações de peso, como a do empresário Nizan Guanaes. Para efeitos de comparação, Sâmia Bonfim, ex-vereadora da cidade de São Paulo, filiada ao PSOL e que teve votação relativamente próxima àquela de Tábata nas eleições 2018, tornando-se a oitava mais votada do Estado com 246.409 votos (1.18% dos votos válidos), declara um gasto cerca de três vezes menor, da ordem de R\$ 415 mil. Tábata Amaral, porta voz do Acredito, pertence também aos quadros da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS e do RenovaBR.

O movimento Agora! se autodeclara um “movimento de ação política a partir da sociedade, independente (...) com membros referências em suas áreas de atuação que compreenderam a urgência de dedicar parte de seu tempo e conhecimento para mergulhar nos problemas e buscar soluções para a país”. Sem estatuto público e sem informações sobre sua constituição jurídica, o movimento apresenta uma agenda prioritária para o país em áreas como sustentabilidade, govtech, educação, saúde, economia e outros. No ano de 2018, adotou estratégia eleitoral semelhante à do movimento Acredito, abrigando parte de seus quadros em partidos como PPS e Rede, de acordo com declarações públicas. Dentre seus membros, 12 foram candidatos às eleições de 2018 e três se elegeram para os cargos de deputado federal (2) e deputado distrital (1). Possui no total 79 membros em todo o país e, de acordo com informações extraídas de seu site, cerca de 30% também fazer parte da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS. Tem entre seus principais porta vozes Ilona Szabó, especialista com reconhecimento nacional e internacional na área de segurança pública e como seus membros o apresentador Luciano Huck, e o fundador do RenovaBR, Eduardo Mufarej.

A Bancada Ativista, por sua vez, é um movimento que se declara suprapartidário, dedicado a eleger ativistas para o poder legislativo em São Paulo. A primeira experiência eleitoral do grupo foi em 2016, com apoio à candidatura da então vereadora Sâmia Bonfim (PSOL). Em 2018, nove ativistas de diferentes causas e territórios se juntaram para apoiar a jornalista Monica Seixas, também do PSOL,

à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A despeito das restrições da legislação eleitoral – que exige que o nome a aparecer na urna seja de somente um indivíduo – o grupo fez campanha deixando claro que se tratava de uma experiência de vários membros, e que o eventual mandato seria conduzido também de forma coletiva e participava pelos nove, no que popularmente tem sido chamado de “mandato coletivo ou mandato compartilhado”, cujas experiências têm se ampliado nos últimos anos.

A campanha obteve 149.844 votos (0.72% dos votos válidos), o que colocou Monica na décima posição entre os mais bem votados do estado de São Paulo, e como representante do maior caso de financiamento coletivo do país: R\$ 72 mil reais doados por cerca de 700 pessoas. Os gastos de campanha foram da ordem de R\$ 83 mil, e como uma de suas primeiras medidas para composição do gabinete, abriu mão de parte dos seus vencimentos para que os outros ativistas, agora oficialmente parte de sua equipe, tenham vencimentos iguais entre si e iguais aos dela.

Para efeitos de comparação, Daniel José (NOVO/SP) membro do RenovaBR e sexto mais votado da Assembleia – com cerca de R\$ 183 mil votos (0.88% dos votos válidos) – declara um gasto de campanha dez vezes maior que o de Monica, na ordem de R\$ 997 mil.

O Movimento Brasil Livre (MBL), por sua vez, é um grupo político criado em 2014 por jovens paulistas e paulistanos e que ganhou projeção em 2016 ao fazer oposição barulhenta à então presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT) e, de maneira autodeclarada, à corrupção. Com viés ideológico marcado à direita, o grupo repete com frequência em suas comunicações termos como “respeito ao livre mercado e à iniciativa individual”. Informações públicas disponíveis em seu site apontam um conjunto de propostas em áreas como educação e saúde, sem detalhes adicionais sobre o que significam ou sobre como as ideias poderiam sair do papel. Tem entre seus quadros o vereador paulistano Fernando Holiday (DEM), e os recém eleitos deputado federal Kim Kataguiri (DEM) e deputado estadual Arthur do Val (DEM), conhecido como Arthur Mamãe Falei, em referência ao seu canal no Youtube que o fez famoso. Em disputa para a Assembleia em 2018, Arthur foi eleito com mais de 478 mil votos (2.29% dos votos válidos), o que o colocou na segunda posição entre aqueles que receberam mais votos, e com uma campanha na casa dos R\$ 250 mil. Dúvidas sobre financiadores do grupo já foram levantadas pela mídia, que também já se dedicou a escrutinar sua ligação com agremiações partidárias como o PSDB, e também com parcela do governo do ex-presidente Michel Temer.

Com uma estratégia digital de métodos e agressividade questionada por muitos, o grupo conquistou, do ponto de vista da mídia e da narrativa institucional, trajetória própria e, a despeito da característica estreante na política institucional de muitos e da pouca idade de seus membros, não costuma ser caracterizado, nem por si nem pela imprensa, como “movimento de renovação”.

CONCLUSÃO

■ O desejo por uma renovação na política pode ser compreendido por diferentes pontos de vista e o termo “renovação” possivelmente abarca desejos e expectativas distintas para uns e para outros. Do ponto de vista quantitativo, o Senado Federal foi a Casa em que se observou maior número de eleitos estreantes (quase 50% das vagas em disputa). Nas assembleias estaduais, dentre os 1.059 deputados, cerca de 17% são estreantes. Na Câmara dos Deputados, 243 eleitos podem ser considerados “novatos” (não reeleitos), mas pertencem a esse universo atores como Aécio Neves, longe de ser considerado rosto novo na política.

Dentre os partidos políticos, muito se esperava também de legendas como a Rede Sustentabilidade e o Partido Novo, ambos registrados após 2015. O primeiro viu sua representação federal diminuir, possuindo agora um deputado federal e quatro senadores. O partido NOVO, que havia estreado nas eleições municipais de 2016, apresentou boa performance eleitoral em 2018, conquistando oito cadeiras na Câmara dos Deputados, além do governo de Minas Gerais.

É visível, também do ponto de vista qualitativo, o maior envolvimento e disposição da sociedade civil de participar da política institucional nos últimos anos, a partir da organização de diferentes grupos em torno das disputas eleitorais. No universo do que chamamos aqui de “organizações”, se o pioneirismo de 2012 pode ser atribuído à Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS, em 2017 o RenovaBR introduziu um novo elemento no cenário, ao conceder bolsas de estudos para que seus integrantes pudessem se dedicar exclusivamente à preparação para as eleições. Entre as duas organizações, uma série de movimentos endereçou – via estratégias eleitorais distintas – o desejo de ocupar vagas nos parlamentos federais e estaduais. Se de um lado a movimentação é positiva, revelando um desejo de organização e partilha de princípios, valores e ideais de uma sociedade que reconhece a importância da política para a transformação da sociedade, por outro é também um ambiente por vezes confuso para um leitor menos iniciado e para aqueles cuja profissão reside em explicar os fenômenos sociais.

Há sobreposição significativa entre membros desses grupos que, não raras as vezes, pertencem a vários deles ao mesmo tempo. Para ficar entre as sobreposições mais evidentes, 56% dos eleitos ligados ao RenovaBR pertencem também à RAPS. Luciano Huck – membro mais famoso do movimento Agora! – é também entusiasta do RenovaBR, com veiculadas doações de recursos financeiros a algumas campanhas eleitorais de membros desse último e participação ativa em eventos institucionais.

Do ponto de vista dos recursos financeiros, o discurso da renovação esbarra também na existência de um sistema eleitoral com distritos de grande magnitude, o que ajuda a explicar, mas não é responsável único, pelos grandes custos de campanhas. Conforme pudemos observar na prestação de contas de alguns dos autodeclarados “agentes da renovação”, algumas campanhas ficaram na casa dos milhões de reais, demonstrando um imbricado e delicado laço entre vontade e desejo de fazer diferente, capacidade real de fazer algo distinto e estratégica capacidade de fazer uso de recursos disponíveis no sistema que se deseja combater.

Se de um ponto de vista sociológico o fenômeno pode demonstrar um saudável desejo e busca da sociedade pelos espaços de representação, por outro torna o papel da Ciência Política particularmente difícil na tentativa de aferir correlação, causalidade ou qualquer relação de causa e efeito, assim como de determinar o peso de algumas variáveis na eleição dos atores pertencentes a esse universo. Como isolar a influência de cada um desses grupos na arena eleitoral? Como medir a influência do capital, seja ele político, econômico e social, advindo deles?

Se a tarefa já parece árdua na arena eleitoral, não parece ser mais simples na arena legislativa. Ainda é muito cedo para conclusões sobre a intenção ou capacidade de atuação conjunta desses agentes, e sobre a capacidade desses espaços de “união eleitoral” virarem mecanismos de coordenação de preferências nos parlamentos, mas algumas observações pontuais já são possíveis. As inovações na atuação dos eleitos nesses primeiros dias de mandato têm se concentrado sobretudo em questões processuais, com a introdução de processos seletivos para a escolha da equipe dos gabinetes – numa explícita alusão de que se trata de um método mais meritório do que a simples indicação por parte do parlamentar – e no marcado discurso, acompanhado de algumas práticas como a introdução de “gabinetes coletivos”, voltado à economia e à otimização de recursos públicos, endereçando alguns dos desejos de parcelas da sociedade. Merece particular destaque a iniciativa da Bancada Ativista, conhecida como “mandatos coletivos ou

compartilhados”. A despeito da resistência do desenho institucional das casas legislativas brasileiras, que não preveem iniciativas desse tipo, exemplos de inovação na partilha da tomada de decisão tem crescido no Brasil, mostrando que a sociedade – de fato – costuma inovar antes das instituições.

HUMBERTO DANTAS · Doutor em Ciência Política pela USP, parceiro da KAS em ações de análise e educação política, docente pesquisador da Uninove, no mestrado de Cidades Inteligentes e Sustentáveis, pós-doutorando em Administração Pública da FGV-SP, coordenador do Master em Liderança e Gestão Pública do CLP e do curso de Ciência Política da FESP-SP.

MÔNICA SODRÉ · Cientista política, com mestrado pela Universidade de São Carlos e doutorado em Relações Internacionais pela USP. Professora de Ciência Política, colunista do blog Legis-Ativo do Estadão e atual diretora executiva da Raps – Rede de Ação Política pela Sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

Roda Viva – TV Cultura – 05 de julho de 1999 – acessado em 25/02/2019

http://www.rodaviva.fapesp.br/materia_busca/141/castells/entrevistados/manuel_castells_1999.htm

Texto de Ivan Fernandes – acessado em 25/02/2019

http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/revista_parlamento_e_sociedade_n9_WEB.pdf

Pesquisa IBOPE – ICS – Índice de Confiança Social – acessado em 25/02/2019

http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2018_0741_ICS_Apresentação.pdf

Pesquisa do Portal Siga a Lei – acessado em 25/02/2019

<https://sigalei.com.br/blog/assembleias-legislativas-renovacao-ou-continuidade/>

Referências aos movimentos e projetos de renovação

<https://www.valor.com.br/cultura/6100063/congresso-se-renova-nas-escolas-com-partido>

<https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/quem-quer-ser-politico-4-mil-candidatos-concorrem-a-bolsa-de-ate-1-72-mil-1mfw65wzosk8le8r6viib6fkx>

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/grupo-apoiado-por-luciano-huck-renovabr-elege-16-de-120-candidatos.shtml>

https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/12/politica/1418403638_389650.html

<https://piaui.folha.uol.com.br/o-grupo-da-mao-invisivel/>

Política da presença ou da ausência? As mulheres nas eleições de 2018

BEATRIZ RODRIGUES SANCHEZ

RESUMO

■ A presença das mulheres nas eleições de 2018 aumentou significativamente quando comparada às eleições anteriores ou as mulheres continuam ausentes da política institucional em nosso país? O objetivo do presente artigo é responder essa questão a partir da análise quantitativa da porcentagem de mulheres candidatas e eleitas para cada um dos cargos em disputa nas eleições de 2018, em comparação com as eleições de 2014. Em termos teóricos, analisaremos a questão da representação política das mulheres no Brasil com base na perspectiva da representação descritiva ou, em outras palavras, da política da presença. Para isso, em primeiro lugar, serão apresentados os dados nacionais gerais, considerando a intersecção entre gênero e raça. Em seguida, apresentaremos os dados sobre candidatas e eleitas para cada um dos cargos em disputa, ou seja, senadoras, governadoras, deputadas estaduais e deputadas federais. Por fim, desenvolveremos algumas breves conclusões sobre o cenário atual de (sub)representação política das mulheres no Brasil.

ABSTRACT

■ Has the presence of women in the 2018 elections significantly increased when compared to previous elections or are women still absent from institutional politics in our country? The purpose of this article is to answer this question through the quantitative analysis of the percentage of women candidates and elected representatives for each of the positions in dispute in the 2018 elections, compared

to the 2014 elections. In theoretical terms, we will analyze the issue of political representation of women in Brazil based on the perspective of descriptive representation or, in other words, the politics of presence. To do this, first, the general national data will be presented, considering the intersection between gender and race. Then, we will present the data on candidates and elected representatives for each of the positions in dispute, that is, senators, governors, state deputies and federal deputies. Finally, we will develop some brief conclusions about the current scenario of political (under)representation of women in Brazil.

INTRODUÇÃO

■ Hanna Pitkin, em 1967, publicou o livro “O conceito de representação”, obra que se tornou referência para os estudos sobre representação política. Nesse trabalho, a autora apresenta uma distinção entre diferentes dimensões da representação, entre elas a descritiva e a substantiva. A representação descritiva está relacionada à quantidade de representantes de determinado grupo populacional nas instituições de representação, independentemente das posições defendidas por eles. Nessa perspectiva, os parlamentos deveriam ser um espelho da composição da população. Por exemplo, se as mulheres compõem metade da população, elas deveriam representar metade do parlamento. A representação substantiva, por sua vez, diz respeito ao conteúdo da representação, ou seja, está preocupada em verificar se as ações dos representantes correspondem aos interesses dos representados. Tendo em vista essa distinção, o artigo terá como foco a primeira dimensão da representação política, isto é, a representação descritiva.

Essa distinção cunhada por Pitkin, mais recentemente, passou por uma releitura feminista. Do ponto de vista de Anne Phillips (1995), a representação descritiva corresponderia à política da presença, enquanto a representação substantiva à política de ideias. De acordo com a autora, a política da presença seria um pré-requisito para a realização da política de ideias. Isso significa que apenas com a presença de mulheres nos parlamentos é que os interesses da população feminina e suas perspectivas poderiam ser representados de forma mais fidedigna. Partindo do pressuposto de que a política da presença é um requisito para uma democracia mais igualitária, a questão que será investigada neste artigo é a seguinte: a presença das mulheres nas eleições de 2018 aumentou significativamente quando comparada às eleições anteriores ou as mulheres continuam ausentes da política institucional em nosso país?

O ano de 2018 pode ser considerado um marco no que diz respeito à representação política das mulheres. Isso porque houve um aumento considerável da porcentagem de mulheres na Câmara dos Deputados, instituição que deveria espelhar a composição da população brasileira. Além disso, o debate público durante o período eleitoral esteve pautado em torno da questão da inclusão feminina na política, independentemente da ideologia partidária. Partidos de esquerda, centro e direita trouxeram à tona em suas propagandas eleitorais o tema da participação política das mulheres. Nesse sentido, uma novidade no pleito de 2018 foi que inclusive os partidos mais conservadores se posicionaram a favor da inclusão política feminina e elegeram mulheres para ocuparem cargos políticos. O PSL, partido do presidente eleito Jair Bolsonaro, por exemplo, elegeu nove deputadas federais. Para analisar o papel que as parlamentares de partidos de direita irão desempenhar na defesa dos direitos das mulheres, na chave da representação substantiva ou da política de ideias, teremos que aguardar o decorrer da legislatura. Por enquanto, a partir dos conceitos de representação descritiva ou de política de presença, podemos averiguar em termos quantitativos as mudanças na situação da representação política das mulheres no Brasil.

O CENÁRIO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES NO BRASIL

■ Antes de mais nada, vamos apresentar um panorama geral da representação política das mulheres nas eleições de 2018. Quando considerados todos os cargos em disputa no pleito e todos os partidos que dele participaram, verifica-se que o percentual de mulheres candidatas, com relação ao número total de candidaturas registradas, correspondeu a 31,6%. Esse dado sinaliza, em princípio, o cumprimento da reserva de, no mínimo, 30% de candidaturas de cada sexo prevista no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 (na redação dada pela Lei n. 12.034/2009). Ressalve-se que o cumprimento da cota legal em âmbito nacional teria ocorrido “em princípio”, porque a verificação do atendimento a esta regra eleitoral demanda a análise das candidaturas de cada partido ou coligação por cargo sujeito a eleições proporcionais, que corresponderam, nas eleições de 2018, às vagas na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas dos Estados e na Câmara Legislativa do Distrito Federal¹. No entanto, apesar de a porcentagem de can-

1 Sobre os requisitos jurídicos para atendimento à quota mínima de candidaturas prevista no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, veja-se: GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 397-406.

didaturas ter ultrapassado os 30%, o percentual de mulheres eleitas, com relação a todos os candidatos eleitos, representou apenas 15% do total. As mulheres ocupavam 10% (51 deputadas federais) das cadeiras em 2014 e, em 2018, passaram a compor 15% (77 deputadas federais) do número total de deputados federais eleitos.

Comparativamente às eleições de 2014, em 2018 também houve aumento da representação feminina nas Assembleias Legislativas dos Estados. Nos legislativos estaduais, incluindo-se a Câmara Distrital, as mulheres, que representavam 11,30% (119 deputadas estaduais) em 2014, passaram a representar 15% (161 deputadas estaduais) do número total de deputados estaduais e distritais eleitos em 2018.

Todavia, a participação das mulheres no Senado Federal e nos governos dos Estados e do Distrito Federal não se alterou, em termos quantitativos, na comparação entre os pleitos de 2014 e de 2018. No Senado, foram eleitas 7 senadoras em 2018, representativas de 15% da composição desta Casa Legislativa. Já nos governos estaduais, incluindo-se o governo distrital, como apenas uma Governadora foi eleita – Fátima Bezerra (PT), no Estado do Rio Grande do Norte – manteve-se a porcentagem de 3,70%, considerando-se a quantidade de governadoras em face do número total de governadores eleitos (28).

Os dados abordados acima sobre a quantidade e a porcentagem de mulheres eleitas em 2014 e em 2018 são resumidos, de forma esquemática, na tabela a seguir:

TABELA 1. Número absoluto e porcentagem de mulheres eleitas por cargo entre 2014 e 2018 considerando-se todos os partidos

| Cargo | Mulheres eleitas em 2014 e 2018 | | | |
|---------------------|---------------------------------|-------|-------------------|------|
| | Porcentagem | | Números absolutos | |
| | 2014 | 2018 | 2014 | 2018 |
| Deputadas estaduais | 11,30% | 15% | 119 | 161 |
| Deputadas federais | 10% | 15% | 51 | 77 |
| Senadoras | 15% | 15% | 7 | 7 |
| Governadoras | 3,70% | 3,70% | 1 | 1 |

Fonte: TSE, 2018.

Neste cenário, cabe destacar que as eleições de 2018 ocorreram sob relevante modificação interpretativa da legislação eleitoral, veiculada por meio de prece-

dente vinculante proferido pelo Supremo Tribunal Federal (“STF”) quanto à destinação de, no mínimo, 30% dos recursos do fundo partidário para candidaturas de cada sexo, nas eleições para cargos proporcionais e majoritários.

Em breve retrospecto sobre o tema, em 15.03.2018, o Plenário do STF² julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) n. 5.617-DF, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, para

dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção e (...) declarar a inconstitucionalidade (...) do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995 .

Os dispositivos legais declarados inconstitucionais pelo STF tratavam da destinação de recursos do fundo partidário para a promoção e difusão da participação política das mulheres (art. 44, V, da Lei n. 9.096/1995). Os §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei n. 9.096/1995, declarados inconstitucionais, permitiam aos partidos, mediante decisão de sua secretaria da mulher, ou, se inexistente, a critério da fundação de pesquisa e de educação política, a acumulação dos recursos do fundo partidário destinados à participação política das mulheres em diferentes exercícios financeiros, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

Em razão da decisão do STF, que possui eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal³, o Tribunal Superior Eleitoral (“TSE”) editou a Resolução n. 23.575, de 28.06.2018, para alterar a Resolução n. 23.553/2017, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos, e sobre a prestação de contas nas eleições, adequando o conteúdo desta Resolução ao precedente da Corte constitucional.

2 Conforme decidido pelo STF, pela maioria de seu Plenário, no julgamento da ADI n. 5.617-DF, sob Relatoria do Ministro Edson Fachin, em sessão de julgamento realizada em 15.03.2018.

3 De acordo com o parágrafo único do art. 28 da Lei n. 9.868/1999.

No entanto, como os partidos se viram impossibilitados de utilizar reservas do fundo partidário, acumuladas em exercícios anteriores e destinadas ao financiamento de campanhas de mulheres candidatas em 2018, diversos partidos⁴ apresentaram pedido de modulação dos efeitos da decisão do STF, a fim de assegurar que os recursos financeiros do fundo partidário acumulados nos anos de 2015, 2016 e 2017 pudessem ser transferidos para as contas individuais de candidatas, tendo em vista o financiamento de suas campanhas eleitorais em 2018.

Por esse motivo, em julgamento realizado às vésperas da eleição, em 03.10.2018, o Plenário do STF⁵ modulou os efeitos de sua decisão anterior sobre o tema, a fim de

assegurar, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, que os recursos financeiros de anos anteriores acumulados nas contas específicas (...) sejam transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018.

Em síntese, portanto, em decorrência das decisões proferidas pelo STF sobre o tema, regulamentadas pelo TSE por meio da Resolução n. 23.553/2017 e suas alterações subsequentes, as eleições de 2018 pautaram-se: (i) pela destinação mínima de 30% dos recursos do fundo partidário para o financiamento de campanhas de mulheres, para cargos majoritários ou proporcionais; e (ii) pela possibilidade de aproveitamento dos recursos do fundo partidário obrigatoriamente destinados a incentivar a participação política das mulheres, acumulados nos anos de 2015, 2016 e 2017, no financiamento de campanhas de candidatas em 2018.

Essas novas regras quanto ao financiamento das campanhas das mulheres tiveram como objetivo incentivar os partidos a destinar mais recursos para candidaturas femininas em 2018, em comparação às eleições anteriores.

No entanto, como foi possível observar ao longo do período eleitoral, alguns partidos destinaram mais recursos para financiar chapas nas disputas majoritárias, em que mulheres figuraram em muitos casos como vices candidatas – ao governo de Estados e à Presidência da República –, em detrimento do financiamento das candidaturas femininas para cargos proporcionais⁶.

4 DEM, PSD, PRB, PTB, Solidariedade e REDE.

5 Conforme decidido pelo STF, pela maioria de seu Plenário, no julgamento da ADI n. 5.617-DF, sob Relatoria do Ministro Edson Fachin, em sessão de julgamento realizada em 03.10.2018.

6 Nesse sentido, o levantamento realizado pelo jornal Folha de São Paulo: “*Sem vices, 17 partidos não cumpriram cota de fundos para financiar mulheres*”. Disponível em: <https://www1.folha>.

A propósito, o lançamento de candidaturas de mulheres a vice em cargos majoritários consistiu em fenômeno peculiar das eleições de 2018. Ao todo, foram 4 candidaturas de mulheres a vice-presidenta e 67 candidatas a vice-governadora, número superior a todas as demais eleições para a Chefia do Poder Executivo federal e estadual. Entendemos, em princípio, que o aumento do número de candidatas a vice para os cargos de Governador e Presidente da República deve, em parte, em razão da chamada “*explosão feminista*”, para utilizar a expressão cunhada por Heloísa Buarque de Hollanda⁷, ao tratar da maior visibilidade dos movimentos feministas no país a partir de 2013.

Nesse sentido, a escolha de tais vices configuraria, além de uma estratégia de captação de votos das mulheres, uma tentativa de dialogar com os anseios dos movimentos feministas e impulsionar maior participação das mulheres na política. Mas essa tentativa, apesar de representar um passo rumo à inserção das mulheres na política institucional, revelou-se contraditória ao reservar às mulheres, em caráter predominante, o papel de coadjuvantes das disputas eleitorais por cargos majoritários, e não de protagonistas.

Outra explicação plausível para este fenômeno consistiria no registro de mulheres como vices para alocação, pelos partidos, dos recursos do fundo partidário nas campanhas aos cargos majoritários, como forma de impulsionar tais campanhas e, ao mesmo tempo, obedecer à quota mínima de destinação de, pelo menos, 30% por cento de tais recursos para campanhas de mulheres a postos majoritários ou proporcionais, conforme interpretação da legislação eleitoral feita pelo STF⁸.

Também com relação às candidaturas de mulheres registradas em 2018, 8.116 candidaturas foram deferidas pela Justiça Eleitoral e 1.088 foram consideradas inaptas, 3 por cancelamento, 2 por falecimento, 797 por indeferimento pela Justiça Eleitoral, 9 por não conhecimento do pedido de registro e 277 por renúncia. Desta forma, o percentual de êxito no deferimento das candidaturas femininas foi de 88,18%, maior que o das eleições de 2014, que foi de 77,93%.

Com relação ao perfil racial das candidatas, em 2018, considerando-se todos os partidos e todos os cargos em disputa, 4.695 declararam-se brancas, 3.161 pardas, 1.237 pretas, 62 amarelas e 49 indígenas. E, se nos reportamos apenas às mulheres

uol.com.br/poder/2018/09/sem-vices-17-partidos-nao-cumpririam-cota-de-fundos-para-financiar-mulheres.shtml. Último acesso em 20.12.2018.

7 BUARQUE DE HOLLANDA, Heloísa. *A explosão feminista: arte, cultura, política e universidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

8 Nesse sentido, veja-se: <https://universa.uol.com.br/noticias/bbc/2018/09/26/por-que-n-de-candidatas-a-vice-governadora-e-suplente-de-senador-disparou.htm>. Último acesso em 21.12.2018.

eleitas, 201 declararam-se brancas, 57 pardas, 25 pretas, 1 indígena e nenhuma amarela. Transformando esses números em porcentagens, chegamos à conclusão de que com relação às candidatas, 51,1% declararam-se brancas, 34,3% pardas, 13,4% pretas, 0,7% amarelas e 0,5% indígenas. No que diz respeito à porcentagem de mulheres eleitas, 70,7% declararam-se brancas, 20,1% pardas, 8,8% pretas, 0% amarelas e 0,4% indígenas. Esses dados são resumidos na tabela a seguir:

TABELA 2. Perfil racial das mulheres nas eleições de 2018

| Cor | Porcentagem de candidatas | Porcentagem de eleitas |
|----------|---------------------------|------------------------|
| Branca | 51,1 | 70,7 |
| Parda | 34,3 | 20,1 |
| Preta | 13,4 | 8,8 |
| Amarela | 0,7 | 0,0 |
| Indígena | 0,5 | 0,4 |

Fonte: TSE, 2018.

Os dados sobre o perfil racial das mulheres candidatas e eleitas revelam que as mulheres brancas são as que menos enfrentam barreiras para adentrar as instituições. Por isso, quando nos referimos às “mulheres”, é preciso questionar: de quais mulheres estamos falando? Teóricas feministas têm apontado para o fato de que diversas formas de opressão, como o machismo, o racismo, o classismo e a LGBTfobia, marcam as experiências de vida femininas e suas possibilidades de inserção política de modo diferenciado (DAVIS, 1981; CARNEIRO; 2011).

O conceito de interseccionalidade surge para dar conta dessa pluralidade de pontos de vista. E, apesar de outras teóricas terem revelado anteriormente as diferenças que marcam o grupo “mulheres”, foi Kimberlé Crenshaw quem pela primeira vez definiu o conceito, nos seguintes termos:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (CRENSHAW, 2002).

Isso significa que, se para as mulheres brancas já é difícil enfrentar as barreiras existentes para a inclusão na política institucional, para as mulheres negras, indígenas e de classes mais pobres é ainda mais difícil. Como os dados levantados por esse trabalho revelaram, as mulheres negras, indígenas e amarelas são as mais sub-representadas na política brasileira.

A seguir, analisaremos brevemente a representação política das mulheres nas eleições de 2018 em cada uma das Casas Legislativas.

Senadoras

■ Já abordados os principais aspectos relativos à participação das mulheres nas eleições de 2018, passamos agora a tratar especificamente da participação feminina nas últimas eleições para o Senado Federal.

Inicialmente, é importante analisarmos de modo mais amplo a situação da representação política das mulheres no Senado, considerando os mandatos em curso. Nesse contexto, em 2018, foram eleitas 7 senadoras, considerando-se todos os partidos. Assim, se também levarmos em conta as senadoras que já cumprem seus mandatos desde 2014, o Senado contará na próxima legislatura com 12 senadoras, uma a menos do que no período anterior (13).

Isso significa, portanto, que as mulheres ocuparão 16% das cadeiras do Senado e que, apesar de terem sido eleitas 7 mulheres em 2018, número idêntico ao de 2014, houve regressão – pequena, mas houve – no número de mulheres eleitas para esta Casa Legislativa, que foi reduzido de 13 para 12 cadeiras.

Posto isso, ao examinarmos as candidaturas femininas para o Senado em 2018, verificamos que foram 62, diante do total de 353 candidaturas registradas por partidos e coligações perante a Justiça Eleitoral.

No pleito de 2014, em comparação, foram registradas 35 candidaturas de mulheres, de um total de 185 candidaturas. Ou seja, apesar do aumento do número absoluto de mulheres candidatas a senadoras, houve diminuição na participação das mulheres nas candidaturas ao Senado de 2014 para 2018, na proporção destas candidaturas em relação a todas as candidaturas registradas para o cargo, de 18,91% para 17,56%.

Ressalve-se, diante deste cenário, que a regra eleitoral constante do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, que obriga os partidos ou coligações a reservarem, no mínimo, 30% de candidaturas de cada sexo para cada cargo sujeito ao sistema de eleições proporcionais, não se aplica à disputa para o Senado, pois a eleição para o cargo de senador é feita por meio do sistema majoritário.

A sub-representação das mulheres no Senado Federal, que tem por função institucional a representação dos Estados e do Distrito Federal no Poder Legislativo federal, é ainda mais visível ao repararmos que, em 2018, em 20 dos 27 Estados (incluindo-se o Distrito Federal), nenhuma mulher foi eleita para o Senado, e que nos Estados do Acre, da Bahia e do Tocantins, não houve sequer candidatura feminina para o Senado.

Governadoras

■ Historicamente, há sub-representação das mulheres nas disputas para o cargo de governador, e no número de mulheres eleitas em face do número de homens eleitos, quadro que se alterou na última década, com a ampliação das candidaturas femininas a este posto e com a obtenção de vitórias eleitorais por governadoras, mas ainda em patamar evidentemente inferior aos pleitos vencidos por governadores.

Neste ano, considerando-se todos os partidos e todos os Estados, inclusive o Distrito Federal, apenas uma governadora foi eleita: Fátima Bezerra (PT), no Estado do Rio Grande do Norte. Ou seja, em 2019, com a posse dos novos governadores e da governadora eleita, as mulheres representarão somente 3,70% do número total de governadores, em um quadro de evidente sub-representação das mulheres nestes cargos do Poder Executivo estadual ou distrital.

Aliás, o número correspondente a apenas uma governadora eleita, e a porcentagem de 3,70% indicada acima, revela que, em 2018, houve manutenção do número absoluto e do percentual de governadoras eleitas em 2014, quando apenas Suely Campos (PP) havia sido eleita governadora do Estado de Roraima.

Tal situação de sub-representação das mulheres nas disputas para os governos dos Estados e do Distrito Federal também é reforçada pelo fato de que, em 2018, 8 Estados não contaram com sequer uma candidata a governadora. São eles: Alagoas, Amapá, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio Grande do Sul e Rondônia. Em contrapartida, nos Estados de Pernambuco e do Piauí, foi registrado o maior número de candidatas ao posto: 3 em cada Estado. Porém, nenhuma dessas 6 candidatas foi eleita.

Caminhando em nossa análise das governadoras eleitas rumo às candidatas a governadoras, é oportuno consignar que, nas eleições de 2018, das 202 candidaturas ao cargo de governador, 30 foram de mulheres, o que representa percentual de 14,85%. Esse quadro revela o aumento no número e na porcentagem de candidaturas femininas em relação a 2014, quando candidataram-se ao cargo 20

mulheres, entre 176 candidaturas registradas ao todo, percentual equivalente a 11,36%.

Nesse ponto, cabe ressaltar, que o art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997, que determina a reserva de, no mínimo, 30% das candidaturas para cada sexo, nos cargos eletivos proporcionais, também não se aplica ao cargo de governador, eleito pelo sistema majoritário.

Como já contextualizado acima, fenômeno peculiar das eleições de 2018 consistiu no crescimento do registro de candidaturas de mulheres aos cargos de vice-governadora e vice-presidente. Além da contradição já apontada nesse fenômeno, de estimular a participação política das mulheres ofertando-lhes candidatura a cargo em que, em princípio, não há protagonismo político, nenhuma das 5 candidatas foi eleita vice-presidente e, das 76 candidatas a vice-governadora, apenas 5 foram eleitas, todas na região Nordeste. São elas: Isolda Cela (PDT), no Estado do Ceará; Jacqueline Moraes (PSB), no Espírito Santo; Ana Ligia Costa Feliciano (PDT), na Paraíba; Luciana Barbosa de Oliveira Santos (PCdoB), em Pernambuco; e Marina Regina Sousa (PT), no Piauí.

Deputadas estaduais

■ Começemos pelas candidaturas das mulheres aos cargos de deputada estadual: em 2018, 5.744 mulheres candidataram-se ao cargo, que contou com 17.941 candidaturas ao todo, de modo que as candidaturas femininas representaram 32% de todas as candidaturas.

Em 2014, foram registradas 17.012 candidaturas a deputado estadual e, dentre elas, 5.344 foram de mulheres, representativas, portanto, de 31,41% das candidaturas. Desta forma, em 2018, houve pequeno aumento no número (de 5.344 para 5.744) e na porcentagem (de 31,41% para 32%) de candidatas a deputada estadual.

Prosseguindo-se com a nossa análise, cabe agora avaliar a taxa de sucesso das mulheres candidatas a deputada estadual. Em 2018, das 5.744 candidatas, foram eleitas 161 candidatas, e dos 12.197 candidatos, foram eleitos 874 candidatos. Isto é, das 1.035 cadeiras em disputa nas Assembleias Legislativas e na Câmara Distrital, 15,55% foram ocupadas pelas mulheres.

Por sua vez, em 2014, foram eleitas 119 deputadas estaduais, que ocuparam 11,30% das cadeiras nas Assembleias Legislativas e na Câmara Distrital. Houve, portanto, aumento da representação política feminina nestas Casas Legislativas, seja pelo aumento do número absoluto de deputadas estaduais (de 119 para 161)

ou pela porcentagem de cadeiras por elas ocupadas nos parlamentos estaduais ou distritais (de 11,30% para 15,55%).

Deputadas federais

■ Começemos pelas candidaturas das mulheres aos cargos de deputada federal: em 2018, 2.767 mulheres candidataram-se ao cargo, que contou com 8.588 candidaturas ao todo, de modo que as candidaturas femininas representaram 32,21% de todas as candidaturas.

Em 2014, foram registradas 7.139 candidaturas a deputado federal e, dentre elas, 2.271 foram de mulheres, representativas, portanto, de 31,81% das candidaturas. Desta forma, em 2018, houve aumento no número (de 2.271 para 2.767) e na porcentagem (de 31,81% para 32,21%) de candidatas a deputada federal.

Prosseguindo-se com a nossa análise, cabe agora avaliar a taxa de sucesso de todas as mulheres candidatas a deputada federal. Em 2018, das 2.767 candidatas, 77 foram eleitas, e dos 5.821 candidatos, 436 foram eleitos. Isto é, das 513 cadeiras em disputa na Câmara dos Deputados, 15% serão ocupadas por mulheres em 2019.

Como, em 2014, foram eleitas 51 deputadas federais, que ocuparam 9,94% das cadeiras na Câmara dos Deputados, houve aumento da representação política feminina nesta Casa Legislativa, seja pelo aumento do número absoluto de deputadas federais (de 51 para 77) ou pela porcentagem de cadeiras por elas ocupadas no parlamento (de 9,94% para 15%).

BREVES CONCLUSÕES

■ As eleições de 2018 evidenciaram uma vez mais as dificuldades enfrentadas pelas mulheres para ingressarem nas arenas institucionais da política. O acontecimento que escancarou esses obstáculos com maior veemência foi o trágico assassinato da vereadora Marielle Franco (PSOL/RJ) no início de 2018. O assassinato de Marielle, uma mulher negra, LGBT e da periferia, simbolizou a dificuldade que as instituições políticas têm em lidar com a presença de mulheres.

Apesar desse trágico acontecimento, a partir dos dados fornecidos pelo TSE, verificamos que, nas eleições de 2018, houve um pequeno crescimento da representação política das mulheres de modo geral, em comparação com 2014, devido principalmente ao aumento considerável do número de candidaturas femininas e do número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados e para as Assembleias Legislativas, incluindo a Câmara Distrital.

No entanto, o quadro geral de *déficit* na representação das mulheres na política institucional permanece porque, apesar de a população feminina representar mais da metade da população e do eleitorado brasileiros, as candidaturas femininas corresponderam, em geral, a menos da metade das candidaturas registradas pelos partidos. Além disso, a porcentagem de mulheres eleitas ainda está muito aquém da paridade entre homens e mulheres. O número de mulheres eleitas costuma ser de 5 (cinco) a 8 (oito) vezes menor que o de homens eleitos e, nestas eleições, considerando-se todos os partidos, não houve avanços na participação das mulheres no Senado Federal e nem na eleição de mulheres Governadoras de Estado.

No que diz respeito ao Senado, considerando-se as mulheres em geral, houve diminuição no número de candidaturas femininas em 2018, em comparação com 2014, e diminuição do número de cadeiras ocupadas por mulheres nessa Casa Legislativa (de 13, passaram a ser 12). Com relação aos governos de Estado e do Distrito Federal, o quadro de sub-representação das mulheres nas candidaturas e na assunção do cargo de governadoras permaneceu estável de 2014 para 2018, pois, apesar do ligeiro aumento de candidaturas ao cargo (de 20 para 30), apenas uma governadora foi eleita, tanto em 2014 quanto em 2018, considerando os vinte e seis Estados da Federação e o Distrito Federal.

Além disso, é preciso destacar que as mulheres pretas, indígenas e amarelas encontram maiores dificuldades para se candidatar e para se elegerem do que as mulheres brancas e pardas, o que revela diferentes dimensões das opressões vividas pela população feminina.

Esse triste cenário revela que a representação descritiva, como definida por Pitkin (1967) ou, em outras palavras, a política da presença, defendida por teóricas feministas (PHILLIPS, 1995), está, no caso brasileiro, encontrando sérias dificuldades para se concretizar. O cenário de sub-representação política das mulheres demonstra que nossas instituições democráticas são marcadas não por uma política da presença, mas por uma política da ausência persistente dos grupos marginalizados. Apesar dos pequenos avanços obtidos nas eleições de 2018, ainda é preciso evoluir bastante para que a igualdade de gênero na política institucional seja atingida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUARQUE DE HOLLANDA, Heloísa. **A explosão feminista: arte, cultura, política e universidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, 10 (1): 171-188, 2002.

DAVIS, Angela. **Women, race and class**. Nova York, Vintage Books, 1981.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PHILLIPS, Anne. **The Politics of Presence**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PITKIN, Hanna. **The Concept of Representation**. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press, 1967.

Reforma política: O impacto das novas leis no pleito de 2018

LARA MESQUITA
GABRIELA CAMPOS

RESUMO

■ O presente artigo analisa os impactos das reformas eleitorais de 2015 e 2017, se concentrando em 4 alterações principais na dinâmica eleitoral: a definição que só candidatos que obtiverem votação individual igual ou superior a 10% do Quociente Eleitoral do seu distrito podem ocupar as cadeiras ganhas por seu partido/coligação; a inclusão de partidos/coligações com votação inferior ao Quociente Eleitoral do distrito na distribuição das cadeiras (vagas no legislativo) não alocadas pela distribuição do Quociente Partidário, conhecida como distribuição das sobras ou médias; a proibição da celebração de coligações eleitorais para cargos proporcionais a partir do pleito de 2020; e a implantação de uma cláusula de desempenho para acesso ao fundo partidário. Realizando uma simulação com os resultados eleitorais de 2018, vemos que se as regras de 2014 tivessem sido aplicadas, haveria uma fragmentação menor, medida pelo Número Efetivo de Partidos (NEP). Por outro lado, implantação do fim das coligações na simulação diminui este número. Por fim, vemos que, já em 2018, 14 partidos não cumpriram a cláusula de desempenho vigente, indicando uma possibilidade de fusão de partidos ou migração de deputados para partidos maiores, podendo também diminuir a fragmentação do nosso legislativo.

ABSTRACT

■ This article analyses the impacts of the 2015 and 2017 electoral reforms, focusing on four major changes in electoral dynamics: the definition that only candi-

dates who obtain individual voting equal to or greater than 10% of the electoral quotient of their district can occupy the seats won by your party / coalition; the inclusion of parties / coalitions with voting lower than the District Electoral Quotient in the distribution of seats (of a given district) not allocated by the distribution of the Party Quotient, known as distribution of remainders; the ban on electoral coalitions for proportional elections, starting from 2020; and the implementation of a performance clause in order to access the electoral and party funds. By simulating 2018 election results without the reform, we can see that if the 2014 rules had been applied, there would be less fragmentation in congress, as measured by the Effective Number of Parties (ENP). On the other hand, introducing of the end of the coalitions decreases this index. Finally, we see that, in 2018, 14 parties did not comply with the current performance clause, indicating a possibility of party merging or the migration of deputies to larger parties, which may also reduce the fragmentation of our legislature.

■ O debate em torno da reforma política se tornou algo intrínseco, quase orgânico, na democracia brasileira. Segundo Limongi (2015) o debate retoma a transição democrática dos anos 1980, de forma que “reforma política e transição para a democracia (...) se tornarem indistinguíveis” (2015, p.16).

Outro grande pesquisador do tema, Jairo Nicolau, afirma que: “Minha impressão é que a expressão começou a ser empregada com mais frequência a partir do começo dos anos 1990. Em larga medida, por conta das discussões que antecederam o plebiscito de abril de 1993” (2013, p. 7).

De uma forma ou de outra o debate é antigo e recorrente, e a reforma política já foi até batizada de a “mãe de todas as reformas”. É **frequente**, entre os pesquisadores do regramento eleitoral no Brasil, a afirmação de que em anos pares acontecem eleições e em anos ímpares mudanças na legislação eleitoral.

Embora as menções à reforma política tenham se tornado corriqueiras, isso não significa que haja consenso sobre seu conteúdo. Apenas estes cadernos **já dedicaram dois volumes a debater o tema**, o volume 4 de 2017 e o volume 2 de 2005. Desde a redemocratização brasileiras dezenas de livros e artigos acadêmicos já foram editados sobre o tema. A vasta produção dá a dimensão da amplitude do que se compreende sobre o guarda-chuva de termo tão vago, que abrange desde o debate em torno das regras do sistema eleitoral e da forma de governo, passa pela discussão quanto à obrigatoriedade do sufrágio e chega a abordar temas como organização dos poderes legislativos e regras de participação popular.

Até pela abrangência do termo, nos últimos anos se convencionou chamar as mudanças incrementais na legislação eleitoral de “mini-reformas”, e assim ficaram conhecidas as alterações à **legislação eleitoral** aprovadas no congresso em 2015 e 2017.

O objetivo desse artigo é explorar os primeiros impactos dessas alterações, a partir dos resultados eleitorais de 2018.

I. ENTENDENDO AS REFORMAS DE 2015 E 2017

■ As mudanças introduzidas pela aprovação da Emenda Constitucional 97/2017, e das Leis nº 13.487 e 13.488 de 2017, e nº 13.165 de 2015 foram bastante profundas e com potencial de impactar, no médio prazo, a estrutura do sistema partidário, o nível de fragmentação partidária nas casas legislativas e assim afetar o próprio sistema de representação política.

Este artigo se concentra em 3 alterações que impactaram diretamente na definição de quem foram os eleitos pela regra proporcional, e fará uma breve digressão sobre o potencial impacto da Cláusula de desempenho, que afeta a distribuição dos recursos públicos através da distribuição fundo partidário e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, na fragmentação legislativa a médio prazo. As 3 alterações objeto desse trabalho são: a definição que só candidatos que obtiverem votação individual igual ou superior a 10% do Quociente Eleitoral do seu distrito podem ocupar as cadeiras ganhas por seu partido/coligação; a inclusão de partidos/coligações com votação inferior ao Quociente Eleitoral do distrito na distribuição das cadeiras (vagas no legislativo) não alocadas pela distribuição do Quociente Partidário, conhecida como distribuição das sobras ou médias; e a proibição da celebração de coligações eleitorais para cargos proporcionais a partir do pleito de 2020.

Além dessas mudanças uma série de outras importantes reformas à legislação eleitoral foram estabelecidas nas minirreformas de 2015 e 2017, como a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que teve por objetivo suprir os recursos de financiamento de campanha provenientes de empresas que foram proibidos em decisão do Superior Tribunal Federal, que considerou inconstitucional a previsão de doações de pessoal jurídicas; a extinção das propagandas partidárias no rádio e na televisão, aquelas que aconteciam fora do período eleitoral; a regulamentação da campanha na internet e da arrecadação de recursos usando plataformas de financiamento coletivo; além da limitação aos seis maio-

res partidos¹⁰, nas coligações majoritárias, para a definição da distribuição do tempo de propaganda eleitoral.

A proibição da eleição de candidatos com poucos votos, o “Efeito Tiririca”

■ Um mito ronda a política brasileira. O mito de que haveria uma indevida e desproporcional transferência de votos no interior de partidos e coligações que garantiria a eleição de parlamentares com pouquíssimos votos em detrimento de outros, com votação muito mais expressiva.

Esse mito está associado a dois grandes mal-entendidos: o primeiro relacionado a incompreensão do funcionamento do sistema proporcional, que é sempre um sistema de voto em lista e pressupõe que todo voto é, antes de mais nada, um voto na lista de candidatos apresentada. Essa incompreensão é em grande medida favorecida pela adoção da lista aberta, que permite que os eleitores votem em um candidato específico com a finalidade de ordenar a lista partidária, mas acaba por passar a muitos eleitores a impressão de que estaria votando apenas no candidato indicado, como se estivéssemos em um sistema majoritário.

O segundo mal-entendido está relacionado a uma falsa impressão de que com frequência se elegem candidatos com poucos votos. Uma breve consulta aos resultados eleitorais identificamos entre todos os eleitos nos pleitos de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014 apenas 9 deputados federais eleitos com votação inferior a 10% do quociente eleitoral de seu estado. Desses 9 casos 5 são deputados federais eleitos pelo PRONA no estado de São Paulo em 2002, e carregados pela transferência de votos de Enéas Carneiro, que teve votos correspondentes a 5,6 vezes o quociente eleitoral do estado. Outros dois casos são de deputados eleitos pelo PRB no também estado de São Paulo, em 2014. Esses candidatos foram beneficiados pelo excelente desempenho de Celso Russomano, que obteve votação correspondente a 4,9 vezes o quociente eleitoral. Em nenhum desses casos houve transferência de votos entre candidatos de partidos diferentes.

Mas, tendo se tornado censo comum que seria grande esse efeito, a Lei 13.165 de 29 de setembro de 2015 alterou o Artigo 108 da Lei nº 9504 de 1997 que passou a contar com a seguinte redação:

10 Maiores partidos definidos em relação ao número de deputados federais eleitos por cada partido. Nova redação do Inciso I, § 2º do Art. 47 definida pela Lei Nº 13.165.

Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

A participação dos partidos com votação inferior ao Quociente Partidário na alocação de cadeiras

■ A Lei Nº 13.488 alterou a redação do § 2º do Art. 109 do Código Eleitoral para estabelecer que todos os partidos (e coligações, uma vez que no momento da elaboração dessa Lei as coligações em eleições proporcionais ainda não haviam sido proibidas pela EC 97) poderiam participar da distribuição das cadeiras (lugares) não preenchidas com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima. Até então apenas os partidos e coligações que conseguiam votação ao menos igual ao Quociente Eleitoral estavam aptos a participar da distribuição dessas cadeiras¹¹.

Dessa forma, partidos e coligações proporcionais que até então não concorriam a nenhuma cadeira legislativa por não terem cumprido o requisito mínimo de obter votação igual ou superior ao quociente eleitoral do distrito passaram a ter a chance de concorrer a um lugar.

Nos debates em torno da reforma essa medida foi apresentada e defendida como mecanismo para compensar os menores partidos que sofreriam com o fim das coligações, permitindo uma segunda chance de conseguir eleger um representante¹².

11 O Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) prevê no artigo 11 que: “Se nenhum partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados”.

12 Segundo a deputada federal Renata Abreu (SP), presidente do Podemos, a ideia era adequar a legislação à emenda constitucional que proibiu as coligações proporcionais a partir de 2020. Hoje é comum que Estados menores tenham apenas duas grandes coligações, uma ligada ao governo local e outra ao principal adversário. Com a proibição, todos os partidos terão que lançar chapas próprias e muitos não devem alcançar o quociente. “Mas realmente ficou ruim aplicar essa regra já para 2018”.

O deputado Ivan Valente (Psol-SP) afirmou que essa era uma demanda dos partidos pequenos ideológicos, mas que também beneficia os demais. “Dividir as vagas da sobra por todos torna o sistema mais justo. Um partido pode fazer dois deputados com 1,5 quociente. E outro que chegasse a 0,95 do quociente não elegeria nenhum parlamentar”, disse.” Disponível em <https://www.valor.com.br/politica/5150962/mudanca-na-legislacao-facilita-eleicao-de-partidos-pequenos-ou-as-ferramentas-oferecidas-na-pagina>.

Enquanto as mudanças anteriormente elencadas vão no sentido de fechar o sistema e aumentar as barreiras que um partido tem de superar para conseguir eleger um representante, de modo a contribuir para diminuir a fragmentação partidária no legislativo, essa alteração caminha em sentido contrário.

O Fim das Coligações Proporcionais

■ A Emenda Constitucional 97 também proibiu a celebração de coligações nas eleições proporcionais a partir das eleições de 2020. Isso significa que em 2018, pela última vez, os partidos puderam se valer da soma de seus votos com outros partidos coligados para definirem o cálculo do Quociente Partidário e a distribuição das sobras (médias), e, por conseguinte da distribuição e alocação das cadeiras nas casas legislativas.

Dito de outra forma, até o pleito de 2018 considerava-se a soma de todos os votos nominais e de legenda, de todos os partidos que compunham uma coligação, de forma indistinta para a definição se essa coligação teria direito a eleger algum candidato. A partir da próxima eleição (2020), com a proibição das coligações proporcionais, essa transferência de votos entre distintos partidos não será mais possível e cada partido apenas poderá se valer dos votos que os candidatos filiados a ele receberam, assim como os votos dados na legenda do partido, para definir se terá direito a eleger algum representante ou não.

As coligações eleitorais são comumente apontadas como as grandes responsáveis pela excessiva fragmentação do legislativo brasileiro (NICOLAU, 2013 e 2017; KRAUSE, e KESTLER, 2017) sobretudo porque tenderiam a favorecer pequenos partidos que não conseguiriam cadeiras no legislativo sem o subterfúgio das coligações. Dessa forma a proibição das coligações é vista como uma mudança muito importante para diminuir o número de partidos que elegem representantes, diminuir a fragmentação eleitoral e assim colaboraria para diminuir os custos de coordenação e favoreceria a governabilidade.

A Cláusula de Desempenho

■ Uma das mais destacadas reformas na legislação eleitoral brasileira introduzida pela Emenda Constitucional 97, aprovada em 4 de outubro de 2017, foi a definição de uma cláusula de desempenho, que condiciona o acesso aos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão ao desempenho eleitoral dos partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados. Ou seja, só terão acesso

a participar da divisão desses recursos partidos que obtenham apoio eleitoral no mínimo igual ao estabelecido na Lei.

Foi definido que a implementação dessa cláusula se daria de forma gradual, de forma que nas eleições de 2018 os partidos deveriam obter no mínimo 1,5% dos votos válidos nacionais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas, ou alternativamente, elegessem pelo menos 9 deputados federais distribuídos por um terço das unidades da federação. Esses mínimos crescerão gradativamente a cada eleição até, no pleito de 2030, chegar a um mínimo de 3% dos votos válidos distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas, ou alternativamente, 15 Deputados Federais eleitos distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação¹³.

Além disso a legislação faculta aos deputados eleitos por partidos que não cumprirem a cláusula a possibilidade de mudar de partido sem correr o risco de perda do mandato. Define o § 5 do Art. 17: “Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão”.

Dessa forma, apenas os partidos que cumpriram a cláusula de desempenho mínima estabelecida na legislação na eleição de 2018 participarão da distribuição dos recursos do fundo partidário a partir de 2019 e terá acesso gratuito ao rádio e à televisão nas eleições municipais de 2020 e nas eleições gerais de 2022.

Essa é uma das principais mudanças aprovadas com o intuito de diminuir a elevada fragmentação do legislativo brasileiro. Além de limitar o acesso aos recursos públicos, tão importantes para a sobrevivência partidária e para a realização das campanhas eleitorais, a mudança na legislação também facultou aos parlamentares eleitos por esses partidos a mudança de legenda (a filiação a outro partido que tenha atingido os requisitos mínimos estabelecidos na lei) sem correr o risco de perder o mandato.

De forma que, como espera-se que cada vez menos partidos sejam capazes de atingir os requisitos mínimos, e uma vez que um partido perde o acesso aos recursos públicos assume-se que em raros casos consiga reverter essa situação em eleição subsequente; e como também é esperado que os parlamentares eleitos por

13 Nova redação ao Artigo 17, § 3º da Constituição Federal de 1988.

esses partidos optem por mudar para legendas que possam garantir a eles recursos na próxima eleição, o entendimento geral é que essa mudança deve contribuir com a diminuição do número de partidos com representantes na Câmara dos Deputados e demais casas legislativas.

2. A ELEIÇÃO DE 2018

■ Nesta seção exercícios hipotéticos de simulação foram realizados, no intuito de se avançar na compreensão do impacto das mudanças nas regras que definem como votos são transformados em cadeiras, conforme apresentado na seção anterior. Nunca é demais lembrar que essas alterações operaram em conjunto pela primeira vez na eleição de 2018. Ou seja, comparamos como ficaria a composição dos deputados federais eleitos se mantidas as regras tal qual na eleição de 1998¹⁴ até 2014 com a distribuição atual, e com a implementação isolada de cada uma das duas mudanças introduzidas em 2018. A segunda simulação foi da distribuição das cadeiras se já estivesse valendo a proibição das coligações no pleito de 2018.

O uso desse tipo de simulação deve ser parcimonioso uma vez que, com a mudança das regras tendem a mudar também os comportamentos dos atores políticos (partidos e candidatos) e dos próprios eleitores na escolha de seus candidatos. Cientes dessa limitação esse tipo de simulação pode sim oferecer insights interessantes sobre o funcionamento do sistema eleitoral e do potencial de impacto das regras adotadas.

Quando realizada a simulação de quantos deputados federais cada partido egeria se não fossem aplicadas as mudanças nas regras de transformação de votos em cadeiras aprovadas em 2015 e 2017, constatamos que, de forma agregada, 17 cadeiras “trocariam de mãos”, atingindo a composição das bancadas de 19 partidos. Se analisarmos as mudanças estado por estado verificamos que 34 cadeiras trocariam de mãos, afetando a composição das bancadas de 19 estados.

14 No pleito de 1994 os votos brancos eram contabilizados no cálculo do Quociente Eleitoral. A partir de 1998 apenas os votos válidos, aqueles atribuídos a um candidato ou as legendas partidárias, passaram a ser considerados para esse cálculo.

QUADRO 1. Variação na distribuição das cadeiras para Deputados Federais em 2018 em comparação com simulação com as mesmas regras de 2014 – quantidade de partidos por variação em cadeiras

| Quantidade de cadeiras SG_UF | -7 | -2 | -1 | 1 | 2 |
|--------------------------------|----|----|----|---|---|
| AC | | | 2 | 2 | |
| AL | | | 1 | 1 | |
| AP | | | 1 | 1 | |
| BA | | | 1 | 1 | |
| CE | | | 1 | 1 | |
| DF | | | 3 | 3 | |
| ES | | | 1 | 1 | |
| GO | | | 1 | 1 | |
| MA | | | 1 | 1 | |
| MS | | 1 | | 2 | |
| PI | | | 2 | 2 | |
| RJ | | | 3 | 3 | |
| RO | | | 1 | 1 | |
| RR | | | 3 | 3 | |
| RS | | | 1 | 1 | |
| SC | | | 1 | 1 | |
| SE | | | 1 | 1 | |
| SP | 1 | | | 5 | 1 |
| TO | | | 1 | 1 | |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CespData: www.cepsspdata.io

O Quadro acima mostra a distribuição de ganhos e perdas da implementação da nova regra em relação a simulação da distribuição com as regras vigentes em 2014. Ele nos informa, por exemplo, que no Acre dois partidos perderam uma cadeira em 2018 se compararmos como seria a distribuição se mantidas as mesmas regras vigentes em 2014, e outros dois partidos seriam beneficiados; ou que no estado de São Paulo um partido perdeu sete cadeiras enquanto cinco legendas elegeram um representante a mais e uma legenda elegeu dois representantes a mais quando feita a comparação.

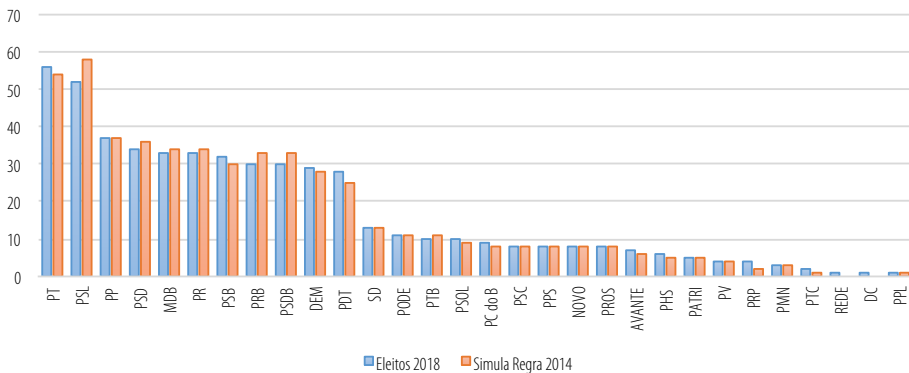
QUADRO 2. Variação na distribuição das cadeiras para Deputados Estaduais em 2018 em comparação com simulação com as mesmas regras de 2014 – quantidade de partidos por variação em cadeiras

| Quantidade de cadeiras SG_UF | -5 | -1 | 1 |
|-------------------------------|----|----|---|
| AM | | 1 | 1 |
| DF | | 5 | 5 |
| MG | | 1 | 1 |
| MS | | 1 | 1 |
| RN | | 1 | 1 |
| RO | | 2 | 2 |
| RR | | 1 | 1 |
| SP | 1 | | 5 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CepespData: www.cepespdata.io

O mesmo exercício foi realizado para a eleição de Deputado Estadual. Observamos uma menor variação que a verificada para Deputado Federal. Em comparação com o real resultado da eleição, apenas 8 estados teriam alteração na distribuição de cadeiras de suas Assembleias Legislativas, contra os 19 estados que sofreriam alteração para a Câmara dos Deputados.

FIGURA 1. Comparação das bancadas partidárias eleitas em 2018 com as bancadas simulando as regras da eleição de 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CepespData: www.cepespdata.io

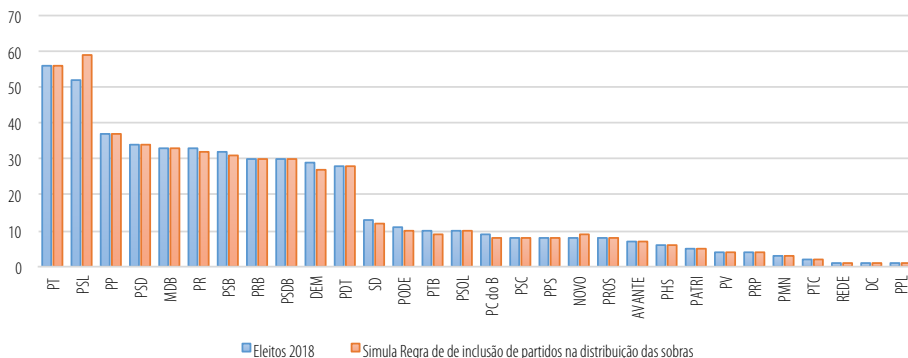
PDT, PRB, PSB e PT foram os maiores beneficiados com a implementação das novas regras, e ganharam respectivamente 3 e duas cadeiras cada se comparada com a distribuição das cadeiras simulando as mesmas regras de 2014, ou seja, sem as alterações relativas a inclusão dos partidos com votação inferior ao Quociente Eleitoral na distribuição das cadeiras não preenchidas pelo cálculo do Quociente Partidário e sem a perda de cadeiras de candidatos com votação inferior a 10% do Quociente Eleitoral.

Além dessas legendas DEM, PSOL, PCdoB, Avante, PHS, PTC, REDE e DC também foram beneficiados com uma cadeira a mais em 2018 em comparação com a simulação mantendo as regras de 2014.

Na outra ponta identificamos que os maiores perdedores foram o PSL, partido da família Bolsonaro, que perdeu 6 cadeiras quando comparamos a distribuição com as duas regras, seguido por PRB e PSD, que perderam 3 cadeiras cada. O PSD perdeu 2 cadeiras em comparação com a simulação e MDB, PR e PTB perderam uma cadeira cada.

O passo seguinte foi simular a introdução de cada uma das duas regras de forma isolada.

FIGURA 2. Comparação das bancadas partidárias eleitas em 2018 com as bancadas simuladas considerando apenas a adoção da regra de inclusão dos partidos com votação inferior ao Quociente Eleitoral na distribuição das sobras (maiores médias)



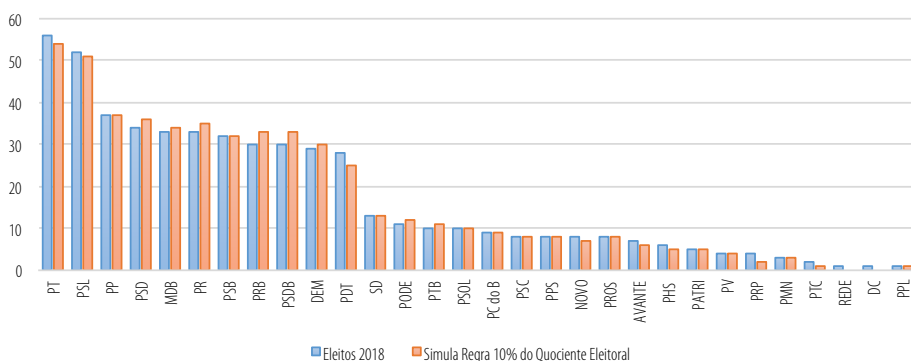
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CepespData: www.cepespdata.io

Caso não fossem consideradas as votações individuais para impedir que candidatos com menos votos que o correspondente à 10% do quociente eleitoral do estado fossem eleitos, e apenas fosse considerado a entrada dos partidos com vo-

tação inferior ao quociente eleitoral na distribuição das sobras, o maior beneficiário seria o PSL, que elegeria 59 deputados, frente aos 52 de fato eleitos. O maior prejudicado seria o DEM, que perderia duas cadeiras em relação ao real resultado do pleito de 2018. Para a grande maioria dos partidos, a introdução dessa regra de forma isolada não afetaria a sua bancada na Câmara dos Deputados em relação que de fato aconteceu em 2018.

Pode-se dizer que Rede e Democracia Cristã (DC) foram os maiores beneficiados pois foi devido a essa alteração específica na legislação eleitoral que conseguiram eleger seus únicos representantes.

FIGURA 3. Comparação das bancadas partidárias eleitas em 2018 com as bancadas simuladas considerando apenas a adoção da regra de exclusão dos candidatos com votação inferior a 10% do Quociente Eleitoral



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CpespData: www.cpespdata.io

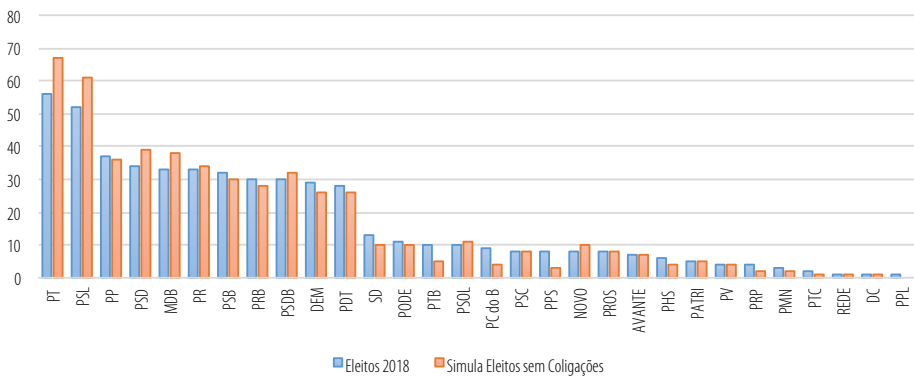
Quando simulada apenas a adoção da regra que impede candidatos com votação inferior a 10% do quociente eleitoral de se elegerem, identifica-se que o PSDB, PRB, PSD e PR seriam os maiores beneficiados, enquanto PDT, PRP e PT seriam os maiores prejudicados. Caso fosse adotada apenas essa regra, isolada da alteração que incluiu partidos com votação inferior ao Quociente Eleitoral na distribuição das sobras, Rede e DC não conseguiriam eleger nenhum representante.

Por fim foi simulada como seria a alocação das cadeiras em 2018 se a proibição das coligações já estivesse implementada. PT e PSL seriam os maiores beneficiados se as coligações tivessem sido proibidas já em 2018 e ganhariam, respectivamente, 11 e 9 cadeiras a mais do que ganharam – considerando as demais regras

vigentes para a definição dos eleitos, seguidos por PSD e MDB que ganhariam 5 cadeiras cada. Na outra ponta PTB e PPS seriam os maiores prejudicados, e deixariam de eleger 5 deputados cada.

Todavia não haveria, ao menos nesse primeiro momento, diferença significativa em relação ao número de partidos conquistando cadeiras na Câmara dos Deputados. Dos 30 partidos que de fato elegeram ao menos 1 representante 29 se manteriam na Câmara dos Deputados. Apenas o PPL deixaria de estar presente.

FIGURA 4. Comparação das bancadas partidárias eleitas em 2018 com as bancadas simuladas considerando a proibição de coligações nas eleições proporcionais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CespData: www.cepspdata.io

A fim de sistematizar as informações apresentadas, e permitir uma comparação em termos de fragmentação legislativa, foi calculado o Número Efetivo de Partidos (NEP)¹⁵, proposto por Marku Laakso e Ren Taagepera em 1979, que se propõe a medir o grau de fragmentação do sistema partidário.

QUADRO 3. Variação no Número Efetivo de Partidos (NEP) em termos de cadeiras legislativas.

| | |
|--|-------|
| Eleitos 2018 | 16,47 |
| Regra 2018 sem Coligação | 14,30 |
| Simulação dos Eleitos com as Regras 2014 | 15,78 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CespData: www.cepspdata.io

15 onde indica a proporção de cadeiras (ou votos) do partido i

O que notamos é que mesmo na simulação que desconsidera as coligações eleitorais o NEP ainda é muito alto, o que significa que a fragmentação na câmara dos deputados ainda estaria entre as maiores do mundo. Apenas a título de comparação o NEP calculado com base nas cadeiras para a eleição mais recente na Alemanha (2017) é 5,58, na Argentina (2017) é 3,31, na Bélgica (2014) é 7,82, na Itália (2018) é 2,90 e na Índia (2014) é 3,45.¹⁶

A expectativa é que apenas quando começar a operar de forma mais objetiva a cláusula de desempenho associada a proibição das coligações nas eleições proporcionais, ou seja, a partir da eleição de 2022, devem ser sentidos os efeitos mais substantivos das mudanças introduzidas em 2015 e 2017 na legislação eleitoral brasileira.

3. EXPECTATIVAS FUTURAS

■ Embora à primeira vista possa parecer que as reformas aprovadas em 2015 e 2017 não tenham surtido efeito, e que uma nova seja necessária caso o objetivo seja diminuir a fragmentação legislativa, e assim diminuir os custos de coordenação do governo e de governabilidade no Brasil¹⁷, não faltam razões para se defender que não é hora de se reformar as regras de distribuição e alocação das cadeiras do sistema eleitoral brasileiro, e sim de esperar pela implementação completa das mudanças já aprovadas, que tudo indica possuem sim potencial para diminuir a fragmentação parlamentar.

Quando observados o desempenho dos partidos em 2018 em relação à cláusula de desempenho e simulados o resultado caso a regra definitiva já estivesse valendo – e aqui cabe, mais uma vez apresentar a ressalva de que essas simulações devem ser consumidas com parcimônia, uma vez que tanto partidos como eleitores tendem a mudar seu comportamento mediante a mudança das regras –, justifica-se a expectativa positiva em relação as mudanças já aprovadas.

No pleito de 2018, dos 35 partidos que se apresentaram 14 não conseguiram cumprir o critério de uma votação nacional mínima de 1,5% dos votos válidos nacionais para Deputado Federal.

16 Informações organizadas por Michael Gallagher e disponíveis no seu Electoral systems web site: https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/index.php

17 Ver Governabilidade / org. Humberto Dantas. — Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

QUADRO 4. Partidos que não atingiram a Cláusula de Desempenho de 1,5%

| | |
|------|---------|
| PCO | PMN |
| PSTU | PRTB |
| PCB | REDE |
| PMB | PRP |
| DC | PC do B |
| PPL | PHS |
| PTC | PATRI |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CepespData: www.cepespdata.io

Todos os partidos que cumpriram a meta de votos nacionais também tiveram sucesso em garantir o mínimo de votos necessário em um terço das unidades da federação. Por outro lado, nenhum dos partidos que cumpriu a regra do desempenho em termos de voto conseguiu cumprir, alternativamente, a meta de eleger ao menos 9 deputados por nove unidades da federação distintas.

Em 2022 será exigido dos partidos uma votação nacional não inferior a 2% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas, ou alternativamente a eleição de 11 deputados em pelo menos um terço das UFs. Se essa regra mais dura já estivesse em vigor em 2018, seriam 19 dos 35 partidos que não a teriam cumprido. Ao grupo de partidos listados no quadro 2 se juntariam PPS, PV, PSC, AVANTE e SD.

Já em 2026 será exigido dos partidos uma votação nacional não inferior a 2,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% dos votos válidos em cada uma delas, ou alternativamente a eleição de 13 deputados em pelo menos um terço das UFs. Se essa regra mais dura já estivesse em vigor em 2018, seriam 21 dos 35 partidos que não a teriam cumprido, e Podemos, PROS e PTB se juntariam ao grupo de partidos que deixariam de participar da divisão dos recursos públicos.

Apenas 11 partidos cumpriram, já em 2018, a cláusula definitiva que entrará em vigor em 2030, um mínimo de 3% dos votos válidos em pelo menos um terço das Unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos em cada uma delas, ou alternativamente, eleger 15 Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

QUADRO 5. Partidos que cumpriram, já em 2018, a Cláusula de Desempenho

| Partido | 2% ou 11 deputados eleitos (2022) | 2,5% ou 13 deputados eleitos (2026) | 2,5% ou 15 deputados eleitos (2030) |
|---------|-----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| PTB | X | | |
| PROS | X | | |
| PODE | X | | |
| NOVO | X | X | |
| PSOL | X | X | |
| SD* | X | X | |
| PDT | X | X | X |
| DEM | X | X | X |
| PRB | X | X | X |
| PR | X | X | X |
| PSB | X | X | X |
| MDB | X | X | X |
| PP | X | X | X |
| PSD | X | X | X |
| PSDB | X | X | X |
| PT | X | X | X |
| PSL | X | X | X |

* O Solidariedade cumpre, nos dois casos marcados, apenas a regra alternativa da quantidade de eleitos, nunca pelo percentual mínimo de votos.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CepespData: www.cepespdata.io

Todos os partidos assinalados com “X” no Quadro 5, o que indica que cumpriram já em 2018 a meta de mínimo de votos nacionais para superar a Cláusula de Desempenho, também teriam sucesso em garantir o mínimo de votos, ou alternativamente eleitos, necessários em um terço das unidades da federação.

Essas simulações nos permitem vislumbrar, no médio prazo, um parlamento menos fragmentado, mesmo sabendo que os partidos repensarão suas estratégias de lançamento de candidatos e de campanha. Ainda que partidos se fundam a fim de aumentar suas chances de acessar os escassos e desejados recursos públicos, não temos razões para acreditar que o número de partidos com representantes na Câmara dos Deputados caia para algo próximo da metade dos 30 partidos que elegeram ao menos um representante, o que tende a impactar também o indicador do Número Efetivo de Partidos.

Nos resta aguardar para saber se a diminuição da fragmentação no Congresso Nacional será condição suficiente para resolver os problemas de coordenação, e diminuir os custos de governabilidade, facilitando a aprovação da agenda do executivo, e se também impactará na diminuição dos custos das campanhas eleitorais no país. E torcer para que parlamentares e opinião pública tenham paciência para esperar a conclusão da implementação das mudanças já aprovadas antes de aprovarem novas mudanças na legislação eleitoral.

LARA MESQUITA é pesquisadora pós-doutoranda no CEPESP/FGV, e durante a redação desse artigo contou com financiamento da FAPESP – processo nº 2017/07503-9, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP. lamesquita@gmail.com

GABRIELA CAMPOS é mestranda em Administração Pública na FGV e pesquisadora no CEPESP/FGV.

REFERÊNCIAS

AVELINO, G. Sistemas Eleitorais: o sistema proporcional. *Rev. Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 13-24, jan./jun. 2015. Disponível em http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_SOCIEDADE_v3n4.pdf

DANTAS, H. M., MESQUITA, L., e TANAKA, M. Governabilidade e sistema eleitoral. In DANTAS, M H. (org). *Governabilidade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

KRAUSE, S. & KESTLER, T. Sistemas Eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha. *Cadernos Adenauer XVIII* – nº4. 2017.

LIMONGI, Fernando: Reforma Política: o longo debate. *Rev. Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 13-24, jan./jun. 2015. Disponível em http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_SOCIEDADE_v3n4.pdf

NICOLAU, Jairo M. *Sistemas Eleitorais*. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2011.

NICOLAU, Jairo M. Reforma Eleitoral no Brasil: Impressões Sobre Duas Décadas de Debate. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.5, n.5, P.7-16, Dez. 2013. Disponível em <http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/edicao/EDdez2013.pdf>

NICOLAU, Jairo M. *Representantes de Quem? Os (Des)Caminhos do Seu Voto da Urna até a Câmara Dos Deputados*. Zahar, 2017

SILVA, G. P. Reforma Política como Reforma Eleitoral: a dimensão persistente. *Rev. Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 13-24, jan./jun. 2015. Disponível em http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2015/05/REVISTA_PARLAMENTO_SOCIEDADE_v3n4.pdf

CÓDIGO ELEITORAL ANOTADO. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral>

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97, DE 4 DE OUTUBRO DE 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm

LEI Nº 13.487, DE 6 DE OUTUBRO DE 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm

LEI Nº 13.488, DE 6 DE OUTUBRO DE 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm

LEI Nº 13.165, DE 29 DE SETEMBRO DE 2015. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm

APÊNDICE

| Partido | Eleitos 2018 | Simula Regra 2014 | Simula Regra 2018 exceto barreira 10% | Simula Regra 2018 exceto pequenos na distribuição das sobras | Simula Regra 2018 sem coligações |
|-------------|--------------|-------------------|---------------------------------------|--|----------------------------------|
| PRB | 30 | 33 | 30 | 33 | 28 |
| PP | 37 | 37 | 37 | 37 | 36 |
| PDT | 28 | 25 | 28 | 25 | 26 |
| PT | 56 | 54 | 56 | 54 | 67 |
| PTB | 10 | 11 | 9 | 11 | 5 |
| MDB | 33 | 34 | 33 | 34 | 38 |
| PSL | 52 | 58 | 59 | 51 | 61 |
| REDE | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| POD | 11 | 11 | 10 | 12 | 10 |
| PSC | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| PR | 33 | 34 | 32 | 35 | 34 |
| PPS | 8 | 8 | 8 | 8 | 3 |
| DEM | 29 | 28 | 27 | 30 | 26 |
| DC | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| NOVO | 8 | 8 | 9 | 7 | 10 |
| PHS | 6 | 5 | 6 | 5 | 4 |
| PMN | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 |
| PTC | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| PSB | 32 | 30 | 31 | 32 | 30 |
| PV | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| PRP | 4 | 2 | 4 | 2 | 2 |
| PSDB | 30 | 33 | 30 | 33 | 32 |
| PSOL | 10 | 9 | 10 | 10 | 11 |
| PATRI | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| PPL | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| PSD | 34 | 36 | 34 | 36 | 39 |
| PCdoB | 9 | 8 | 8 | 9 | 4 |
| AVAN | 7 | 6 | 7 | 6 | 7 |
| SD | 13 | 13 | 12 | 13 | 10 |
| PROS | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Total Geral | 513 | 513 | 513 | 513 | 513 |

Construindo maiorias: novas estratégias em tempos da antipolítica?

SILVANA KRAUSE
CAROLINA PIMENTEL CORRÊA
BRUNO MARQUES SCHAEFER
TIAGO ALEXANDRE LEME BARBOSA

RESUMO

■ Em democracias presidencialistas a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo representa um aspecto imprescindível do cenário político no que diz respeito a governabilidade. No caso brasileiro, encontramos uma combinação de presidencialismo, multipartidarismo e proporcionalidade, o que torna a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo ainda mais desafiante. Para que o presidente consiga maioria no Legislativo deve recorrer à muitos partidos, e esta tem sido a estratégia de todos os presidentes eleitos desde FHC (1994). O chamado presidencialismo de coalizão tem caracterizado o modo brasileiro de fazer política, o que é compreendido, na opinião pública em geral, como uma relação de “toma-lá-dá-cá”, onde se privilegia a troca de apoio no Congresso Nacional por cargos e influência no Governo Federal. Nas eleições de 2018, o vencedor da corrida presidencial, Jair Bolsonaro, autoproclamou-se antítese desse processo de formação de coalizões, prometendo privilegiar nomes “técnicos” em detrimento dos partidos e privilegiando uma estratégia de construção de maiorias que busca suprir a representação partidária no Poder Legislativo.

Nesse artigo, buscamos analisar como se deram os primeiros passos da formação, ou não formação, da coalizão de apoio presidencial, quem ocupou os ministérios e a relação entre o presidente e as chamadas bancadas temáticas. Observamos, de forma comparada, a evolução da fragmentação partidária na

Câmara Federal e como os presidentes anteriores lidaram com esse processo. A Câmara Federal possui a mais alta fragmentação de sua história e os ministros do novo governo são na sua maioria militares, também sem experiência no legislativo nacional e com pouca trajetória política. Assim, ainda que o governo possa sofrer alterações em suas estratégias ao longo do mandato, temos um Executivo que foge à regra das coalizões anteriores, por não possuir uma sólida base no Congresso Nacional e não contar com políticos profissionais em cargos estratégicos. Esse processo tende a aumentar as tensões entre os poderes e, possivelmente, “travar” a agenda presidencial.

ABSTRACT

■ In presidential democracies, the relationship between the executive branch and the legislative branch is an essential aspect of the political landscape with regard to governance. In the Brazilian case, we find a combination of presidentialism, multi-partyism and proportionality, which makes the relationship between the Executive and Legislative Powers even more challenging. In order for the president to achieve a majority in the legislature, he must appeal to many parties, and this has been the strategy of all presidents elected since FHC (1994). The so-called coalition presidentialism has characterized the Brazilian way of doing politics, which is understood, in the general public, as a take-a-don-relation, where the exchange of support in the National Congress by positions and influence in the Federal Government is privileged. In the 2018 election, presidential race winner Jair Bolsonaro proclaimed himself as the antithesis of this process of forming coalitions, promising to privilege “technical” names to the detriment of parties and favoring a majority-building strategy that seeks to provide party representation in the Legislative power.

In this article, we seek to analyze how the first steps of the formation, or not formation, of the coalition of presidential support, who occupied the ministries and the relationship between the president and the so-called thematic groups, were taken. We observe, in a comparative way, the evolution of party fragmentation in the Federal Chamber and how the previous presidents handled this process. The Federal Chamber has the highest fragmentation of its history and the ministers of the new government are mostly military, also inexperienced in the national legislature and with little political trajectory. Thus, although the government may undergo changes in its strategies over the term of office, we have an Executive who escapes the rule of previous coalitions because he does not

have a solid base in the National Congress and does not count on professional politicians in strategic positions. This process tends to increase tensions between powers and, possibly, ‘brake’ the presidential agenda.

I. INTRODUÇÃO

■ Em democracias presidencialistas a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo representa um aspecto importante do cenário político no que diz respeito à governabilidade – a articulação entre esses dois poderes pode influenciar diretamente a agenda de governo e, por conseguinte, a estabilidade político-institucional do país. No caso brasileiro, além de encontramos uma combinação de presidencialismo, multipartidarismo e proporcionalidade, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo se torna ainda mais intensa diante da formação de grandes coalizões (ABRANCHES, 1989).

O chamado presidencialismo de coalizão tem caracterizado o modo brasileiro de fazer política, o que, muitas vezes, é compreendido, apenas, como uma relação de “toma-lá-dá-cá”, onde se privilegia a troca de apoio no Congresso Nacional por cargos e influência no Governo Federal. Assim, apesar da literatura apontar relações de causalidade entre o tamanho e proporcionalidade da base *vis-à-vis* aprovação da agenda presidencial, é importante notar que a formação de coalizões, diante dos escândalos de corrupção e da onda antipartidária¹ crescente no país, não tem sido bem vista na opinião pública. Dessa forma, recentemente, no contexto das eleições de 2018, essa busca por coalizão por parte do Executivo foi inserida na mídia e nas movimentações de campanha eleitoral como um possível “problema” do campo político brasileiro. Quando ainda candidato, Jair Bolsonaro salientava que o seu modo de fazer política, caso eleito, não se pautaria nessa tradicional relação com os partidos e com o Poder Legislativo. Depois de vencer as eleições e assumir a chefia do Executivo, Bolsonaro tem demonstrado algumas particularidades na formação do seu governo – tanto na escolha do seu quadro ministerial como na construção da sua base no Congresso, ressaltando, por exemplo, a vontade de dialogar strategi-

1 Pesquisa DATAFOLHA durante a campanha eleitoral de 2018 indicou que apenas 2% do eleitor brasileiro confiava nas legendas (<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/06/1971972-partidos-congresso-e-presidencia-sao-instituicoes-menos-confiaveis-do-pais.shtml>. Acesso em 20 de fevereiro de 2019).

camente antes com as bancadas temáticas² (como as do boi, da bala e da bíblia) do que com as legendas partidárias.

É diante desse contexto que nos propomos, neste artigo, a observar as dinâmicas deste processo que, até o momento, têm caracterizado a formação do governo eleito em 2018, buscando responder as seguintes questões: Como o Poder Executivo tem construído a sua relação com os partidos no Congresso? Quais são as possíveis estratégias da presidência para lidar com a formação de coalizões? Como se caracteriza, diante disso, a formação dos Ministérios? A aposta em dialogar com as bancadas temáticas segue em curso? Como tais escolhas podem ser observadas e comparadas com outros momentos do panorama histórico-político brasileiro?

Orientados por tais questionamentos e cientes do desafio, e possíveis incertezas, em observar e analisar uma realidade política tão recente e que se transforma numa velocidade ímpar, organizamos o nosso trabalho da seguinte forma, para além dessa introdução: num primeiro momento, revisamos parte da teoria a respeito do presidencialismo de coalizão brasileiro e suas características; logo depois, atentamos para a formação da base partidária do Governo no Congresso Nacional; o próximo passo foi observar as estratégias do Presidente na formação de seu quadro ministerial – com ênfase para a peculiaridade de grande parte deste quadro ser composto por Ministros com pouca experiência na área executiva pública nacional e caracterizado por uma forte presença de militares; em seguida, analisamos a participação dos partidos políticos nas pastas dos Ministérios; noutro tópico, observamos a relação do Governo com as bancadas temáticas e a sua representação nos Ministérios, enfatizando, por um lado, as fragilidades desta estratégia e, por outro, destacando que, na composição do primeiro escalão do Presidente, elas não foram muito expressivas em sua representação. Nas considerações finais, salientamos que a estratégia de construção de maiorias do recém-eleito governo de Jair Bolsonaro apresenta um claro distanciamento do padrão da formação do presidencialismo de coalizão adotado na nova democracia brasileira. Os impactos destas mudanças sobre a governança e a estabilidade

2 O termo bancada temática é utilizado, geralmente, nos meios de comunicação e mesmo em trabalhos acadêmicos, como o nosso, para se referir a formas de associação de parlamentares que transcendem os partidos. Estas podem ser formalizadas junto à Câmara dos Deputados com a assinatura de, ao menos, 100 deputados federais e passam a ter reconhecimento como Frentes Parlamentares. As bancadas BBB não são formalmente constituídas com esses nomes, mas possuem poder de articulação em votações estratégicas, conforme apontam estudos recentes (Quadros & Madeira, 2018; Prandi & Santos, 2017; Faganello, 2015).

política ainda estão a ser vistos, pois o governo está apenas dando seus primeiros passos em seu “*debut*”.

2. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: EM BUSCA DE MAIORIAS

■ Nas análises sobre o sistema de governo presidencialista, especialmente após o processo de transição aos regimes civis nos países do continente latino-americano, a preocupação central de vários pesquisadores se fundamentava em garantir a estabilidade das novas democracias. Primeiramente, foi desenvolvido o argumento de que o sistema de governo presidencialista era o principal responsável pela instabilidade política (LINZ, 1990; LIJPHART, 1991). Foram apontados elementos que gerariam entraves à governabilidade como: a separação de poderes, que produzia uma dupla legitimidade; os mandatos fixos, com pouca agilidade de mudança em caso de desaprovação de um presidente; o vencedor de uma eleição presidencial “ganha tudo” neste sistema, sem os perdedores participarem do governo, incentivando o boicote e o “quanto pior melhor” e a dificuldade de um presidente construir maiorias no poder legislativo. Porém, este entendimento foi especialmente relativizado com os argumentos de Nohlen (1992) e Mainwaring (1993) que de forma convincente demonstraram que o sistema presidencialista de governo não pode ser responsabilizado pela instabilidade política sem considerar o contexto e ambiente institucional em que atua. Por um lado, o alcance de bons resultados não depende obrigatoriamente de um sistema de governo, pois há exemplos empíricos que demonstram estabilidade política democrática tanto em regimes presidencialistas quanto parlamentaristas. Por outro, o presidencialismo deve ser analisado com outras variáveis institucionais, como o sistema partidário; a existência e o perfil do arranjo federalista; as regras de funcionamento, relacionamento e capacidade de ação dos poderes Legislativo e Executivo e ainda a cultura política. Nesta linha de contra crítica, são apresentadas fundamentações positivas em relação ao presidencialismo, que eram vistos a priori como necessariamente negativos. A independência dos poderes pode proporcionar controle e equilíbrio de poder; a rigidez do mandato pode trazer estabilidade, pois a flexibilidade de constantes mudanças em gabinetes ministeriais também pode fomentar instabilidade política. Além disto, o problema do “vencedor leva tudo” em sistemas presidencialistas não é de sua exclusividade, na medida em que também podem ocorrer em sistemas parlamentaristas.

Considerando esse debate, uma preocupação que adquiriu centralidade para avaliar a dinâmica de funcionamento do presidencialismo é o desafio para a cons-

trução de maiorias governativas. Diagnosticar o perfil do sistema partidário, bem como analisar os recursos institucionais disponíveis ao Executivo e Legislativo neste jogo de busca de maiorias é essencial para uma avaliação das potencialidades e limites do sistema de governo. O caso brasileiro é um exemplo claro de um multipartidarismo no Legislativo, em que o Poder Executivo é fadado a desenvolver estratégias de maiorias que são formadas desde as coligações eleitorais até as coalizões partidárias após eleições do Executivo.

O fato é que no Brasil, o presidencialismo dispõe de mecanismos institucionais e incentivos estatais que, se devidamente mobilizados, favorecem a formação de coalizões legislativas capazes de dar suporte majoritário ao Executivo no Parlamento. Diante deste quadro, em 1988, para caracterizar o modelo político do país, Sérgio Abranches deu vida ao termo “presidencialismo de coalizão”, que, desde então, passou a protagonizar o debate brasileiro e até a política comparada sobre os regimes presidencialistas. Nas palavras do autor:

[...] o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”[...] (ABRANCHES, 1988, p. 21-22).

Assim, a suposta explosiva combinação de um presidencialismo com multipartidarismo encontrou no contexto brasileiro uma solução cooperativa na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, semelhante à identificada nas democracias parlamentaristas multipartidárias europeias. Nesta perspectiva, o processo de construção de coalizões se fundamenta em três dimensões: a) a aliança eleitoral, que implica uma negociação em torno de “diretivas programáticas mínimas” e de princípios a serem cumpridos após a vitória eleitoral, b) a constituição do governo, marcada pela disputa por cargos e compromissos relativos ao programa de governo e c) a “transformação da aliança em coalizão efetivamente governante”. Para o caso do Brasil, estas dimensões ainda se constituem em dois eixos centrais: o partidário e regional (ABRANCHES, 1989, p. 27).

Embora sujeito a instabilidades, que seriam evitáveis nos regimes parlamentaristas, o presidencialismo brasileiro, para Abranches (1988), poderia alcançar certo grau de governabilidade, mesmo em face de um Congresso fragmentado. Para isso, em suma, o Presidente da República teria que jogar o jogo da troca de apoio parlamentar por cargos, verbas, influência decisória e toda uma série de recursos estatais. Neste sentido, os parlamentares seriam especialmente motiva-

dos pela distribuição dos recursos estatais para suas bases de apoio e, em alguma medida, por interesses partidários, uma vez que os partidos, enquanto uma ação coletiva coordenada, garantem maior poder de barganha dos parlamentares diante do governo, se forem disciplinados.

À primeira vista, pode-se, então, assumir a concepção de que o presidencialismo de coalizão seria um modelo governativo peculiar e original brasileiro, do “toma-lá-dá-cá” reforçando o estilo clientelista da ação política. No entanto, por um lado, é necessário entender que adotar o presidencialismo e ter um governo que recorre à formação de coalizões para alcançar a sustentação governativa não é algo exclusivo do Brasil. Por outro lado, é também preciso estar alerta à julgamentos precipitados e normativos a seu respeito, ou ainda responsabilizá-lo como aquele que contorna a síndrome de paralisia decisória, “fardo” inevitável de sistemas presidencialistas multipartidários. Fundamental, antes de qualquer avaliação, é explicá-lo na essência de sua dinâmica e funcionamento real (Limongi, 2006), ao invés de se ater em posicionamentos pré-concebidos.

Recentemente, Freitas (2016) ainda fez uma reflexão sobre o presidencialismo adotado no Brasil utilizando o termo “presidencialismo da coalizão”. O argumento central contribui com um olhar não reduzido à perspectiva de um sistema de governo baseado em um “toma-lá-dá-cá” e de “troca de favores”, mas de um compartilhamento de poder e de responsabilidades sobre o conjunto de políticas. Ou seja, destaca que todos os partidos que compõem a coalizão têm um papel na formulação e implementação de políticas Assim, Freitas (2016) explica que:

[a] divisão das pastas ministeriais entre os partidos implica em divisão de responsabilidade sobre o conjunto de políticas. Todos os partidos que compõem a coalizão participam e influenciam no resultado final do processo decisório. Como mostra o controle cruzado que se verifica na tramitação das matérias, essa responsabilidade nunca é exclusiva. Partidos, de uma forma ou outra, compartilham essa responsabilidade, são coautores da maioria das propostas transformadas em lei (FREITAS, 2016, p. III).

A coalizão, portanto, não deve ser entendida como uma restrição ao poder presidencial, mas sim como a forma que este toma. A coalizão é o que o torna tal poder efetivo – “(...) é ela a responsável pela alteração do status quo legal” (FREITAS, 2016, p. III). Assim, a agenda política expressa nas propostas enviadas pelo Executivo deixa de ser do presidente e passa a ser da coalizão – por isso: o presidencialismo da coalizão.

Cabe ainda salientar que Abranches (2018) revisitou o conceito para aplicá-lo de maneira mais ampla à história institucional republicana brasileira recente. Neste trabalho, destaca que tem se tornado dominante a ideia de que distorções e vícios, como o “toma-lá-dá-cá”, a cooptação, o clientelismo, a corrupção, derivariam do presidencialismo de coalizão, mas não derivam. Abranches (2018) explica que essas são maneira ilegítimas de formar alianças e coalizões, todavia, as coalizões podem ser formadas por métodos legítimos de negociação, de modo a livrar o presidencialismo de coalizão desses vícios. Nesse sentido, para Abranches (2018), o presidencialismo de coalizão sofreu alterações ao longo dessas três décadas – caracterizando-se por mudanças de regras, em conjunturas bastante variadas e alcançando diferentes resultados. Nas palavras do autor:

Houve um elemento de ensaio e erro no desenho das regras do jogo político e eleitoral. Há uma queda de braço permanente entre os que querem o modelo mais democrático, menos clientelista e menos vulnerável à corrupção e aqueles que, ao contrário, lutam para preservar o status quo oligárquico, clientelista e vulnerável à influência ilegal dos endinheirados. Essa clivagem não se confunde com a divisão esquerda/direita. O clientelismo oligárquico, que limita o escopo da democracia e interfere na formação das coalizões, existe à esquerda e à direita do espectro político (ABRANCHES, 2018, p.10).

Abranches (2018) também chama atenção aos limites do argumento de que a substituição do presidencialismo de coalizão poderia resolver os entraves do sistema político brasileiro, e que sua simples alteração pode ter consequências não desejadas. O alerta traz luz à necessidade de relativizar as expectativas infladas a respeito do alcance que mudanças na engenharia do sistema político podem produzir no enfrentamento de práticas clientelistas e patronagem na política brasileira. A raiz das mazelas do poder oligárquico não está exatamente no presidencialismo de coalizão, mas reside em uma interação histórica entre política, economia e sociedade. Como destaca o autor, “(...) nosso sistema político-econômico encontrou no presidencialismo de coalizão os instrumentos para reprodução do domínio oligárquico” (ABRANCHES, 2018, p. 371).

Desse modo, responsabilizar a dinâmica da construção de maiorias do presidencialismo de coalizão como a variável determinante do “toma-lá-dá-cá” é não reconhecer que o país já experienciou outras formações de governança e, ao mesmo tempo, é desconsiderar que essa prática não é recente na história do país e nem exclusiva da nova democracia brasileira.

3. PARTIDOS NO CONGRESSO: BASE GOVERNISTA GELATINOSA E DISRUPTIVA

■ A tradição de construção de base partidária dos presidentes no Congresso brasileiro não é de estabilidade, há vários exemplos que demonstram esta característica. A instabilidade apresenta-se em rompimentos com os próprios partidos da coligação eleitoral, como o recente caso do principal aliado, e partido do Vice, da ex-Presidente Dilma, o MDB/PMDB, que retirou o apoio no Congresso e foi fundamental na aprovação do processo de *impeachment* (BARBOSA, MELO & TAROUCO, 2017).

É preciso também considerar a conjuntura polarizada e instável da campanha eleitoral de 2018 para compreender o cenário de construção da base governista no Congresso por parte do Presidente eleito. O pleito apresentou um momento de profunda rejeição às principais legendas estabelecidas na política institucional brasileira³ e a estratégia de construir uma candidatura “antissistema” impactou no resultado da configuração da base governista de Jair Bolsonaro. Em primeiro lugar, a candidatura vitoriosa por um partido (PSL⁴) até então insignificante no Congresso Nacional⁵ e sem estrutura organizacional consolidada. A fragilidade e falta de coesão da legenda já foi exposta antes da campanha, quando Bolsonaro se filia ao PSL para poder ser candidato. Várias lideranças, pertencentes ao movimento “Livres”, abandonaram a organização, com o argumento de que o candidato não era liberal, tanto nos costumes quanto na economia⁶. Em segundo lugar, Bolsonaro também não estabeleceu uma ampla aliança eleitoral com partidos de maior peso na representação política. O Presidente estabeleceu uma pequena coligação com o PRTB, que é a legenda do seu Vice-Presidente e que não possui representação na nova composição da Câmara dos Deputados⁷. Outro importante aspecto a ser observado diz respeito aos sinais da dificuldade em garantir coesão na sua própria base de apoio durante a campanha eleitoral.

3. O Instituto de pesquisa Data Folha revelou que apenas 2% dos brasileiros confiam muito nos partidos. A rejeição aos candidatos era alta durante toda a campanha e sintetizou um sentimento geral nesta eleição. www.datafolha.com.br. Pesquisa realizada em 6 e 7 de junho de 2018.

4. Partido Social Liberal.

5. O PSL teve apenas um deputado federal eleito em 2014 e em outubro de 2018, antes da eleição, a sua bancada na Câmara representava 8 deputados federais. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/psl-partido-de-bolsonaro-pula-de-nanico-a-2a-bancada-da-camara.shtml>

6. <https://exame.abril.com.br/brasil/7-perguntas-para-o-livres-que-deixou-o-psl-apos-filiacao-de-bolsonaro/>

7. Na eleição de 2014 PRTB fez apenas um deputado federal.

TABELA 1. Partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

| CÂMARA DOS DEPUTADOS* | | SENADO FEDERAL** | |
|-----------------------|---------------------|------------------|---------------------|
| Partido | Número de Deputados | Partido | Número de Senadores |
| PT | 56 | MDB | 12 |
| PSL | 52 | PSDB | 9 |
| PP | 37 | PSD | 7 |
| MDB | 34 | DEM | 6 |
| PSD | 34 | PT | 6 |
| PR | 33 | PODE | 5 |
| PSB | 32 | PP | 5 |
| PRB | 30 | REDE | 5 |
| PSDB | 29 | PDT | 4 |
| DEM | 29 | PSL | 4 |
| PDT | 28 | PTB | 3 |
| SD | 13 | PR | 2 |
| PODE | 11 | PHS | 2 |
| PTB | 10 | PPS | 2 |
| PSOL | 10 | PSB | 2 |
| PCdoB | 9 | PRB | 1 |
| PSC | 8 | PROS | 1 |
| PROS | 8 | PRP | 1 |
| PPS | 8 | PSC | 1 |
| NOVO | 8 | PTC | 1 |
| AVANTE | 7 | SD | 1 |
| PHS | 6 | Sem Partido | 1 |
| PATRI | 5 | TOTAL | 81 |
| PV | 4 | | |
| PRP | 4 | | |
| PMN | 3 | | |
| PTC | 2 | | |
| DC | 1 | | |
| REDE | 1 | | |
| PPL | 1 | | |
| TOTAL | 513 | | |

*Composição de acordo com os resultados das Eleições 2018.

**Distribuição de cadeiras considerando os senadores em exercício e o resultado das Eleições de 2018. O cálculo considera os partidos de Mailza Gomes (PSBD) e Luiz Carlos do Carmo (MDB) suplentes de Gladson Cameli e Ronaldo Caiado, respectivamente.

Fonte: Sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e Senado Federal: <https://www2.camara.leg.br> e <https://www12.senado.leg.br>.

O PSL não evitou que algumas de suas lideranças do Nordeste⁸ apoiassem o candidato Fernando Haddad no segundo turno, além disso, houveram disputas pela direção nacional da legenda entre familiares do presidenciável e lideranças da organização.

O resultado das urnas apresentou no Legislativo um total de 30 partidos eleitos, com o partido do Executivo (PSL) elegendo a segunda maior bancada, mas com uma representação insuficiente para ser maioria. Na tabela 1 podemos verificar a distribuição das cadeiras, por partido, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A configuração da representação no Congresso Brasileiro na Eleição de 2018 refletiu o aprofundamento da fragmentação partidária que vinha crescendo de forma contínua desde a Eleição de 2002. Diante desta formatação, o desafio do novo Presidente em buscar uma base no Congresso se tornou ainda maior. No entanto, o discurso de diplomação do Chefe do Poder Executivo demonstrou que a representação política não seria o centro de sua governança e novas estratégias seriam adotadas para enfrentar um Congresso disperso: “O poder popular não precisa mais de intermediação. As novas tecnologias permitiram uma relação direta entre o eleitor e seus representantes”⁹. Assim, observa-se que a estratégia para a governança adotada pelo Presidente assemelha-se a de sua campanha eleitoral, na qual o uso de ferramentas da *internet* para se comunicar com os eleitores foi intenso. Em tempos de comunicação direta nas redes sociais, o discurso inaugural de Bolsonaro procura minimizar o papel da intermediação política com as legendas. O que não surpreende em um cenário de rejeição aos partidos e de desestruturação das legendas tradicionais que atuaram nos governos da nova democracia brasileira.

TABELA 2. Evolução da Fragmentação Partidária na Câmara dos Deputados

| | 1986 | 1990 | 1994 | 1998 | 2002 | 2006 | 2010 | 2014 | 2018 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| Número de partidos eleitos | 9 | 19 | 18 | 18 | 19 | 21 | 22 | 28 | 30 |
| Número efetivo de partidos | 3,2 | 8,38 | 8,15 | 7,36 | 8,4 | 9,3 | 10,8 | 13,27 | 16,40 |

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral). <http://www.tse.jus.br/>

Número efetivo de partidos baseado em índice de fragmentação de LAAKSO & TAAGEPERA (1979).

8 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/candidato-do-partido-psl-apoia-haddad-em-ergipe-e-se-diz-ameacado.shtml>

9 <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/10/poder-popular-nao-precisa-mais-de-intermediacao-diz-bolsonaro-no-discurso-da-diplomacao.ghtml>. Acesso em 18 de fevereiro de 2019.

Apesar desta estratégia, o Presidente sabe da necessidade de buscar no Congresso apoio para a implementação das reformas propostas em sua campanha. Provavelmente, sua gestão não alcançará sucesso se reduzir o seu governo a esta intenção de relação direta com o eleitor. Além da impossibilidade técnica das democracias representativas funcionarem sem instâncias de intermediação política, há razões da própria engenharia do sistema de governo presidencialista brasileiro que obrigam o Executivo a elaborar estratégias de construção de base de apoio no Congresso. Se por um lado, a Constituição de 1988 ampliou os poderes do Executivo para: produzir atos normativos provisórios com força de lei, usufruir de poder de veto parcial e total em propostas de lei do Congresso Nacional, utilizar do seu poder de agenda e, ainda, controlar a ordenação de despesas orçamentárias; por outro lado, a experiência tem mostrado que o apoio do Poder Legislativo é fundamental (Ames, 2003).

Além da fragmentação partidária ser uma variável que dificulta a formação de uma base governista, é necessário, ainda, considerar outros elementos da configuração partidária do novo Congresso eleito. Mesmo dentro do partido do Presidente e dos seus partidos aliados já podemos observar alguns sinais de dificuldades. Tomemos como exemplo a recente votação do Decreto proposto pelo Governo, que alterava a Lei de Acesso à Informação, e que foi rejeitado – o Presidente da legenda do PSL, Luciano Bivar, apresentou voto contrário à aprovação do Decreto¹⁰. O fato é que a expressiva maioria dos partidos têm procurado manter um apoio afirmando estar disposta a colaborar, mas não se considera fazendo parte do governo (PP, MDB, PSD, PRB, DEM, PSDB, PODE, PRP) ou mantêm indefinição (SD, PPS, NOVO, AVANTE, PHS, PV, PMN, PTC, DC). No campo da oposição formalizada estão PT, PSB, PDT, PSOL, PROS, PPL e REDE.

Outro elemento importante, que poderá trazer dificuldades ao governo, é o perfil dos parlamentares eleitos, quase a metade (243 parlamentares) é estreante na Câmara dos Deputados. Destaca-se, também, o grupo de parlamentares iniciantes ser, predominantemente, pertencente à linhagem de partidos classificados como de direita e, portanto, mais próximos a ideologia sustentada pelo Presidente. Apesar dessa aproximação parecer positiva, à primeira vista, e somar no grupo de base de apoio de Jair Bolsonaro, ao mesmo tempo, ela pode resultar numa atuação mais dificultosa do governo dentro da Câmara, pois esse grupo

10 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/presidente-do-psl-luciano-bivar-vota-contrario-o-governo-na-camara.shtml>. Acesso em 20 de fevereiro de 2019.

de atores políticos não possui grande experiência política. Isto ainda se reforça quando consideramos que a oposição (esquerda) tem deputados com experiência de trabalho no Legislativo, especialmente quando se trata do âmbito Nacional.

TABELA 3. Estreantes eleitos em 2018 na Câmara Federal por região e posicionamento direita-centro-esquerda (% da representação das bancadas)¹¹

| Região | Estado | Geral | Partido de Esquerda | Partido de Direita | Partido de Centro |
|----------|---------------------|-------|---------------------|--------------------|-------------------|
| Nordeste | Maranhão | 56 | 50 | 50 | 0 |
| | Piauí | 30 | 0 | 66 | 33 |
| | Ceará | 55 | 50 | 50 | 0 |
| | Rio Grande do Norte | 38 | 33 | 67 | 0 |
| | Pernambuco | 32 | 75 | 25 | 0 |
| | Paraíba | 33 | 50 | 25 | 25 |
| | Sergipe | 38 | 33 | 67 | 0 |
| | Alagoas | 44 | 0 | 50 | 50 |
| | Bahia | 36 | 36 | 57 | 7 |
| | Média | 40 | 36 | 51 | 13 |
| Norte | Amazonas | 75 | 17 | 83 | 0 |
| | Roraima | 50 | 25 | 75 | 0 |
| | Amapá | 50 | 25 | 75 | 0 |
| | Pará | 53 | 22 | 67 | 11 |
| | Tocantins | 50 | 25 | 75 | 0 |
| | Rondônia | 50 | 25 | 75 | 0 |
| | Acre | 50 | 25 | 50 | 25 |
| | Média | 54 | 23 | 71 | 5 |
| Sudeste | Espírito Santo | 40 | 50 | 50 | 0 |
| | São Paulo | 43 | 36 | 64 | 0 |
| | Minas Gerais | 45 | 29 | 67 | 4 |
| | Rio de Janeiro | 61 | 14 | 75 | 11 |
| | Média | 47 | 32 | 64 | 4 |
| Sul | Paraná | 43 | 8 | 92 | 0 |
| | Santa Catarina | 63 | 10 | 80 | 10 |
| | Rio Grande do Sul | 36 | 27 | 55 | 18 |
| | Média | 49,63 | 15 | 76 | 9 |

11 Classificação realizada a partir de Krause *et al.* (2017).

| Região | Estado | Geral | Partido de Esquerda | Partido de Direita | Partido de Centro |
|--------------|--------------------|-------|---------------------|--------------------|-------------------|
| Centro-Oeste | Goiás | 59 | 10 | 90 | 0 |
| | Mato Grosso | 75 | 17 | 67 | 17 |
| | Mato Grosso do Sul | 50 | 0 | 50 | 50 |
| | Distrito Federal | 88 | 29 | 71 | 0 |
| | Média | 68 | 14 | 69,5 | 16,75 |
| | Média região | 49,63 | 27 | 63,59 | 9,67 |

Fonte: Elaborada a partir de dados do TSE sobre os resultados eleitorais de 2018 e pela biografia dos parlamentares disponibilizadas no site da Câmara dos Deputados. Sítios eletrônicos: <https://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa> e <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas>

Com o Presidente já eleito, em dezembro de 2018, o escolhido para o Ministério da Casa Civil, Onyx Lorenzoni (DEM-RS), sinalizava – sobre esta questão do apoio de legendas partidárias – que mesmo que o governo se reunisse com as bancadas dos partidos e com parlamentares, individualmente, a ideia era deixar muito claro que: “(...) não haverá toma-lá-dá-cá. Nós vamos fazer os parlamentares se sentirem valorizados e respeitados, em uma relação absolutamente transparente, com o controle da própria sociedade, mas completamente diferente”¹². Nesse sentido, o discurso se assemelhou a formação do governo de Fernando Collor de Mello. No entanto, em fevereiro de 2019, durante a eleição para as Mesas Diretoras do Senado e, principalmente, Câmara dos Deputados, o governo se articulou para influir na decisão final. A reeleição de Rodrigo Maia (DEM) para a Presidência da Câmara contou com o apoio do PSL, partido do Presidente, que, em troca, recebeu o comando da principal Comissão Permanente da Câmara, a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça).

Após eleito, Bolsonaro manteve o discurso “antissistema” e montou seu Ministério negociando diretamente com os indicados ou bancadas temáticas, e não com seus partidos. O resultado disso é que siglas com filiados no governo não se consideram base, caso do DEM e Novo. E, depois da vitória em segundo turno, apenas o PR se uniu ao bloco governista no interior da Câmara dos Deputados.

12 <https://www.metropoles.com/brasil/politica-br/contra-toma-la-da-ca-bolsonaro-se-reune-com-bancadas-partidarias>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.

4. OS MINISTÉRIOS E AS ESTRATÉGIAS DO PRESIDENTE

■ Quatro estratégias, expressas no discurso e na equipe do Presidente eleito, indicam que o novo Executivo procurou se distanciar das receitas que predominaram na formação das equipes dos Presidentes da nova democracia. A primeira foi a de associar negativamente a experiência do presidencialismo de coalizão com a política do “toma-lá-dá-cá”, aproveitando a onda antipartidária e antipolítica para construir seu quadro ministerial afastado das negociações com as legendas no Legislativo: “*Estamos escolhendo melhor e queremos pessoas independentes, isentas, que sejam honestas e que pensem no Brasil e não em agremiação partidária*”¹³, afirmou Bolsonaro, ressaltando sua promessa de que faria “*uma política diferente*”. Neste sentido, a formação dos Ministérios não seguiu a lógica de “trazer” os partidos representados no Legislativo para dentro do seu governo. Dessa forma, ao que a primeira equipe ministerial revela, a opção inaugural do novo Presidente é a estratégia da decisão “unilateral” (AMORIM NETO, 2006) na construção de sua governança, tendo apenas nove Ministros com filiação partidária (40,9%).

A segunda estratégia, também relacionada à antipolítica, diz respeito ao discurso de diminuição de gastos públicos. Antes mesmo da posse de Jair Bolsonaro, o país acompanhou o debate sobre a extinção de Ministérios, como o do Trabalho e do Meio Ambiente¹⁴ e mesmo a ideia da criação de “super ministérios” como o da Justiça. A terceira, a expressiva presença dos militares na sua equipe ministerial (32%), que não se reduziu ao primeiro escalão, com forte presença em cargos estratégicos do próprio Poder Executivo¹⁵. Por último, uma estratégia visível em sua equipe ministerial, é a forte presença de quadros com nenhuma experiência e *know how* na área executiva pública nacional, apenas 22%, e na área do Poder Legislativo nacional, somente 9%. Estudos tem demonstrado que Ministros fazem o “meio de campo” complexo entre as demandas de grupos sociais e políticos e de interesses estruturados e organizados com a burocracia do Estado. Eles atuam como “filtros” articulando e acomodando as pressões dentro da orientação

13 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/bolsonaro-defende-escolha-de-ministros-sem-discussao-com-partidos.shtml>. Acesso em 25 de novembro de 2018.

14 Esta não concretizada.

15 Levantamento feito estima que cerca de uma centena de postos nos Ministérios e Empresas estatais estão ocupados por membros com origem nas Forças Armadas. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/02/militares-ocupam-cerca-de-cem-cargos-no-governo-bolsonaro-cjrjwoe19o26joitdkd15zs4l.html> e <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2019/02/militares-ocupam-cerca-de-cem-cargos-no-governo-bolsonaro-cjrjwoe19o26joitdkd15zs4l.html>. Acessos em 20 de fevereiro de 2019.

da agenda de governo. Neste sentido, pesquisas recentes alertam para o fato de que possuir uma trajetória de “perfil político” fornece uma *expertise* importante ao bom funcionamento da gestão do Estado (Lopez *et al.*, 2018, p. 33).

Na mesma direção, podemos salientar, ainda, o caso das trajetórias profissionais. Diante do critério de definição exposto por Codato & Franz (2018, p.781), que definem como “Ministros políticos” aqueles que ocuparam, ao menos, metade de sua carreira profissional posições: (1) eletivas (vereadores, ministros, deputados federais e estaduais/distritais, senadores e presidentes), (2) partidárias (cargos na direção e/ou burocracia dos partidos políticos, e (3) nomeações de primeiro escalão (ministérios e/ou secretarias municipais ou estaduais), os Ministros do Presidente Jair Bolsonaro, em sua maioria, não são “profissionais”, pois apenas sete Ministros (27,27% da equipe ministerial) podem ser considerados políticos. Em termos comparativos, nos governos do PSDB (FHC I e II) e do PT (Lula I e II e Dilma I), utilizados no estudo dos autores, as taxas de políticos foram, respectivamente, de: 58,4% e 50%. No primeiro quadro ministerial de Temer, esse número foi ainda maior: 78,57%. Assim, a equipe de Bolsonaro demonstra que, além de não ser centrada numa estratégia de composição partidária aliada à representação no Legislativo, conforme veremos a seguir, também desconsidera o critério de carreiras políticas mais consolidadas na escolha do grupo para compor o governo.

TABELA 5. Composição dos Ministérios do governo Bolsonaro

| Ministério | Nome | Partido | Militar | Experiência Poder Executivo Nacional | Experiência Poder Legislativo Nacional |
|-------------------------------------|---|-------------|------------------------------|--------------------------------------|--|
| Economia | Paulo Guedes | Sem partido | Não | Não | Não |
| Justiça | Sergio Moro | Sem partido | Não | Não | Não |
| Infraestrutura | Tarcísio Gomes de Freitas | Sem partido | Formação Inicial no Exército | Não | Não |
| Casa Civil | Onyx Lorenzoni | DEM | Não | Não | Deputado Federal |
| Secretaria de Governo | Carlos Alberto dos Santos Cruz | Sem partido | Exército | Não | Não |
| Ciência e Tecnologia | Marcos Pontes | PSL | Aeronáutica | Não | Não |
| Advocacia Geral da União | André Luiz de Almeida Mendonça | Sem partido | Não | Não | Não |
| Gabinete de Segurança Institucional | General Augusto Heleno | PATRIOTA | Exército | Não | Não |
| Defesa | General da reserva Fernando Azevedo e Silva | Não | Exército | Não | Não |

| Ministério | Nome | Partido | Militar | Experiência Poder Executivo Nacional | Experiência Poder Legislativo Nacional |
|--------------------------------------|---|-------------|----------|---|--|
| Saúde | Luiz Henrique Mandetta | DEM | Não | Não | Deputado Federal |
| Educação | Ricardo Vélez Rodriguez | Sem partido | Não | Não | Não |
| Banco Central | Roberto Campos Neto | Sem partido | Não | Não | Não |
| Relações exteriores | Ernesto Araújo | Sem partido | Não | Não | Não |
| Agricultura | Tereza Cristina | DEM | Não | Não | Deputada Federal |
| Secretaria-Geral da Presidência | Gustavo Bebianno* | PSL | Não | Não | Não |
| Turismo | Marcelo Álvaro Antônio | PSL | Não | Não | Deputado Federal |
| Minas e Energia | Almirante Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Jr. | Sem partido | Marinha | Não | Não |
| Transparência, fiscalização e CGU | Wagner de Campos Rosário | Sem partido | Exército | Não | Não |
| Meio Ambiente | Ricardo de Aquino Salles | NOVO | Não | Não | Não |
| Desenvolvimento Regional | Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto | Sem partido | Não | Chefe de gabinete do Ministro da Integração Nacional. (2015-2017) | Não |
| Cidadania | Osmar Terra | MDB | Não | Ministro do desenvolvimento social (governo Temer) | Deputado Federal |
| Mulheres, família e direitos humanos | Damara Alves | Sem partido | Não | Não | Não |

* Exonerado do cargo em 19 de fevereiro de 2019, sendo substituído pelo General da reserva Floriano Peixoto. O artigo avalia o primeiro Ministério escalado. A recente mudança revela o fortalecimento dos militares no governo.

Fontes: DHBB, sítio eletrônico do Governo Federal, sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Sítios eletrônicos: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46229653>, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/acompanhe-a-formacao-dos-ministerios-de-bolsonaro.shtml>, <https://www.folhape.com.br/politica/politica/sucessao/2018/11/23/NWS,88445,7,1284,POLITICA,2193-ALA-EVANGELICA-CAMARA-COMEMORA-VELEZ-EDUCACAO.aspx>.

4.1 Partidos nos Ministérios: representação reduzida e coesão ideológica

■ Vários são os estudos que avaliam o grau de “partidarização” dos Ministérios brasileiros, contribuindo com uma perspectiva de contraponto às análises de que os partidos brasileiros seriam frágeis e pouco institucionalizados. Com uma preocupação específica em avaliar a importância das legendas na arena governativa, Meneguello (1996) demonstrou que os partidos brasileiros, na nova democracia, têm ocupado funções importantes na formação de governos em um sistema de governo presidencialista associado a um sistema partidário fragmentado.

Seguindo esta linha de investigação e com a intenção de avaliar a estratégia de construção de maiorias no presidencialismo de coalizão, Amorim Neto (2000) oferece uma ferramenta de mensuração que permite verificar o grau de coalizão entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Seu conceito de “coalescência” se baseia no argumento de que os presidentes buscam formar uma coalizão com partidos que possuem uma expressão representativa no Legislativo e “[...] quanto maior a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescente será o Ministério” (AMORIM NETO, 2000, p. 482). Uma taxa de coalescência perfeita (1,00) seria aquela em que os partidos recebem, proporcionalmente, o número de Ministérios que sua bancada possui no Legislativo e o sucesso dos presidentes em aprovar sua agenda e manter uma base sólida e disciplinada está relacionado à variação da taxa.

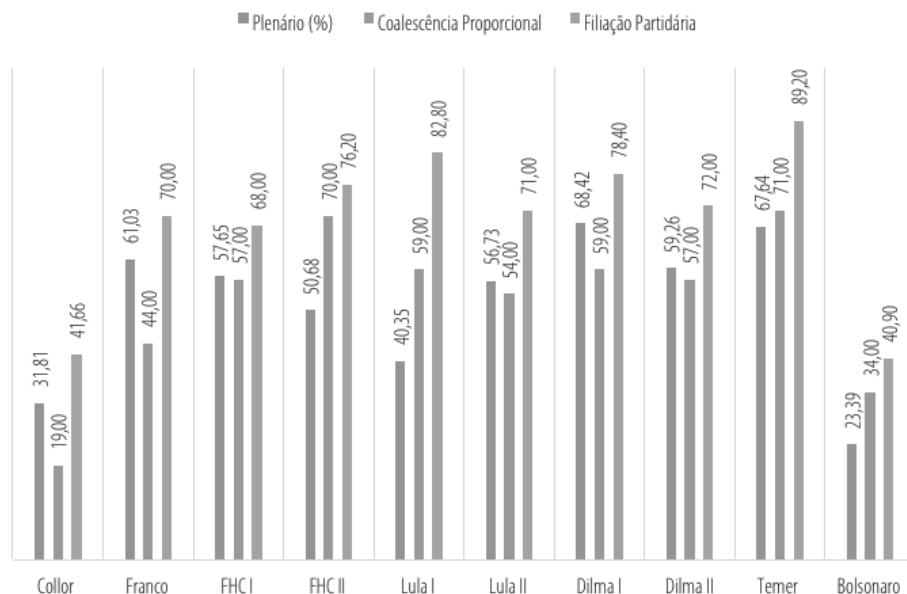
Com a preocupação específica de investigar a dinâmica de estruturação e funcionamento do relacionamento dos Ministérios e dos partidos na arena legislativa em contextos do presidencialismo de coalizão brasileiro, estudos de Batista (2013) e Freitas (2016) não somente reforçam argumentos da importância das legendas como mediadoras do relacionamento entre os poderes, articulados pelas lideranças no interior do Legislativo, como também evidenciam que as conexões das arenas não podem ser entendidas simplesmente como uma “troca de cargos”. Ministros, ao comporem as pastas, estão vinculados e expressam uma agenda de preferências políticas associadas à projetos de identificações programáticas das suas legendas e impactam na formulação e negociação de políticas do governo. São perspectivas que demonstram a centralidade dos partidos na formação e interação de coalizões dos governos na nova democracia brasileira. Ou seja, mesmo que os partidos não sejam coesos ideologicamente ou nacionalizados em termos de estratégia eleitoral (KRAUSE *et al.*, 2017), na arena legislativa – principalmente na Câmara dos Deputados – os líderes possuem recursos para manejar suas bancadas e garantir níveis elevados de disciplina (SANTOS, 2003), e a presença partidária nos Ministérios deve considerar esta variável. Evidentemente, as negociações do Presidente com os partidos – mediadas pelas lideranças de cada legenda – implicam também acordos no “varejo” (PEREIRA *et al.*, 2009, p.214). Essa, no entanto, é somente uma das opções dos chefes do Executivo. Acordos no “atacado”, como liberação de emendas parlamentares e/ou outros recursos monetários e políticos, implicam em negociações com os parlamentares individualmente. O caso do “mensalão” é um exemplo desse tipo de estratégia, como atestam Pereira *et al.* (2009). A questão, sobretudo, é que diversas variáveis entram em jogo para determinar quais as estratégias presidenciais que são possíveis e/ou desejáveis.

Com o intento de detectar se as disparidades ideológicas dos parceiros e a popularidade do Presidente, e não apenas o tamanho da coalizão, importam na dinâmica da coalizão governativa, Bertholini & Pereira (2016) advertem que quanto maior a distância ideológica dos parceiros da coalizão para com o partido presidencial, maiores são os custos de manutenção da coalizão: tanto em termos de distribuição de cargos nos Ministérios e dentro da administração pública federal (negociação no atacado) quanto a liberação de emendas parlamentares (negociação no varejo).

No caso do governo Bolsonaro, sua base, considerando somente os partidos que estão representados nos Ministérios (PSL, MDB, DEM, NOVO, PATRIOTA), é de 120 parlamentares, ou apenas 23,39%¹⁶ da representação do Plenário da Câmara dos Deputados. Em termos de coalescência, o valor total é de 0,34. Ou seja, um desvio grande em relação a proporcionalidade perfeita (1,00). Em termos comparativos, o governo Temer, inaugurado em 2016 – interinamente e de forma definitiva, após a confirmação do *impeachment* de Dilma Rousseff – possuía uma base de 347 deputados federais (11 partidos representados nos Ministérios), com taxa de coalescência de 0,71 – maior nível da Nova República. Cabe ressaltar, porém, que a distância ideológica dos partidos da coalizão de Bolsonaro é mínima, bem como a Câmara dos Deputados que – em sua maioria – tende a coadunar com pontos chave da agenda presidencial tais como: reformas econômicas e pautas identitárias e de costumes. Excetuando o MDB (classificado pela literatura como um partido de centro), os demais parceiros da coalizão são classificados como a direita do espectro político. No gráfico 1, expomos os dados do tamanho proporcional das bases parlamentares dos Presidentes desde Collor (Plenário %), a coalescência das coalizões e o número percentual de ministros com filiação partidária. Estes valores são referentes à primeira coalizão do mandato presidencial, para efeitos de comparação com o recém-empossado governo Bolsonaro.

16 Consideramos o resultado eleitoral. De acordo com as seguintes fontes: <https://noticias.r7.com/prisma/christina-lemos/psl-de-bolsonaro-conquista-mais-2-deputados-e-encosta-no-pt-16012019>, <https://www.ocafezinho.com/2019/01/30/psl-ganha-3-deputados-pt-perde-1-e-bancadas-se-igualam/>, <https://www.metropoles.com/brasil/politica-br/quando-deixar-camara-e-assumir-casa-civil-onix-abrira-vaga-para-psl>. Acesso em 20 de fevereiro de 2019. Alguns deputados federais eleitos já mudaram de partido antes da posse, bem como, já houveram algumas alterações nas cadeiras devido ao afastamento de parlamentares, como por exemplo Onyx Lorenzoni que foi nomeado Ministro no governo Bolsonaro e Jean Wyllys, que desistiu do mandato – ambos foram substituídos por seus respectivos suplentes.

GRÁFICO I. Base de apoio ao governo Câmara, Coalescência e Taxa percentual de ministros filiados (1990-2018).



Fontes: Elaboração própria dos autores, a partir de Figueiredo (2007), Freitas (2016), Pereira (2017) e do sítio eletrônico da Biblioteca da Presidência da República¹⁷.

No entanto, é preciso, também, ponderar que a decisão final acerca da escolha dos Ministérios cabe ao Presidente e, mesmo que um dos escolhidos seja filiado a determinado partido político, esta nomeação não obriga o partido a apoiar a agenda do Executivo no Legislativo. Apesar desta não ser a regra, conforme apontado por Figueiredo (2007), indicações como a de Bernardo Cabral, filiado ao PMDB, para ocupar a pasta da Justiça durante o governo Fernando Collor, ou de Marcelo Castro, também filiado ao PMDB e alçado por Dilma Rousseff ao comando da pasta da Saúde, não implicaram em apoio legislativo do partido à agenda presidencial. As relações de poder internas do partido “contam” para a formatação e manutenção do apoio ao governo. Inácio (2013, p.63), ao analisar as nomeações ministeriais de políticos profissionais durante os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010), demonstra que os ministérios indicados pelas legendas seriam recompensas a políticos com fortes vínculos com a organização

17 <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

partidária, atores com histórico de ocupação de cargos na burocracia partidária e/ou liderança da bancada no Congresso Nacional.

Ao observarmos o critério de Inácio (2013) para uma análise do quadro ministerial do governo de Bolsonaro, destaca-se o caso do DEM, pois apenas Onyx Lorenzoni ocupou cargo de liderança do partido na Câmara dos Deputados, bem como cargos de relevância na Executiva Nacional da legenda (secretário-geral e tesoureiro), antes da nomeação para o Ministério. Luiz Henrique Mandetta compôs a Executiva Nacional, em 2015, como vice-presidente para assuntos da Saúde e Tereza Cristina apenas entra no principal órgão partidário em 2018, sem cargo de destaque (apenas membro). Osmar Terra, Ricardo Salles, Gal. Augusto Heleno, Marcelo Álvaro Antônio e Marcos Pontes não ocuparam cargos nas Executivas Nacionais de seus respectivos partidos e nem foram líderes de bancada. Desses, apenas Terra possui currículo com experiência no Legislativo Federal (quatro mandatos como deputado federal até a nomeação) e no Executivo¹⁸. Gustavo Bebianno foi secretário-geral do PSL e presidente interino do partido ao longo do ano de 2018, todavia, antes da conclusão do presente artigo, este já não fazia parte da equipe de Bolsonaro, tendo sido afastado no dia 19 de fevereiro de 2018.

5. BANCADAS TEMÁTICAS NO CÂMARA DOS DEPUTADOS E MINISTÉRIOS

■ As pesquisas sobre bancadas temáticas¹⁹ no Legislativo, especialmente o conjunto popularmente denominado BBB (Bíblia, Bala e Boi), têm se dedicado a analisar a atuação desses setores em diferentes dimensões. O financiamento partidário (TRINKS, 2018), o seu perfil de atuação dentro do próprio Congresso Nacional (QUADROS & MADEIRA, 2018), ou mesmo como grupos de expressão de uma nova ordem conservadora (FAGANELLO, 2015) e, também, de mudanças de valores tanto de parlamentares como de eleitores (PRANDI & SANTOS, 2017).

18 <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/terra-osmar>. Acesso em 04 de fevereiro de 2019.

19 As bancadas mais expressivas e atuantes são as mencionadas aqui (Bíblia, Boi e Bala). O relatório do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) apresenta a existência de 7 bancadas temáticas, mas há várias outras atuantes no legislativo. Para mais informações, consultar: <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/41-radiografia-do-novo-congresso> e <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/conheca-as-11-bancadas-mais-poderosas-da-camara/>

TABELA 6. Bancadas Temáticas na Câmara dos Deputados (2018)

| Partidos | Bancada Evangélica | Bancada Ruralista | Bancada da Segurança/Bala |
|-----------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| AVANTE | 1 | 1 | 1 |
| DEM | 5 | 13 | 2 |
| MDB | 3 | 9 | 3 |
| NOVO | 2 | - | - |
| PATRI | 1 | - | 1 |
| PDT | 2 | 2 | 3 |
| PHS | 1 | - | - |
| PMN | 1 | - | - |
| PODE | 3 | 1 | 2 |
| PP | 5 | 10 | 2 |
| PPS | - | 1 | 1 |
| PR | 7 | 11 | 4 |
| PRB | 19 | - | 3 |
| PROS | 2 | 1 | 1 |
| PRP | 1 | 1 | - |
| PSB | 4 | 6 | - |
| PSC | 4 | 1 | 1 |
| PSD | 5 | 7 | 3 |
| PSDB | 5 | 6 | 1 |
| PSL | 8 | 1 | 33 |
| PT | 2 | 1 | - |
| PTB | 1 | 2 | - |
| PTC | 1 | 1 | - |
| SD | 2 | 2 | - |
| Total | 85 | 77 | 61 |

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar). Sítio eletrônico: <http://www.diap.org.br/>

A importância e o impacto das bancadas temáticas tem sido crescente na dinâmica do Congresso Nacional (MACHADO & NACIF, 2016); as lideranças de determinadas bancadas assumiram um papel fundamental para a vitória do Presidente Jair Bolsonaro²⁰. O resultado da eleição no Legislativo reflete, por um

20 <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/584304-o-voto-evangelico-garantiu-a-eleicao-de-jair-bolsonaro>

lado, a força da representação que estas bancadas usufruem perfazendo 31,7% da representação na Câmara dos Deputados. Se considerarmos apenas as legendas do “núcleo duro”, que no início do governo formalizaram apoio ao presidente no Congresso (PSL, PR, PTB, PSC, PATRIOTA), elas somam apenas 21,05% na Câmara dos Deputados. Por outro lado, há vários aspectos que devem ser considerados para o novo Presidente buscar maiorias estáveis e seguras com esta base. Em primeiro lugar, os deputados pertencem a partidos distintos, e na atuação e carreira no Legislativo sabe-se que as lideranças partidárias são fundamentais na orientação do comportamento parlamentar (Miranda, 2010). Em segundo lugar, também é necessário considerar que esta base suprapartidária é heterogênea do ponto de vista de posicionamentos dos temas.

O estudo de Faganello (2015) já demonstrou a diversidade de sub-grupos nas bancadas temáticas dentro da Câmara dos Deputados. Desde as diferenças entre lideranças evangélicas e católicas, a própria existência de divisões internas nestas mesmas bancadas, como pautas distintas no que concerne, por exemplo, a direitos de homossexuais, liberalização do aborto e, ainda, questões relativas à área de segurança, na qual ex-policiais militares defendem a redução da maioridade penal e a revogação do Estatuto do Desarmamento.

O processo de construção de escolhas da equipe ministerial do Presidente buscou uma estratégia de aproximação com as bancadas temáticas, mas essa movimentação indicou que elas não são totalmente coesas e algumas divergências ficaram expostas já no início das indicações dos Ministérios. Neste processo, foi possível perceber que a relação do Presidente com as bancadas não é livre de tensões e que pode causar descontentamentos dentro das próprias bancadas, expondo, de um lado, suas heterogeneidades e, de outro, a real intenção de Bolsonaro em manter um distanciamento das bancadas temáticas²¹ e, como salientado anteriormente, dar mais espaço aos militares. De fato, apenas dois Ministros, ex-parlamentares formalmente vinculados às bancadas temáticas foram nomeados,

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2018/noticia/2018/10/10/deputados-da-bancada-ruralista-se-reunem-com-bolsonaro-e-manifestam-apoio-ao-candidato-do-psl.ghtml>
10.10.2018

<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,liderancas-das-bancadas-evangelica-e-da-bala-assuem-apoio-a-bolsonaro,70002530862>. Acessos em 19 e 20 de fevereiro de 2019.

21 <https://oglobo.globo.com/brasil/bancada-evangelica-promete-barrar-nomes-de-esquerda-no-governo-bolsonaro-23252063>. Acesso em 20 de fevereiro de 2019.

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/11/bolsonaro-estuda-indicar-procurador-para-educacao-apos-crise-com-bancada-evangelica-cjoslkofiofquo1pinxyiztaet.html>. Acesso em 20 de fevereiro de 2019.

da parte da bancada evangélica (Bíblia), Marcelo Álvaro Antônio (PSL-MG), e vinculada à bancada ruralista, Teresa Cristina (DEM-MS). Além disso, ainda poderíamos mencionar o caso da Ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos, Damares Alves, como representante da bancada evangélica, pois ao longo de sua atuação e trajetória a Ministra ocupou cargos formais nesse setor.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Sem dúvida é ainda muito cedo para apresentarmos um diagnóstico mais preciso sobre as estratégias de construção de maioria do novo Presidente, bem como seus efeitos sobre a dinâmica governativa. Nesse mesmo sentido, não há garantias de que Jair Bolsonaro manterá o perfil demonstrado até o momento. O Poder Executivo enfrenta um Congresso altamente fragmentado e, até então, buscou distanciar-se dos partidos representados no Legislativo, condizente com a intensificação das “ondas” antipolítica e antipartidária. Soma-se a isso, o fato do seu partido (PSL) não ser composto, em sua maioria, por parlamentares com grande experiência e *know how* de funcionamento do Poder Legislativo. Isto já sinaliza a dificuldade que o governo terá para produzir maiorias consistentes.

Cabe considerar, também, que as lideranças partidárias no Legislativo possuem fortes recursos de influência sobre os seus parlamentares e o Presidente não tem sinalizado que tais líderes serão centrais nesta dinâmica de construção de maiorias. O caso dos dois presidentes das Casas que compõem o Congresso Nacional serem eleitos com apoio do governo, Rodrigo Maia (DEM) e Davi Alcolumbre (DEM), indica que o governo busca coesão com legendas à direita que usufruem de larga experiência no Legislativo, todavia isto não é suficiente para garantir maiorias. A estratégia inicial de negociar com bancadas temáticas tão heterogêneas que, em última instância, precisam fechar questão com os partidos na hora de votar Proposições de Lei – pois as bancadas temáticas são algo suprapartidário – já demonstrou fragilidades.

No que diz respeito ao perfil do recrutamento ministerial, o Presidente privilegiou militares e técnicos, de modo que as bancadas temáticas não foram determinantes na formação de sua equipe. Resta saber se a base técnica e militar terá a capacidade de acomodar a agenda política do país, composta por demandas complexas e multifacetadas. A experiência do governo Collor, de privilegiar os assim chamados “técnicos” sem experiência política, já demonstrou os limites desta estratégia. Ministros técnicos com experiência política parece ser uma “receita” mais produtiva na busca por governo minimamente estável. Ao que tudo indica,

estamos diante de um governo que tem apresentado uma expressiva instabilidade, pois, no segundo mês de atuação, um Ministro já foi exonerado e substituído por um militar – e o tempo da incerteza parece ser a “regra”.

SILVANA KRAUSE · Professora de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: krausesilvana@yahoo.com.br

CAROLINA PIMENTEL Corrêa · Pesquisadora de Pós-Doutorado vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista PNPd/CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior). E-mail: carolpimentelcorrea@gmail.com

BRUNO MARQUES Schaefer · Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior). E-mail: brunomschaefer@gmail.com

TIAGO ALEXANDRE Leme Barbosa · Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior). E-mail: tiagoalexandrel@gmail.com

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31 (1), 5-34, 1988.

_____. *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, vol. 43 (2), p. 479-519, 2000.

_____. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

BARBOSA, L. V. Q.; MELO, C. A. R.; TAROUÇO, G. Legislativo versus Executivo: crise no presidencialismo e os remédios institucionais. *Cadernos Adenauer*, XVIII, nº 02, 2017.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gestão de coalizão no presidencialismo brasileiro. v. 51, n. 4, p. 528-550, 2016.

CODATO, Adriano; FRANZ, Paulo. Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p. 776-796, 2018.

FAGANELLO, M. A.. Bancada da Bala: uma onda na maré conservadora. In: Sebastião Velasco e Cruz; André Kaysel; Gustavo Codas. (Org.). *Direita, Volver!:* o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. 1ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 145-161

FIGUEIREDO, A. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1 (2), p.182-206, 2007.

FREITAS, Andrea. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

INÁCIO, Magna. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, n. 64, p. 41-66, 2013.

KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL (Orgs.). *Coligações e Disputas Eleitorais na Nova República. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. Ed. Unesp e Fundação Konrad Adenauer, 2017.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies* (12) 1: p. 3-27, 1979.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos CEBRAP*, (76), p. 17-41, 2006.

LIJPHART, A. Constitutional Choices for New Democracies. In: *Journal of Democracy*, 2, 1. P. 72-84, 1991

- LINZ, J. J. Presidencialismo o Parlamentarismo. Hace alguna diferencia? In: Godoy, O. A. (Hrsg.). *Hacia una Democracia Moderna. La Opción Parlamentaria*. Santiago de Chile, p. 41-101, 1990
- LOPEZ, Felix; BORGES, Jaqueline; SILVA, Noëlle. *Quem decide? Formação de Agenda e Formulação de Políticas no Executivo Federal*. Texto para Discussão. IPEA, 2018.
- MACHADO, Mônica Sampaio; NACIF, Cristina Lontra. Evangélicos, Política e Espaço. *GEO UERJ*, Nº 29, p. 566-586, 2016.
- MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26, 1, p. 198-227, 1993.
- MENGUELLO, Raquel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1995)*. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp. Campinas. 1996.
- MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 18, p. 201-225, out. 2010.
- NOHLEN, D. Präsidialismus versus Parlamentarismus in Lateinamerika. Einige Bemerkungen zur gegenwärtigen Debatte aus vergleichender Sicht. *Lateinamerika Jahrbuch*. Institut für Iberoamerika-Kunde, Band 1, Hamburg, 86-99, 1992.
- PRANDI, Reginaldo; SANTOS, Renan William dos. Quem tem medo da bancada evangélica? Posições sobre moralidade e política no eleitorado brasileiro, no Congresso Nacional e na Frente Parlamentar Evangélica. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 29, n. 2, p.187-214, 2017.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o caso do Mensalão. In: INACIO, Magna; RENNÓ, Lucio. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- PEREIRA, Celina. *Medindo a Governabilidade no Brasil: o presidencialismo de Coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Nacional de Brasília. Brasília. 2017.
- QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. *Opin. Pública*, Campinas, v. 24, n. 3, p. 486-522, 2018 .
- SANTOS, Fabiano Mendes. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. 1.^a edição. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- TRINKS, Matheus Moraes. *Financiamento de campanha e produção legislativa: uma análise da 'bancada da bala'*. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Escola de Humanidades. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. 2018.

Perspectivas econômicas no pós-eleições: a superação da crise

JUAN JENSEN

RESUMO

■ O Brasil viveu nos últimos anos uma das maiores crises econômicas da sua história. Ao longo de 2015 e 2016 o PIB recuou 7,3%. A mudança de governo em 2016 e a reorganização da política econômica permitiu alguma recuperação da economia ao longo dos dois últimos anos. Em 2019 assumiu um novo governo e as perspectivas são de continuidade dos ajustes econômicos já iniciados, com intensificação da recuperação e, enfim, a superação da crise.

A velocidade da recuperação, dependerá, contudo, da profundidade da reforma da Previdência que o novo governo conseguirá implementar para corrigir os desequilíbrios fiscais. Neste sentido, a principal dificuldade para a aprovação estará na articulação com o congresso. O cenário mais provável, diante das dificuldades de articulação política, é que o crescimento econômico aumente para algo como 2,5% ao ano.

Neste cenário, oportunidades vão surgir nos mais diversos mercados. Teremos um governo mais liberal na economia, menos inclinado a subsídios e menos suscetível a grupos de pressão. Nessa linha devemos caminhar para maior abertura comercial, avanços no mercado de crédito, reformulação tributária e maiores investimentos em infraestrutura.

ABSTRACT

■ Brazil has experienced one of the biggest economic crises in its history in recent years. Over the course of 2015 and 2016 GDP declined 7.3%. The change

of government in 2016 and the reorganization of economic policy allowed some recovery of the economy over the last two years. In 2019 assumed a new government and the prospects are of continuity of the economic adjustments already initiated, with intensification of the recovery and, finally, the overcoming of the crisis.

The speed of recovery, however, will depend on the depth of Pension reform that the new government will be able to implement to correct fiscal imbalances. In this sense, the main difficulty for approval will be in articulation with the congress. The most likely scenario, given the difficulties of political articulation, is that economic growth increases to something like 2.5% per year.

In this scenario, opportunities will arise in the most diverse markets. We will have a more liberal government in the economy, less inclined to subsidies and less susceptible to pressure groups. Then, we must move toward greater trade liberalization, advances in the credit market, tax reformulation and greater investments in infrastructure.

I. INTRODUÇÃO

■ O Brasil viveu nos últimos anos uma das maiores crises econômicas da sua história. Ao longo de 2015 e 2016 o PIB recuou 7,3%, com quedas de 8,5% no consumo das famílias e de 25,7% nos investimentos. Neste período, praticamente todos os setores da economia tiveram forte retração, sendo de 11,6% na indústria e de 6,0% nos serviços. A mudança de governo e reorganização da política econômica permitiu alguma recuperação da economia ao longo dos dois últimos anos, ainda que de forma bastante lenta quando comparada às recuperações de outras crises de magnitude parecida. Nos últimos sete trimestres a economia cresceu, com recuperação de 3,3% para o PIB até o terceiro trimestre de 2018. Em 2019 assumiu um novo governo e as perspectivas são de continuidade dos ajustes econômicos já iniciados, com intensificação da recuperação e, enfim, a superação da crise.

O propósito deste artigo é fazer um mapeamento da atual conjuntura econômica – doméstica e internacional – e destacar as mudanças de política econômica associada ao governo Bolsonaro, o qual tem definido uma atuação muito mais liberal na economia. As medidas desta natureza, como as reformas da previdência e tributária, privatizações, concessões de serviços públicos, redução de subsídios, entre outras, trarão impactos significativos para as pessoas e as empresas, sendo necessário, portanto, estar preparado para as mudanças que virão.

Para tanto, após esta breve introdução, este artigo está estruturado com o cenário internacional e seus riscos na seção 2. A seção 3 traz os cenários domésticos e seus riscos, intimamente ligados ao tamanho da reforma da previdência que o governo será capaz de entregar. Por fim, a seção 4 analisa quais devem ser outras mudanças de política econômica do novo governo, passando por abertura comercial, mercado de crédito, mudanças tributárias e investimentos em infraestrutura. A seção 5 conclui.

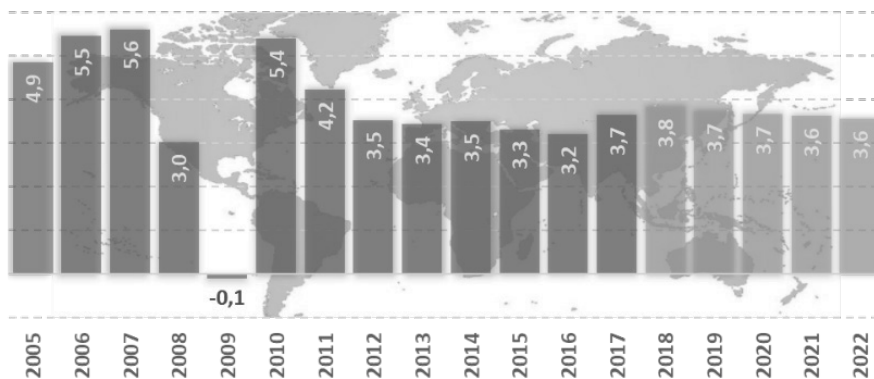
2. CENÁRIO INTERNACIONAL

■ Em meio a um cenário internacional cada vez mais incerto e a uma expectativa de mudança de diretrizes da política externa brasileira, esta seção tem como objetivo mapear os principais riscos no cenário global.

Esperamos que o PIB mundial cresça em média 3,65% ao ano entre 2019 e 2022, ritmo pouco acima do período anterior, de 3,5% entre 2014 e 2018 (Figura 2.1). Um dos riscos presentes no cenário global é o avanço da guerra comercial, que pode chegar a um decréscimo de até 0,5 ponto percentual no crescimento mundial, levando a uma expansão mais próxima de 3,0%.

Nas subseções abaixo analisaremos, em separado, as principais regiões econômicas do globo (EUA, Europa e China), avaliando suas perspectivas de crescimento e tentando compreender os principais componentes de risco em cada região.

FIGURA 2.1. Crescimento PIB Mundial (%)



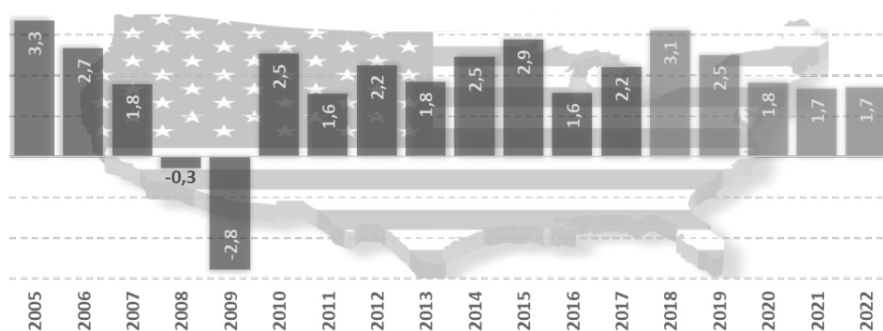
Fonte: FMI (Projeções: 4E Consultoria)

2.1 Estados Unidos

■ Os EUA vêm registrando um bom desempenho na atividade econômica em função dos diversos estímulos, e o PIB deve apresentar crescimento superior a 3% em 2018. Este quadro favoreceu o mercado de trabalho, levando-o a um baixo nível de desemprego (3,7% em outubro, o menor nível desde 1969) apesar de ser favorecido pela menor expansão da força de trabalho.

Para o médio prazo, esperamos uma desaceleração mais intensa da atividade econômica, em função dos excessos de estímulos presentes no curto prazo e da normalização das condições monetárias. Projetamos crescimento de 2,5% para o PIB de 2019, desacelerando para 1,7% em 2021 e 2022 (Figura 2.2).

FIGURA 2.2. Crescimento PIB Estados Unidos (%)



Fonte: FMI (Projeções: 4E Consultoria)

No que concerne à guerra comercial, um possível retorno das tensões com a China e a retomada da escalada tarifária são vetores contrários ao crescimento americano e podem colaborar, no curto prazo, para o processo de aceleração dos preços. No início de dezembro, apesar dos movimentos de aumentos tarifários, Xi Jinping e Trump anunciaram uma trégua de 90 dias, o que suspendeu, ao menos momentaneamente, a escalada tarifária e aponta para uma busca de entendimento entre os dois países.

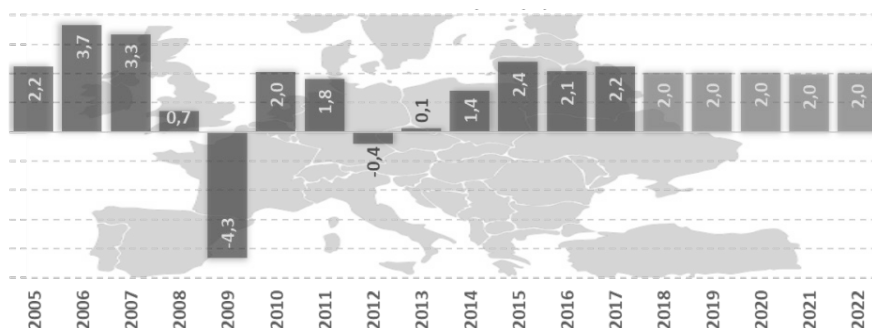
Deve-se ressaltar que apesar desse movimento conciliatório, o grau de incerteza continua muito alto. A discussão sobre temas para além das tarifas, como propriedade intelectual e outros assuntos mais complexos e não muito bem delimitados juridicamente sob a ótica comercial, devem se tornar cada vez mais explícitos ao longo das negociações e devem ser elementos centrais dos debates. A dificuldade a partir de agora é saber o quanto Beijing cederá às pressões de

Washington D.C.. Nos próximos meses, a trégua deve melhorar o comércio global como um todo, mas ainda é muito cedo para falarmos em segurança.

2.2 Europa

■ O bloco europeu segue atravessando um momento de expansão mais moderada, com fundamentos domésticos fortes e baixa dispersão entre as taxas de crescimento dos países que o compõem. Apesar da expansão recente, os riscos políticos, a questão fiscal italiana e as tensões comerciais são fatores que podem trazer ameaças à continuidade desse processo tanto no curto quanto no médio prazo. A expectativa, contudo, é que o PIB da região se expanda ao redor de 2,0% ao ano (Figura 2.3).

FIGURA 2.3. Crescimento PIB União Europeia (%)



Fonte: FMI (Projeções: 4E Consultoria)

Do lado político, as atenções se voltam para o *Brexit*. A falta de progresso nas negociações e a rejeição do plano proposto no parlamento britânico tem aumentado os riscos de uma ruptura mais abrupta, o que poderia prejudicar o lado da confiança e do investimento no bloco. Devemos lembrar que a data para a consumação do *Brexit* é dia 29 de março de 2019.

2.3 China

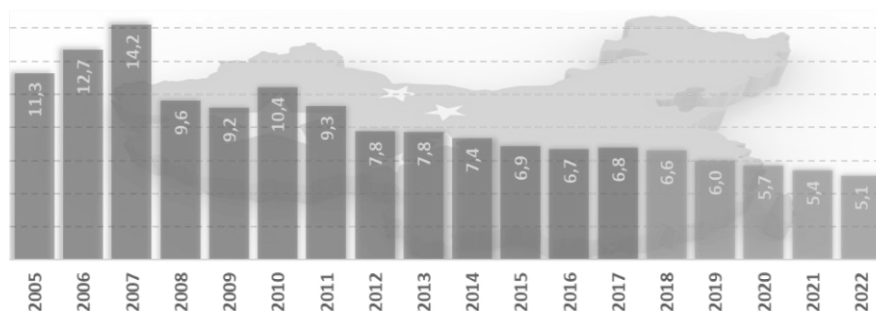
■ A economia chinesa segue passando por um período de acomodação na sua expansão econômica. O crescimento de 2018, em 6,6%, foi o mais baixo em 28 anos, o que evidencia o processo de desaceleração gradual pelo qual passa o país asiático. Com o intuito de controlar esse processo, o governo chinês tem anun-

ciado medidas para conter a queda de desempenho em certos setores ao mesmo tempo em que implementa medidas para responder aos riscos de instabilidade financeira.

Em paralelo ao cenário de moderação do crescimento doméstico, a guerra comercial com os Estados Unidos é o pano de fundo do contexto internacional mais relevante para a China no momento. A trégua acordada entre Xi Jinping e Trump apontou para uma resolução temporária na qual os Estados Unidos se comprometeriam a não aumentar as tarifas contra produtos chineses e, em contrapartida, os chineses comprariam mais produtos americanos. No entanto, como dissemos acima, o grau de incerteza ainda é bastante elevado para que o “acordo” seja considerado definitivo.

Assim, o cenário mais provável conta com resolução destes problemas comerciais e continuidade de uma desaceleração moderada no ritmo de crescimento Chinês, para taxas em direção a 5% ao ano em 2022 (figura 2.4).

FIGURA 2.4. Crescimento PIB China (%)



Fonte: FMI (Projeções: 4E Consultoria)

3. CENÁRIO DOMÉSTICO

■ No Brasil, o último ano foi marcado por grandes alterações nas expectativas de mercado em relação ao futuro da economia. Enquanto os primeiros meses de 2018 mostraram um excesso de otimismo quanto ao potencial de recuperação econômica, a paralização dos caminhoneiros e a alta incerteza eleitoral trouxeram um “balde de água fria” nas expectativas de mercado.

Quando verificados os últimos dados dos indicadores de atividade, os resultados têm sido fracos. Salvo o setor de comércio, impulsionado por bens de maior

valor agregado devido a retomada do crédito, os setores de serviços e indústria seguem com dificuldade de retomada. Em particular, a indústria tem decepcionado por meses sucessivos, resultado da crise argentina e de fraca demanda interna.

Analisando à frente, as perspectivas são mais positivas e a atividade econômica deve ganhar tração. As condições mais favoráveis aparecem principalmente quando analisamos os dados mercado de trabalho, confiança e crédito.

O mercado de trabalho, em particular, tem apresentado decréscimos sucessivos na taxa de desocupação, com melhoras no setor formal, significativamente impactado durante a crise. O crescimento da renda também deve aumentar, que combinado com o crescimento da ocupação deve permitir crescimento da massa de rendimentos de 2,6% em 2019. Vale destacar a recuperação esperada para o mercado de trabalho formal, que já está em curso.

Na mesma linha, o mercado de crédito, um importante motor do consumo, também tem mostrado sinais de recuperação. Os saldos de crédito à pessoa física têm crescido em bom ritmo, refletindo maior confiança por parte do tomador e melhores condições pela redução do endividamento. Ademais, os *spreads* elevados devem cair em função da redução da incerteza econômica e redução da inadimplência. Todos esses fatores contribuem para um ambiente benigno para o consumo, impulsionando o crescimento econômico nos próximos trimestres.

Para o PIB, prevemos que deve fechar o ano de 2018 em alta de 1,3%. Apesar do resultado fraco para 2018, o quadro mais favorável deve impulsionar o crescimento nos próximos anos. Conforme discutido previamente, a melhoria das condições de trabalho e crédito deve proporcionar um incentivo adicional para o consumo, que deve passar de 1,8% em 2018 para 2,5% em 2019. Com esses resultados, o PIB de 2019 deve ficar em 2,3%.

Nos anos subsequentes, a agenda de reformas surge como um componente crucial para delimitar a capacidade de crescimento da economia. Há que se ressaltar a dificuldade para a coordenação política do próximo governo, que ainda que eleito pela maioria e com base de apoio razoável, terá necessariamente de costurar acordos para avançar com a agenda de reformas. Entre os desafios, destaca-se a despesa com a Previdência, que representa algo como 45% das despesas totais e cresce entre 5 e 6% acima da inflação anualmente, dificultando o cumprimento do teto de gastos.

Outro fator a jogar contra são as pautas-bomba que surgiram no final do mandato de Temer e que certamente vão reaparecer no governo Bolsonaro. O reajuste do judiciário, o afrouxamento da Lei de Responsabilidade Fiscal a municípios e a redução da carga de tributos sobre o diesel, cedida durante a paralisação

dos caminhoneiros, terão de ser rediscutidos ou acomodados em um orçamento que já é muito apertado. A nova equipe econômica, mesmo carregando vários integrantes que ingressaram ainda sob a gestão de Temer, deve ter dificuldades em coordenar sua agenda com as restrições impostas pela classe política. Neste sentido, Paulo Guedes precisará desenvolver suas habilidades de negociação e convencer o presidente de que o sucesso econômico de seu mandato está atrelado à profundidade da reforma previdenciária que for capaz de aprovar.

Logo, apesar de contar com um novo governo comprometido com a agenda de reformas, acreditamos em uma capacidade política limitada para implementá-las. Com um ajuste fiscal mais gradual e um conjunto de medidas mais restrito para a reforma da Previdência, a recomposição da confiança e dos fatores de produção devem ser lentos, contendo o crescimento econômico, que deve seguir gradual, ainda que aumentando de velocidade em relação a 2017 e 2018.

Nosso cenário aponta que a economia deve crescer em média 2,4% neste mandato presidencial (2019 a 2022), menos do que o previsto no caso de uma implementação mais efetiva das reformas econômicas, incluídos no cenário otimista, com crescimento médio de 3,6% no mesmo período.

A Tabela 3.1 mostra as projeções da 4E para os próximos 4 anos nos cenários básico, otimista e pessimista, além das suas probabilidades. O cenário básico contempla as hipóteses levantadas até agora, com implementação parcial da agenda de reformas. Já o cenário otimista leva em consideração uma articulação política mais eficiente com a implementação da agenda de reformas próxima ao apresentado pela equipe econômica, enquanto o pessimista tem como premissa o abandono total desta agenda e não aprovação das reformas.

TABELA 3.1. Crescimento Médio do PIB

| | | Cenário Básico (prob = 60%) | Cenário Otimista (prob = 25%) | Cenário Pessimista (prob = 15%) |
|--------------------------|-----------|--------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| | 2017-2018 | 2019-2022 | 2019-2022 | 2019-2022 |
| PIB real (%) | 1,2 | 2,4 | 3,6 | -0,5 |
| Agropecuária (%) | 6,1 | 2,8 | 3,2 | 2,7 |
| Indústria (%) | 0,3 | 2,9 | 3,9 | -1,6 |
| Serviços (%) | 1,0 | 2,2 | 3,6 | -0,4 |
| Consumo das Famílias (%) | 1,6 | 2,7 | 3,7 | -0,6 |
| Consumo do Governo (%) | -0,3 | 1,5 | 2,1 | -0,1 |
| FBCF (%) | 1,0 | 3,1 | 7,1 | -5,1 |
| Exportações (%) | 4,3 | 3,6 | 2,9 | 2,9 |
| Importações (%) | 5,8 | 3,1 | 5,8 | -2,7 |

Fonte: IBGE (2017) e 4E Consultoria (2018 a 2022)

Com relação à inflação, o cenário básico aponta que, apesar do crescimento gradual, este é suficiente para causar certa aceleração nos preços, principalmente no que tange os núcleos mais sensíveis à política monetária. Como resultado, prevemos inflação em de 4,1% em 2019, mais forte do que em 2018 (3,7%) como reflexo do maior crescimento econômico.

Entre os fatores de risco para a projeção, destaca-se a deterioração do cenário internacional, discutida na seção anterior, reduzindo apetite de riscos por economias emergentes e trazendo pressões cambiais, magnificadas pelo processo de alta de juros nos EUA.

Com relação ao câmbio, além da conjuntura externa, a dificuldade que haverá na implementação das reformas, sobretudo da Previdência, deve fazer com que o câmbio fique pressionado e tenha ainda alguma depreciação em termos reais. Para 2019 projetamos ao final do período taxa de R\$ 4,10/US\$ no cenário básico. De 2020 em diante, esperamos que a taxa de câmbio real se mantenha razoavelmente estável no longo prazo, isto é, em ligeira depreciação nominal em virtude da maior inflação doméstica frente à dos EUA.

Já em relação à política monetária, esperamos que o Banco Central mantenha a Selic estável em 6,5% ao longo dos próximos meses. O nível representa uma política monetária expansionista, tendo em vista que a taxa real neutra da economia brasileira, dada a ausência de uma reforma ampla da Previdência, se situa ao redor de 5,0%.

A partir de julho de 2019, esperamos que tenha início um ciclo de aperto monetário, compatível com a melhora do ritmo de expansão da economia brasileira, e com alguma frustração no conteúdo das reformas, com a taxa básica encerrando 2019 em 8,0%. A taxa real, ainda que com alguma recomposição, seguirá ao redor de 3,0%, em nível ainda estimulativo.

Adicionalmente às questões econômicas, vale destacar o comportamento da demografia no Brasil, a qual tem impacto diferenciado em alguns mercados, como o de saúde. O Brasil está envelhecendo rapidamente e a cada ano temos uma proporção maior de pessoas idosas na população, que demandam mais serviços de saúde. Nos próximos 4 anos, enquanto se espera que a população aumente 3,0%, o grupo de pessoas acima de 65 anos deve subir 17,2%, segundo as projeções do IBGE. Na próxima década, enquanto a população deve aumentar 6,8%, o número de idosos deve subir 47,6%. Se considerarmos as próximas duas décadas, enquanto a população total vai aumentar 10,8%, o número de idosos vai simplesmente dobrar.

O envelhecimento da população e o fim do chamado bônus demográfico, representam um desafio imenso a ser enfrentado. Do ponto de vista fiscal, vemos o colapso do sistema previdenciário e a necessidade da reforma da previdência. Já do lado da saúde, vemos uma pressão de gastos públicos no atendimento desta população idosa crescente pelo sistema público de saúde (SUS), que certamente enfrentará piora na qualidade do serviço prestado dadas as naturais restrições fiscais.

4. POLÍTICA ECONÔMICA 2019-2022

■ O novo governo tem sinalizado uma política econômica muito mais liberal, baseada na escola de Chicago, local de formação do ministro da Economia. Nesse sentido, esta seção busca analisar quais os impactos esperados de possíveis mudanças em políticas públicas, passando pela reforma da previdência, política externa e abertura comercial, mercado de crédito, mudanças tributárias e investimentos em infraestrutura. Vale dizer que parte deste direcionamento a política econômica já se iniciou na gestão do presidente Temer.

4.1 Reforma da Previdência

■ Já apresentamos as consequências no cenário econômico doméstico de diferentes reformas da Previdência. Nesta seção, a ideia é discutir quais pontos devem entrar na reforma proposta pelo governo, que se aprovada em sua integralidade, leva a economia para uma trajetória de maior crescimento econômico.

Ainda que não se tenha maiores detalhes em relação a reforma da Previdência, sabe-se que será o principal foco do governo nos primeiros meses. As diretrizes da reforma seguirão o que já foi discutido durante o governo Temer, com aumento da idade mínima, unificação dos regimes de servidores públicos e trabalhadores do setor privado e combate à privilégios. As novidades vão ficar por conta da mudança para regime de capitalização para novos trabalhadores, provavelmente para os nascidos a partir de 2010 ou 2014, e talvez a inclusão dos militares. Sobre este ponto, o combate aos privilégios deve aparecer com destaque para convencimento da opinião pública e, ao incluir os militares, ganha-se maior sustentação para aprovação.

Assim, o desenho da equipe econômica para a reforma deve ser bom. Mas as dificuldades vão aparecer e acontecerão em duas etapas. A primeira é convencer o presidente Bolsonaro e o núcleo político da necessidade de uma reforma dura

e abrangente. Esta primeira dificuldade é mais fácil de ser superada, apesar de o presidente ter, em algumas entrevistas, dito que quer uma reforma mais light que a apresentada por Temer, com idades mínimas de 62 anos para homens e 57 para mulheres (a proposta de Temer tinha idades mínimas de 65 para homens e de 62 para mulheres).

Neste sentido, a equipe econômica sugeriu reduzir o tempo de transição do regime atual para o novo, para preservar o impacto financeiro da reforma. Fala-se em uma reforma com impacto superior a R\$ 1 trilhão nos próximos 10 anos, acima dos R\$ 800 bilhões da reforma proposta por Temer. Assim, apesar do presidente Bolsonaro ter dito que não quer fazer “maldade” com o povo, a equipe econômica precisa convencê-lo que a reforma de Previdência precisa ser ao menos tão dura e abrangente como a proposta do governo anterior, incluindo inclusive os militares, que não estavam na proposta do governo anterior.

A segunda dificuldade será convencer o novo congresso, formando maioria de 3/5, para aprovação da reforma tanto na Câmara dos Deputados como no Senado. Aqui sim teremos uma enorme dificuldade. A nova forma de governar, sem o loteamento de cargos e ministérios para os partidos da base, tornarão a tarefa ainda mais difícil e complexa. Grande capacidade de articulação e convencimento serão fundamentais para não deixar que a proposta da equipe econômica seja desconfigurada pelos parlamentares.

Se o governo conseguir aprovar uma reforma parecida com a proposta pela equipe econômica, certamente teremos anos muito positivos pela frente, com uma recuperação econômica que vai acelerar. Se o projeto for desconfigurado e aprovarmos uma reforma com limitado efeito financeiro, nossos problemas fiscais seguirão nos atormentando e a recuperação econômica seguirá lenta, como foi destacado no cenário básico.

4.2 Política Externa e Abertura Comercial

■ O novo governo tem sinalizado diversas ações em matéria de política externa que podem ter impactos consideráveis sobre os setores do agronegócio. Em primeiro lugar, destaca-se o discurso de maior abertura comercial e de expansão dos acordos de comércio. Sobre esse ponto, os retornos devem ser muito positivos caso o governo consiga ampliar a facilitação de comércio com os mais diversos países, o “comércio sem ideologia”.

Entretanto, algumas declarações confusas por parte da equipe de governo e do próprio presidente são vetores contrários às pretensões liberalizantes. A China,

por exemplo, principal destino de nossas exportações do agronegócio (35% em 2018), tem sido frequentemente alvo de declarações não muito amistosas por parte do presidente Bolsonaro. Com relação aos países muçulmanos, a possibilidade de mudança da embaixada brasileira em Israel de Tel-Aviv para Jerusalém tem provocado preocupação pelo desagrado e pelas consequências que tal ação pode levar. Somam-se a esses dois casos as ameaças de abandono dos compromissos de defesa do clima que podem ajudar a minar diversos acordos em andamento, com destaque para o acordo Mercosul – União Europeia, e o alinhamento incontestado à política de Trump, que pode fazer com que o Brasil perca oportunidades fora do circuito bilateral.

Assim, diante de declarações que, em grande medida, podem significar ações contraditórias quando tomadas pela ótica de expansão comercial, devemos acompanhar com atenção os próximos passos a fim de tentar mapear o quanto (e como) tais políticas impactarão a economia brasileiro, sobretudo o setor exportador. O resultado final ainda é bastante incerto, mas a racionalidade econômica deve preponderar e não devemos entrar em conflitos com nossos principais parceiros comerciais, com destaque para a China.

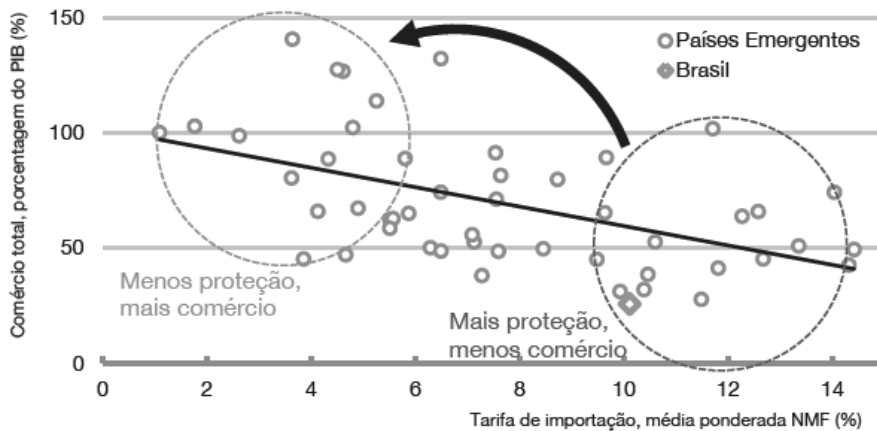
Em relação a comércio internacional, o Brasil é um dos países mais fechados no mundo. Esse isolamento brasileiro traz perdas substanciais à eficiência produtiva do país e também ao bem-estar de toda a sociedade. Para mapear de forma clara e atualizada essa questão nos baseamos livremente no documento “Abertura Comercial para o Desenvolvimento Econômico” da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), divulgado em 2018.

Entre 2012 e 2015, na média, o Brasil esteve à frente apenas do Sudão quando verificamos a fração de comércio internacional sobre o PIB (Figura 4.1). É uma posição muito modesta para um país de dimensões continentais que almeja ser um grande *player* global. Além disso, tal posição não condiz com a estrutura tecnológica e competitiva de diversos setores da economia, em especial, o setor do agronegócio. De acordo com o texto da SAE “(...) uma modernização da estrutura comercial brasileira significaria tirar o Brasil do grupo de países com altas tarifas de importação e baixos níveis de comércio – no qual o país hoje se encontra – e movê-lo para o grupo com baixas tarifas de importação e altos níveis de comércio”.

Deve-se dizer que uma redução das tarifas médias do Brasil e uma maior abertura comercial com a celebração de mais acordos de comércio tenderiam a aumentar não somente as importações brasileiras, mas também as exportações do país, dada a possibilidade de maior inserção nas cadeias globais de valor. Além

disso, os menores custos e a maior variedade de insumos e tecnologias também seriam fatores estimulantes para a exportação.

FIGURA 4.1. Países Emergentes – Comércio e Tarifas de Importação (média 2012-2015)



Fontes: Cálculos da SAE-PR com dados do Banco Mundial. Nota: Amostra de 50 países emergentes, excluídos micropaíses e países com população menor a dois milhões de habitantes.

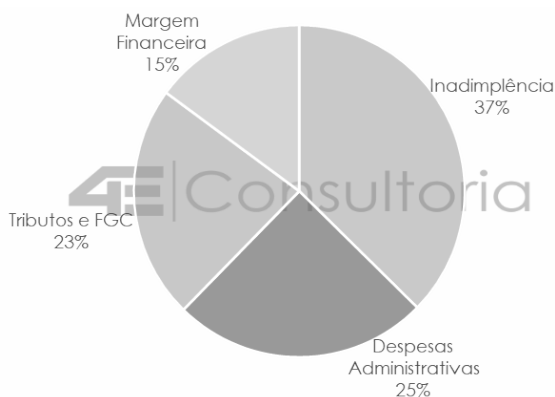
O governo Bolsonaro tem sinalizado fortemente o desejo de expandir os acordos comerciais e aumentar o intercâmbio comercial do Brasil com os demais países do globo, o que chamam de “comércio sem ideologia”. Tais políticas poderiam, certamente, auxiliar ainda mais o escoamento de produtos em que o Brasil já é grande produtor. Um exemplo seria a ratificação do acordo Mercosul – União Europeia, que facilitaria a entrada de produtos do agronegócio brasileiro no continente europeu e, ao mesmo tempo, proporcionar ganhos de eficiência e competitividade em setores onde carecemos de insumos mais baratos e tecnológicos. Neste ponto, declarações recentes do presidente francês, Emmanuel Macron e da chanceler alemã, Angela Merkel, podem deixar o acordo mais distante no governo Bolsonaro. De outro lado, a maior aproximação com os Estados Unidos seria outro exemplo de ganhos de eficiência em setores dependentes de insumos e tecnologia.

Como um último ponto, é válido acrescentar que os entendimentos dos acordos e das reduções tarifárias, se acontecerem, devem ocorrer sempre de forma bilateral e negociada. Acreditamos que a possibilidade de redução unilateral de tarifas por parte do Brasil seja improvável, ainda que alguns membros da equipe de transição tenham levantado essa hipótese.

4.3 Mercado de Crédito

■ O mercado de crédito no Brasil é marcado pelas altas taxas de juros, resultante, entre diversos fatores, dos *spreads* elevados. A composição do *spread*, conforme apura o Banco Central, mostra que boa parte desta taxa representa provisões para cobrir a inadimplência, ou seja, a falta de pagamento por parte dos tomadores leva os bancos a elevarem os juros em todos os empréstimos, de forma a compensar o risco na operação (Figura 4.2).

FIGURA 4.2. Composição do spread bancário (2015 a 2017)



Fonte: Banco Central, elaboração 4E Consultoria.

Logo, é de se esperar de que a redução do risco de calote para os bancos tem potencial para reduzir as taxas de juros final, beneficiando os tomadores como um todo, independente de serem bons ou maus pagadores.

Tendo em vista esse problema, a Lei do Cadastro Positivo entrou em vigor em 2013, permitindo que os cidadãos sejam incluídos em uma lista de bons pagadores, possibilitando acesso a juros mais baixos dado o bom histórico. Além de beneficiar os tomadores, a lei resolve parcialmente um problema de assimetria de informação, dado que os bancos só conhecem os bons pagadores de sua própria carteira de crédito e não dos concorrentes. Sabendo quem são os bons pagadores de todo o mercado, a concorrência entre os bancos vai beneficiar aqueles que pagam as dívidas em dia, reduzindo as taxas de juros dos empréstimos.

Todavia, por necessitar autorização formal do tomador de recurso, a adesão ao cadastro positivo tem sido baixa. A fim de controlar esse problema, o governo propôs em 2018 um projeto de lei que permite o cadastro automático de bons

pagadores, sem necessitar de autorização prévia. A mudança faz com que a assimetria de informação citada anteriormente se dissolva mais rapidamente, permitindo que os spreads caiam de forma mais consistente. O novo mecanismo leva a política monetária a funcionar de maneira mais eficiente, tornando as taxas aos tomadores mais baixas.

Outra reforma importante no período recente foi a implementação da TLP como substituta à TJLP. A nova taxa busca equalizar a taxa em que o governo empresta dinheiro em vários tipos de linha, sobretudo do BNDES, com as taxas de mercado, tornando o processo mais transparente e eliminando os subsídios implícitos na TJLP. A mudança é importante na medida em que também facilita a transmissão da política monetária. O processo de convergência das taxas começa em 2019 com a TLP sendo constituída de 20% em preços de mercado e 80% pela TJLP, percentual que muda 20 pontos percentuais ao ano, até convergir para 100% da taxa de mercado em 2023.

4.4 Mudanças Tributárias

De acordo com o Banco Mundial, o Brasil é um dos países do mundo em que mais se gasta tempo para pagar impostos (Figura 4.3). A complexidade tributária, além de consumir tempo e recursos dos agentes econômicos, corrói a produtividade e limita o crescimento econômico no longo prazo.

FIGURA 4.3. Tempo utilizado para pagar impostos (horas por ano)



Fonte: Banco Mundial, elaboração 4E Consultoria.

Tendo em vista esse problema, algumas propostas já estão sendo analisadas pelo novo governo. A principal delas envolve um imposto único que eliminaria o

ICMS, PIS, Cofins, ISS e IPI, nos moldes do padrão adotado na Europa (IVA – Imposto sobre Valor Agregado). Se aprovado, o novo imposto deve trazer ganhos de produtividade significativos para os próximos anos.

Outra proposta diz respeito ao fim do Simples Nacional, um regime tributário diferenciado para micro e pequenas empresas. Os responsáveis pela proposta defendem que há benefícios excessivos provenientes deste sistema, potencialmente gerando distorções na economia.

Todavia, o que de fato deve ser aprovado, tendo em vista as restrições políticas, é incerto. Algumas outras propostas, como a que passa a cobrar um imposto para todas as transações financeiras, podem trazer novas distorções para um sistema que já é problemático, prejudicando ainda mais os agentes econômicos no país.

Em linhas gerais, apesar da incerteza sobre o futuro do regime tributário no Brasil, percebe-se um esforço da nova gestão em mudar o que está em vigor com foco em aumentar a eficiência do sistema tributário. Estas mudanças certamente terão efeitos redistributivos, com os setores mais onerados, como o industrial, passando a pagar menos, e os setores menos onerados, como pequenas empresas, passando a pagar mais.

4.5 Investimentos em Infraestrutura

■ O Brasil é um país que tem infraestrutura deficiente. Temos uma razão investimento em infraestrutura sobre PIB baixa em relação a outros países, devido as limitações de investimentos do setor público, falta de projetos bem elaborados e insegurança jurídica nos projetos concedidos ou em vias de concessão. A infraestrutura precária torna a logística do setor produtivo cara e ineficiente. Assim, avanços nesta área tendem a ter efeitos positivos disseminados na economia, aumentando a produtividade.

O novo governo, frente a esse problema, prevê um pacote de medidas que busca atrair capital estrangeiro, priorizar privatizações e concessões e enxugar órgãos públicos considerados ineficientes.

Entre as medidas propostas, teremos provavelmente a liquidação da Valec, estatal responsável pela administração da malha ferroviária, delegando suas funções e fortalecendo o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Ademais, deve ocorrer a realocação do Departamento Nacional de Trânsito, atualmente inserido no Ministério da Cidades, para o Ministério de Infraestrutura.

Alguns pontos da agenda do governo Temer, que avançou nessas questões, devem ser mantidos, como a antecipação de concessões de ferrovias. Há também

planos para extinção da Infraero em até 3 anos, após a concessão de vários aeroportos, incluindo Congonhas em São Paulo e Santos Dumont no Rio de Janeiro. A mesma tendência deve ser observada no setor de rodovias, portos e energia.

Em linhas gerais, a privatização e as concessões dos serviços públicos de infraestrutura tendem a tornar os investimentos e a gestão dos serviços mais eficientes. Logo, as medidas propostas, se aplicadas efetivamente, devem ocasionar redução de custos de logística e maior crescimento econômico, aumentando a competitividade de diversos setores da economia brasileira.

5. CONCLUSÃO

■ Nos próximos anos o Brasil deve apresentar melhor desempenho econômico, deixando para trás uma das maiores crises que vivemos em nossa história. A velocidade da recuperação, dependerá, contudo, da profundidade da reforma da Previdência que o novo governo conseguirá implementar para corrigir os desequilíbrios fiscais. Neste sentido, a principal dificuldade para a aprovação estará na articulação com o congresso.

O cenário mais provável, diante das dificuldades de articulação política, é que o crescimento econômico aumente para algo como 2,5% ao ano. Se a articulação política para resolver os desequilíbrios fiscais for mais eficiente, e a probabilidade disso ocorrer é significativa, ainda que não seja o mais provável, veremos o crescimento econômico acelerar para taxas mais próximas ou até acima de 4,0% ao ano, beneficiando mais e mais setores econômicos.

Independente da velocidade da recuperação, oportunidades vão surgir nos mais diversos mercados. Teremos um governo mais liberal na economia, menos inclinado a subsídios e menos suscetível a grupos de pressão. Nessa linha devemos caminhar para maior abertura comercial, avanços no mercado de crédito, reformulação tributária e maiores investimentos em infraestrutura.

Os indivíduos e as empresas dos mais diversos setores serão certamente afetados por essas mudanças, tanto no nível macroeconômico como no nível microeconômico. Com um bom planejamento todos estarão aptos a fazer bom proveito das mudanças, independente da sua área de atuação.

A Agenda Liberal sob o Conservadorismo: Reformas no Governo Bolsonaro

VITOR OLIVEIRA
JOÃO RICARDO COSTA FILHO

RESUMO

■ O presente artigo visa discutir as expectativas geradas pelo arranjo de grupos de interesse que deu base à candidatura vitoriosa de Jair Bolsonaro à presidência em 2018, considerando as principalmente as potenciais contradições entre a agenda econômica liberal e os elementos conservadores, bem como as dificuldades para implementação desta agenda - em especial das reformas que possibilitam o aumento da produtividade - tendo em vista as opções estratégicas para composição do Governo em desacordo aos incentivos institucionais colocados pelo presidencialismo de coalizão.

ABSTRACT

■ The present article discusses the expectations generated by the particular arrangement of interests that supported Jair Bolsonaro's successful bid for the presidency in 2018, considering the potential contradictions between the liberal economic agenda and the conservative elements, as well as the difficulties for implementation of this agenda - especially of the reforms that make possible the increase of productivity in Brazil - given the strategic options for composition of the Government in disagreement with the institutional incentives placed by the Coalition Presidentialism system.

■ A presença de elementos liberais no arranjo político-eleitoral que deu suporte político à candidatura presidencial de Jair Bolsonaro em 2018, trouxe consigo a

expectativa de mudanças substantivas em políticas públicas, especialmente com relação a reformas que lidassem com os desafios apresentados pelas dificuldades fiscais decorrentes das escolhas sociais pactuadas desde a Constituição Federal de 1988.

Dentro da agenda trazida com destaque pelo economista Paulo Guedes, a perseguição de mudanças na Previdência brasileira desponta como a pedra angular da agenda reformista de cunho liberal, visto seu potencial para elevação da poupança interna e dos investimentos, como decorrência.

Isto, não obstante, pressupõe o enfrentamento de conflitos distributivos e de custos políticos, com o sistema representativo arbitrando interesses entre grupos sociais cujas perdas no processo são assimétricas e perceptíveis, ao passo que os benefícios potenciais são difusos e de baixa visibilidade pela sociedade.

Além da necessidade nada trivial de coordenação com forças conservadoras e militares – por vezes pendentes ao desenvolvimentismo e à expansão do aparato burocrático estatal –, tal expectativa favorável por vezes negligencia a necessidade objetiva apresentada pelo arranjo institucional brasileiro: o de coordenação com a Maioria no Poder Legislativo.

Desta forma, apresentamos uma avaliação da estrutura do Poder Executivo com relação à distribuição interna de forças, bem como das estratégias adotadas e sinalizadas para a fundamental tarefa de articulação política para aprovação de matérias no Legislativo.

A seguir, apresentamos uma avaliação do desafio econômico decorrente das escolhas sociais que modelaram a atual previdência social, potenciais benefícios em sua reforma, bem como o desafio político trazido não apenas pelo resultado das eleições, como também pelos incentivos institucionais decorrentes do arranjo político vigente.

UMA VERDADE INCONVENIENTE

■ Após a Segunda Guerra mundial, diversos países – especialmente os que compõem a chamada Europa Ocidental – instituíram um conjunto de escolhas de política econômica e social a fim de criar uma rede de proteção para suavizar ciclos econômicos e a variabilidade do padrão de vida das pessoas nas camadas menos favorecidas do extrato de renda e riqueza.

A alteração no balanço de poder com um maior favorecimento aos trabalhadores trouxe no novo arranjo uma previdência social com mais benefícios para o aposentado. Avinash Dixit nos lembra, no entanto, que os resultados econômicos

constrangem e são constrangidos pelas escolhas políticas que ocorrem em um processo por meio de interação (estratégica) entre agentes¹.

Uma dificuldade pode surgir do que os economistas denominam “gerações sobrepostas”. Em um dado momento do tempo teremos pessoas que nasceram em gerações distintas, o que pode levar a um conflito de interesses, especialmente no que tange o desenho do orçamento público.

Aumentar os gastos hoje significaria, por exemplo, uma maior carga tributária amanhã, aumento da dívida pública (com uma parcela maior do orçamento público sendo destinada ao pagamento de juros, sem falar nos efeitos para as taxas de juros da economia como um todo), possibilidade de pressão nos preços ou, enfim, uma combinação desses fatores. Os custos dessas escolhas, portanto, incorrerão em agentes diferentes (gasta-se hoje, cobra-se amanhã). Assim, a dinâmica inerente a esse processo nos ajuda a entender porque Buchanan ressalta as dificuldades de gerações diferentes em encontrar um ponto comum no que tange a dívida pública, por exemplo².

Além desse conflito de interesses geracional, Dixit nos lembra que as Constituições são, no fundo, contratos incompletos, seja pela i) incapacidade de prever todos os possíveis estados da natureza, ii) pela complexidade no desenho das regras, mesmo nos eventos que conseguem ser antecipados ou iii) em função da dificuldade em verificar uma possível contingência para poder executar procedimentos já estabelecidos na Constituição³.

Combinados esses fatores, pode-se entender porque o desenho previdenciário sofre alterações ao longo do tempo. Seja por alterações demográficas ou de preferências, ou fruto da disputa política, diversos países experimentaram reformas ao longo do tempo. No Brasil, após o desenho da Constituição de 1988, tivemos algumas iniciativas, especialmente nos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma. A dificuldade em transpor os desejos de grupos de interesse e de explicar à população em geral, no entanto, fez com que as alterações aprovadas e/ou implementadas em cada um dos governos não fossem suficientes para garantir a sustentabilidade atuarial/financeira do regime.

A consequência é que, de acordo com as Estatísticas Fiscais da Secretaria de Planejamento, entre 2003 e 2017, não somente as receitas primárias da Seguridade

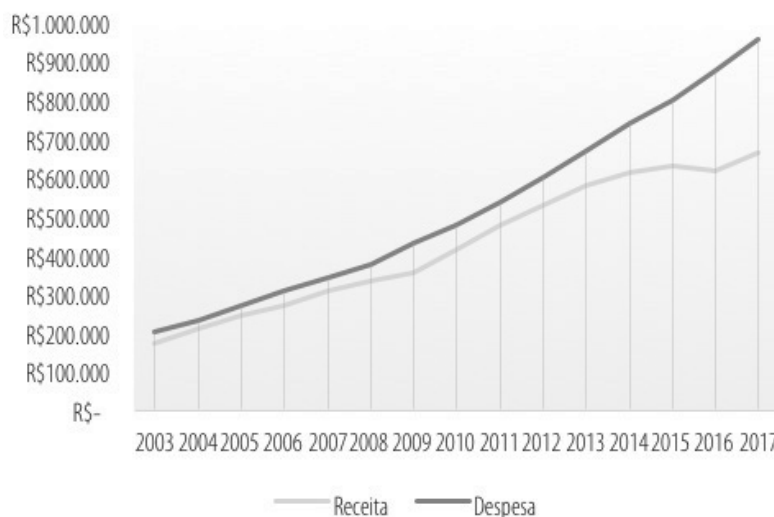
1 Dixit, 1995, capítulo 1.

2 Buchanan (1987, pp 249-250).

3 Dixit, 1995, p. 20.

Social não foram suficientes para cobrir as despesas, como essa diferença tem aumentado, conforme pode ser visto na Figura 1⁴.

FIGURA 1. Resultado da Seguridade Social (R\$ milhões)



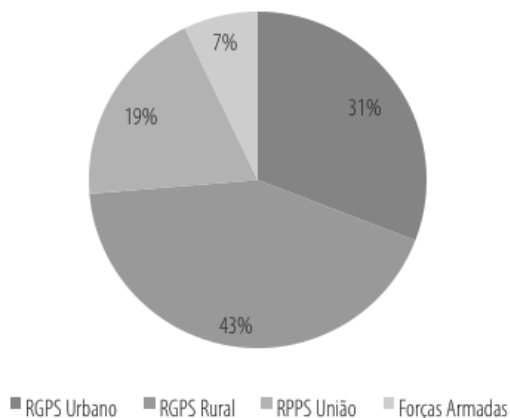
Fonte: Secretaria de Planejamento; elaboração dos autores.

Em que pesem efeitos conjunturais e decisões sobre o destino (desvinculação) das receitas, a trajetória das despesas por si só já traz preocupação sobre a sustentabilidade do sistema. Quando pensamos na composição, os dados de 2018 mostram que 43% vêm do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) Rural, 31% RGPS Urbano, 19% do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e 7% das forças armadas, conforme a Figura 2.

Mesmo considerando que existam idiosincrasias em cada grupo e, portanto, não seria de se esperar que a sua participação relativa no déficit (ou nas despesas) refletisse exatamente a proporção do número de beneficiários, a diferença nas regras entre os regimes é fonte de insatisfação entre grupos. Dado que as Constituições não são feitas sob o “véu da ignorância” de John Rawls e que quem faz a lei vai sofrer as consequências da mesma (Dixit, 1995, p. 23), há toda uma economia política por trás do desenho orçamentário e constitucional, no qual alguns grupos de interesse conseguem auferir fatias maiores dos recursos públicos.

4 <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/estatisticas-fiscais>

FIGURA 2. Composição dos Déficit da Seguridade Social (2018)



Fonte: <http://brasil.gov.br/novaprevidencia>; Sistema Previdenciário, Benefício de Prestação Continuada e pensões militares.

Adicione o fato de que as mudanças são criadas em resposta a um dado ambiente, mas o arcabouço institucional desenhado se perpetua mesmo após alternância de poder e de ideias daqueles que desenham a política econômica, o impacto na dinâmica economia é de longo prazo (DIXIT, 1995, p. 25).

Mesmo sem atribuir à Seguridade Social todas as mazelas da economia brasileira, o quadro acima permite entender o porquê da defesa de sua alteração feita há décadas por economistas.

OS BENEFÍCIOS DA REFORMA

■ Elenquemos o primeiro efeito na dinâmica agregada na economia brasileira: o aumento da taxa de poupança. Embora saibamos que a relação de igualdade entre poupança e investimento (algo verificado *a posteriori* pela contabilidade social) não se traduz diretamente em uma relação de causalidade (isto é, mais poupança não precisa gerar, necessariamente, mais investimento), os gastos devem ser financiados de alguma forma. O Brasil experimenta níveis baixos de poupança nacional e a reforma pode atuar por dois mecanismos: aumento da poupança pública e da poupança privada.

O primeiro é mais direto: com uma trajetória de gastos sustentável, o governo pode consumir uma parcela menor de recursos na economia. Isso faz com que diminua a “disputa” pelo capital escasso, retirando uma das fontes de pressão das taxas de juros da economia. O aumento da poupança privada tem o mesmo

efeito, já que agora os trabalhadores terão os incentivos para acumular mais recursos, visto que os benefícios da seguridade social só virão, caso a reforma seja aprovada nos moldes que se encontra, com uma idade mínima maior do que a idade média atual.

A maior taxa de poupança diminui a dependência do capital estrangeiro (e melhora a qualidade da dívida pública, mesmo a doméstica), outra fonte de pressão nos juros, já que o investidor cobra um prêmio de risco para trazer os seus recursos para o Brasil. Um menor influxo de capital de portfólio pode deslocar a taxa de câmbio real para um nível que torne os produtos exportados mais competitivos. Isso geraria um retorno maior no setor de *tradables*, frente ao de *non-tradables*. O maior retorno estimularia uma realocação de recursos por parte dos empresários, privilegiando a indústria.

Essa realocação pode impactar positivamente a produtividade dos fatores de produção, especialmente o trabalho, já que a produtividade no setor de *tradables* é, geralmente, maior do que no de *non-tradables*. Eugênio Gudín já na década de 1950 ressaltou a importância da produtividade para a riqueza das nações: “o mais grave dos problemas econômicos nacionais é o da baixa produtividade. [...] E a única forma pela qual o padrão de vida do operário da indústria ou dos campos pode ser melhorado é habilitá-lo a produzir mais”⁵. Paul Krugman é usualmente citado sobre o tema, ao ter destacado que, embora a produtividade não seja tudo, no longo prazo, seria quase tudo⁶.

Com base nos dados da Penn World Table 9.0, o crescimento da produtividade total dos fatores (como proporção da produtividade da economia dos EUA ajustada à paridade de poder de compra) entre 1950 e 2014 foi de 0,28% ao ano, em média⁷. A título de comparação, entre 1951 e 2014, a mesma métrica no Chile teve crescimento de 0,51% ao ano (mostrando uma convergência sustentadamente mais rápida do que a do Brasil). Entre 1980 e 2014, no entanto, o Brasil registrou uma queda anual média de 0,65% (o Chile teve um aumento médio de 0,10% ao ano no mesmo período).

Outro possível vetor de aumento da produtividade, pela parcela da população que possui mais acesso às oportunidades tanto no mercado de trabalho, quanto no educacional, é o aumento no acúmulo de capital humano (educação, treinamento e saúde, por exemplo). Dado que os indivíduos irão trabalhar mais tempo, eles dependerão mais, portanto, da renda do trabalho intertemporalmen-

5 Gudín (1950).

6 Krugman (1994).

7 Feenstra Inklaar e Timmer (2015).

te. Isso cria o incentivo para que se qualifiquem em busca de salários maiores. No agregado, isso gera aumento da produtividade total, embora a desigualdade de oportunidades limite os efeitos positivos desse canal.

A produtividade pode também ser afetada se o espaço aberto pela redução dos juros e dos gastos do governo trouxer investimentos (privados e públicos) em áreas como educação, infraestrutura e inovação tecnológica. Não podemos, contudo, assegurar que a reforma da previdência pode, sozinha, induzir esse movimento. Embora gere algum estímulo, outras reformas são necessárias para melhorar o ambiente de negócios e estimular os investidores⁸.

O DESAFIO DE GOVERNAR NO BRASIL

■ Não obstante os potenciais econômicos da reforma, sua concretização depende de alterações no nível mais elevado do ordenamento jurídico brasileiro, as quais por sua vez dependem de níveis elevados de coordenação de atores no centro do sistema político brasileiro.

A governabilidade desse sistema é, portanto, condição necessária – mas não suficiente – para que um dado sistema político funcione como se espera. Como presidente, Jair Bolsonaro está no núcleo do presidencialismo de coalizão brasileiro, tornando-se responsável pela complexa missão de dar orientação e sentido para a tomada de decisões pelas instituições representativas.

Assim, suas escolhas com relação ao gerenciamento da coalizão tornam-se fundamentais para o sucesso do governo, definido não apenas como o Poder Executivo, mas sim ao arranjo transversal aos poderes da República que permite a formulação, produção e execução de políticas públicas no Brasil.

Também seguimos a separação conceitual entre *governabilidade* e *governança*, uma vez que a primeira se refere a uma propriedade estrutural do sistema político, enquanto a segunda diz respeito às estratégias adotadas pelos atores políticos relevantes com vistas à produção de políticas públicas.

Desta forma, um sistema político pode possuir uma ampla governabilidade e, ainda assim, sofrer com paralisias decisórias ou reduzidas taxas de sucesso, a depender das escolhas dos agentes desse sistema político. É comum que a crônica jornalística discuta crises políticas por meio de referências à governabilidade, embora à luz da distinção conceitual acima, trate-se de crises de governança.

8 Veja a discussão em Biljanovska e Sandri (2018).

9 Viana, J. P. e Oliveira, V. S. L. Governabilidade e Governança no Presidencialismo de Coalizão”. In: DANTAS, H (org.). Governabilidade, 2019.

Há um conjunto de estratégias à disposição da presidência para lidar com o contexto institucional, histórico e cultural da política brasileira (CHAISTY, CHEESEMAN e POWER, 2014). Este conjunto se conecta ao conceito de governança, uma vez que a Caixa de Ferramentas do Executivo (*Executive Toolbox*) possibilita a criação de incentivos para a coordenação dos atores políticos no Legislativo à agenda presidencial. Não obstante, cada presidente escolhe estrategicamente como utilizará ferramentas como o poder de agenda, o controle orçamentário, a gestão do gabinete ministerial e os poderes de seu partido no legislativo.

Quando olhamos para as escolhas estratégias dos outros jogadores, os partidos e políticos presentes no sistema representativo, seguimos o quadro analítico proposto por Kaare Strom (1990), é possível avaliá-las com base em três tipos de preferências: cargos e recursos públicos (*Office Seeking*), políticas públicas (*Policy Seeking*) e votos (*Vote Seeking*).

No sistema político brasileiro, a gestão da coalizão partidária pela Presidência permite a estabilidade e, conseqüentemente, a aprovação das políticas governamentais e a efetivação das políticas públicas.

Não obstante, os partidos que compõem tal coalizão possuem suas próprias preferências relativas a políticas públicas, embora a avaliação de parte da literatura sugira que partidos e políticos interessam-se preponderantemente por cargos e recursos a serem distribuídos para suas clientelas, passando a dispor seu apoio no parlamento de forma independente da posição política da presidência¹⁰.

Outros autores, no entanto, têm destacado o papel do processo legislativo no alinhamento de preferências¹¹ por políticas públicas entre os membros da Coalizão de Governo, em um ambiente de severa assimetria de informação entre os diferentes grupos político-partidários.

Uma coalizão de governo se forma quando dois ou mais partidos dividem a responsabilidade de formar um governo, por meio do compartilhamento das pastas ministeriais, algo consistente com o adotado por boa parte da literatura, ao menos desde o trabalho seminal de Strom (1990) sobre coalizões minoritárias. Assim, diferencia-se a coalizão de governo de outros fenômenos políticos, como as coalizões legislativas e as coligações eleitorais, uma vez que aquela implica a divisão dos recursos de poder e da responsabilidade sobre o curso do governo entre os partidos que a compõem, a despeito de sua origem eleitoral, possuindo um status permanente, à diferença de coalizões *ad hoc*, calcadas em processos legislativos intermitentes.

10 Amorim Neto, O.; Cox, G. O.; McCubbins, M. D., 2003.

11 Santos, F. e Almeida, A., 2005; Araújo, V. (2017).

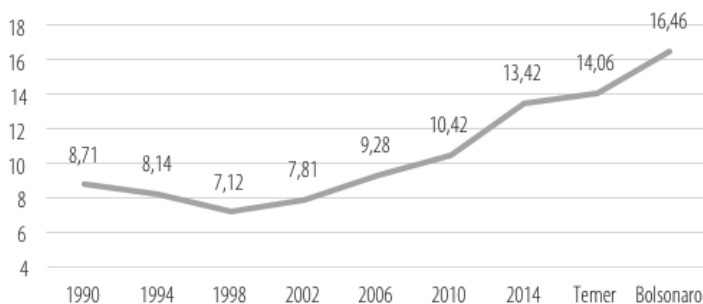
AS ESCOLHAS DE BOLSONARO

■ Os mecanismos institucionais descritos anteriormente permitem à Presidência da República orientar a produção legislativa, pagando o custo do desvio da preferência ideológica mediana no Legislativo por meio do compartilhamento do governo e do conjunto restante de suas ferramentas. Ademais, parte da literatura também reconhece que o incentivo eleitoral (expectativa de desempenho nas próximas eleições) também contribui para que Coalizões sejam criadas e mantidas.

Contudo, isto depende fundamentalmente da coordenação com as lideranças partidárias para assegurar a coesão e disciplina dos parlamentares em torno da agenda proposta pela presidência, visto o controle que possuem do processo legislativo.

Ademais, emergimos da eleição de 2018 com o Congresso mais fragmentado da história e com o partido do presidente da República em posição de relativa fragilidade para a obtenção de maiorias, conforme demonstra a figura 3.

FIGURA 3. Número Efetivo de Partidos – Câmara dos Deputados (1990-2018)



Fonte: Elaboração própria.

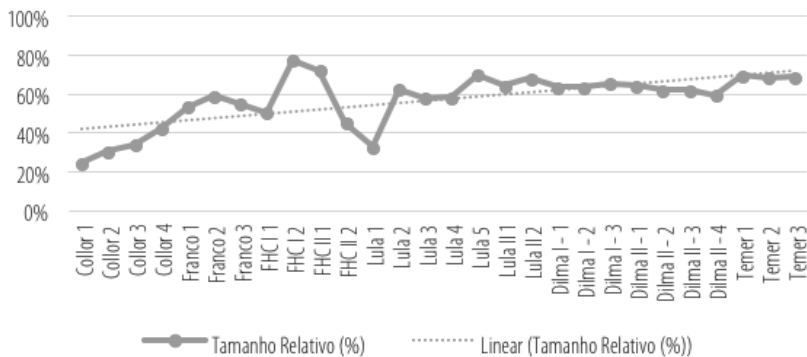
Outro indicador utilizado pela literatura mais recente sobre o presidencialismo de coalizão, o Indicador de Necessidade de Coalizão¹² (INC), resulta do produto entre o NEP e a soma do tamanho relativo dos partidos que não o presidencial, expressando o quão frágil é o poder partidário da presidência e o quanto é necessário mobilizar outras ferramentas para obter a governança do processo legislativo.

12 Chaisty, Cheeseman, e Power, 2014.

Entre 1990 e 2010 oscilou entre 57,6 e 86,4 pontos. Em 2014, saltou para 115,4 pontos, passando a 126,6 durante a presidência de Temer. Ou seja, há uma tendência crescente de fragilização dos poderes partidários da presidência, algo acentuado com o resultado da eleição de 2018, uma vez que o INC do início da era Bolsonaro chegou a 147,9 pontos.

Há, portanto, uma necessidade crescente de articulação do partido da presidência com outros atores no parlamento. Dadas as regras institucionais, o modo menos custoso para produzir coordenação entre estes atores tende a ser apontada pela literatura em Ciência Política como a formação de uma Coalizão de Governo com *status* majoritário. Empiricamente, conforme apontado pela figura 4, há uma tendência histórica de ampliação da quantidade de parlamentares cujos partidos faziam – formalmente – parte da Coalizão de Governo, por meio da ocupação de ministérios.

FIGURA 4. Cadeiras de Partidos da Coalizão na Câmara dos Deputados (%)



Fonte: Elaboração própria.

Até aqui, as escolhas estratégicas do Planalto sugerem uma relação de choque com parte da elite política presente no parlamento, bem como dificuldades de coordenação interna, dado o acentuado grau de personalismo nas decisões e as divergências de preferências por políticas públicas entre os setores que apoiaram a candidatura bolsonarista.

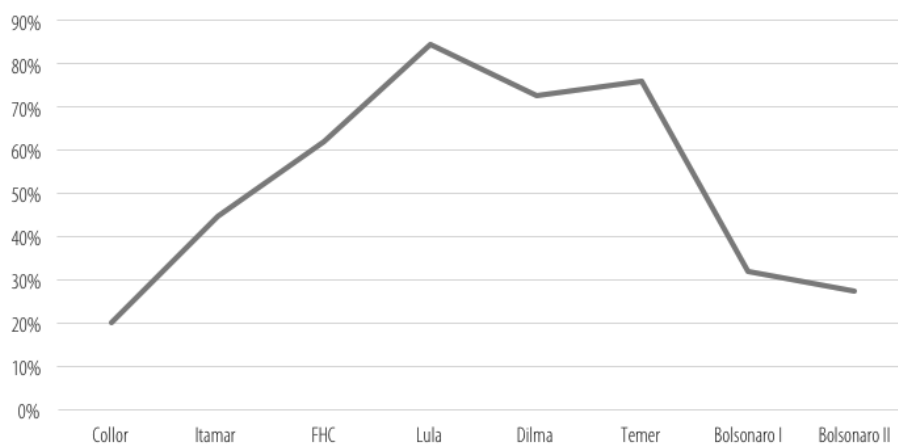
A estratégia declarada inicialmente pelo Planalto aponta que a coordenação política seria feita em duas bases: uma agregada, com bancadas temáticas (evangélica, agropecuária, segurança pública), outra de forma pulverizada, por meio da distribuição de emendas orçamentárias e recursos de governo diretamente aos parlamentares, por meio do contato da Casa Civil com parlamentares.

Ambas não despontam como estratégias ótimas para obtenção de apoio político no parlamento suficiente para a aprovação de reformas com efeitos negativos para a imagem dos deputados e senadores, como a da previdência.

Ademais, Costa Filho e Oliveira (2019, no prelo) afirmam que o tamanho da Coalizão é fundamental para a capacidade que o Executivo possui de alterar o *status quo* por meio do uso de Medidas Provisórias. Uma vez que a superação do status de *minimal winning coalition*¹³ pode ser utilizada para enfraquecer individualmente, em termos relativos, cada partido da coalizão, tornando mais fácil sua governança. Com um tamanho reduzido, a presidência pode ficar vulnerável num arranjo que não conta com tantos mecanismos de *enforcement* institucionais, como nos casos das bancadas temáticas.

Isto não implica dizer que a aprovação da reformas é improvável, com base nas estratégias de Bolsonaro, mas apenas que ou seu custo será muito maior, criando um desequilíbrio para a gestão da Coalizão, ou a Reforma proposta pelo Planalto terá seu conteúdo muito alterado, para se alinhar à preferência mediana do parlamento. Isto poderá deixar o governo vulnerável a choques externos e refém da agenda conservadora para sobreviver.

FIGURA 5. Ministros filiados a partidos políticos (%)



Fonte: Elaboração própria.

13 Coalizões vencedoras mínimas (*minimal winning coalitions*) são, conforme definido por Riker (1962), as que visam a obtenção do máximo de apoio possível até o necessário para que a vitória ocorra; a partir de então, minimiza-se a busca por parceiros políticos ou votos, dada a alegada natureza de soma zero ou constante da barganha para formação de coalizões de governo.

Como demonstra a figura 5, o ministério nomeado por Bolsonaro é o de menor partidarização desde a média do Governo Collor. Com a saída de Gustavo Bebianno, houve um novo decréscimo, reforçando a presença das Forças Armadas em detrimento de figuras associadas ao parlamento e aos partidos políticos.

CONCLUSÃO

■ Jair Bolsonaro iniciou seu mandato como presidente do Brasil confirmando expectativas sobre o apelo discursivo a políticas públicas conservadoras com relação a costumes, bem como à mudança no estilo da composição dos ministérios e da articulação política. Neste sentido, o novo presidente optou por um *baixo nível de partidarização do gabinete* em comparação a seus predecessores, bem como por não compartilhar os ministérios com todos os partidos que pressupõe fazerem parte de sua base de apoio parlamentar.

Desta forma, suas escolhas para os cargos ministeriais não visaram contemplar as elites partidárias presentes no centro do sistema político representativo, mas sim grupos de interesse específicos associados a sua campanha, especialmente o conservadorismo evangélico neopentecostal, as forças armadas e o agronegócio, ao passo em que delegaria a gestão da política econômica e fiscal para o grupo liberal liderado por Paulo Guedes.

Não obstante tal delegação, a concretização de uma reforma no modelo previdenciário brasileiro, conforme apresentada no quadro anterior, depende de um elevado nível de coordenação das elites políticas presentes no parlamento – as mesmas que foram desprestigiadas com relação a nomeações nos ministérios. Ao recusar compor sua Coalizão por meio do compartilhamento de cargos e recursos públicos, Bolsonaro fica mais dependente do alinhamento de políticas públicas e do bônus eleitoral de estar a seu lado para remunerar o apoio político de seus aliados.

Quando retomamos o quadro da composição do déficit da previdência, fica evidente o risco para perseguição da agenda, dada a assimetria no ônus da reforma para os grupos de interesse que apoiam a presidência e que têm sido a base de sua articulação política, visto que as perdas potenciais a grupos como as forças armadas, bem como a redução do bônus eleitoral da associação a Bolsonaro – em função da impopularidade da reforma.

Embora não seja impossível que a coalizão inicial se mantenha até o final de uma presidência, a prática da formação de coalizões no Brasil demonstra que é razoável esperar por reajustes e mudanças ao longo de uma mesma presidência.

De Collor a Lula, em média, o primeiro ministério nomeado correspondeu a uma bancada cerca de 11% inferior à média das Coalizões formadas ao longo de seus governos, considerando os mandatos agregados. Quando separamos os mandatos e fazemos uma ponderação da média pela duração de cada Coalizão, a diferença cai para 8%, mas permanece sugerindo uma subestimação da necessidade de trazer o Congresso para o Governo.

As escolhas feitas por Bolsonaro até aqui apontam para uma dependência grande das ferramentas legislativas da presidência, bem como para remuneração dos parceiros políticos por meio de políticas públicas e das perspectivas eleitorais da associação com a agenda de governo.

Neste sentido, agendas impopulares não apenas afetam indiretamente a preferência dos parceiros políticos de Bolsonaro, como também afetam diretamente grupos de interesse associados ao núcleo do Planalto, sendo provável que o processo legislativo seja utilizado para ajustar o texto da reforma da previdência de forma a reduzir seus danos à popularidade de Bolsonaro, bem como aos grupos de interesse mais próximos ao Bolsonarismo. Caso isto se confirme, ficará evidente que o liberalismo possível sob Bolsonaro fica muito aquém do discurso de Paulo Guedes.

VÍTOR SILVEIRA LIMA OLIVEIRA é mestre em ciência política pela Universidade de São Paulo (DCP/USP) e professor do curso de Advocacy e Políticas Públicas, do Programa de Educação Continuada da Fundação Getúlio Vargas (PEC/FGV).

JOÃO RICARDO COSTA FILHO é doutor em Economia pela Universidade do Porto e professor da FGV/SP e do Ibmec/SP

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, V. Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 23, nº 2, maio-agosto, 2017.
- BILJANOVSKA, Nina, and SANDRI, Damiano. Structural Reform Priorities for Brazil. International Monetary Fund Working Paper WP/18/224, 2018.
- BUCHANAN, J. M. A contractarian paradigm for applying economic theory. *The American Economic Review*, 65(2), p.225_230, 1975.
- CHAISTY, P., & CHEESEMAN, N. & POWER, T. J. 2014. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization* 21 (1), p. 72-94.
- COSTA FILHO, J. R. e OLIVEIRA, V. S. L. Qual o tamanho ótimo para uma Coalizão de Governo no Brasil?. *Revista de Estudos de Política*, 2019, no prelo
- FEENSTRA, Robert C., Robert INKLAAR and TIMMER, Marcel P. The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 105(10), p. 3150-3182, 2015. available for download at www.ggdc.net/pwt
- GUDIN, Eugênio. Produtividade. *Revista Brasileira de Economia*. 8.3 (1954), p. 9-70.
- KRUGMAN, Paul. The Age of Diminishing Expectations, 1994.
- RIKER, W. H. *The theory of political coalitions* (Vol. 578). New Haven: Yale University Press, 1962.
- SANTOS, F., & ALMEIDA, A. Teoria informacional ea seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, 48(4), p. 693-735, 2005.
- STROM, K. *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press, 1990.
- VIANA, J. P. e OLIVEIRA, V. S. L. Governabilidade e Governança no Presidencialismo de Coalizão. In: DANTAS, H [org.] *Governabilidade – Para entender a política brasileira*, 2018.

Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias?

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO
VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA

RESUMO

■ O artigo pretende discutir o fenômeno da *politização da justiça*, que significa o aumento do uso de critérios de teor partidário, ou configurando agendas próprias dos agentes judiciais, nas decisões por eles suscitadas ou proferidas. Este processo torna-se problemático, no Brasil, sobretudo porque o sistema de justiça brasileiro não conta com mecanismos eficientes de transparência e de controle externo de seus membros, contando apenas com instrumentos de controle interno incapazes de sobrepujar o insulamento de uma burocracia dotada de prerrogativas de um poder de Estado. A politização da justiça é analisada por meio de ações politicamente controversas de operadores do sistema de justiça nas diferentes instâncias do Judiciário. A combinação da politização da justiça com um controle ineficiente de seus atores suscita questões para o debate acerca da *accountability* de juízes e promotores.

ABSTRACT

■ The article intends to discuss the phenomenon of the politicization of justice, which means increasing the use of criteria of partisan content, or setting the courts' own agendas, in the decisions they raise or utter. This process is problematic in Brazil, especially since the Brazilian justice system does not have efficient mechanisms for transparency and external control of its members, with only internal control instruments incapable of overcoming the insulation of a bureaucracy with

prerogatives of a State power. The politicization of justice is analyzed by means of politically controversial actions of justice system operators in different instances of the Judiciary. Combining the politicization of justice with ineffective control of its actors raises questions for the debate about the accountability of judges and prosecutors.

INTRODUÇÃO

■ As democracias contemporâneas têm-se caracterizado por um crescente protagonismo dos atores do *sistema de justiça*, ou seja, juízes e promotores. Um número crescente de ações desses atores interfere não apenas na garantia de direitos fundamentais pelo Estado, mas também na definição de alternativas de políticas públicas e até mesmo na disputa político-partidária. Tal fenômeno pode ser observado tanto em democracias consolidadas e antigas, como naquelas erigidas a partir da terceira onda de democratização. Sua proeminência é tal que, além do amplo contingente de acadêmicos e juristas dedicados ao estudo da assim chamada *judicialização da política*, o tema ganhou espaço no debate político cotidiano e, por conseguinte, na mídia.

Diante disso, não surpreende que em meio à crise política vivenciada pelos brasileiros na quadra atual, com o conseqüente descrédito da classe política, dos partidos e das instituições eletivas, a expressão *judicialização da política* tenha-se tornado corriqueira para tratar da atuação do Judiciário e do Ministério Público. No entanto, a dimensão mais proeminente desse fenômeno na atualidade é o que denominaremos de *politização da justiça*.

Por *judicialização da política* entende-se a utilização crescente do sistema de justiça nos casos em que o funcionamento do Legislativo e/ou do Executivo são percebidos por atores os mais diversos como falhos, omissos ou simplesmente insatisfatórios. Acionados, os atores do sistema de justiça respondem interferindo em questões políticas variadas: temas controversos não decididos pelo Parlamento, regras do jogo político-partidário, divisão de poderes na federação, falhas na implementação de políticas públicas, demandas pela provisão de bens ou serviços públicos etc.. A intensa interferência judicial na política pode-se constituir num risco à democracia, na medida em que confere a um poder não-eleito (e, por isso, insuscetível ao controle democrático do voto) a capacidade de alterar um *status quo* produzido por agentes públicos democraticamente legitimados. Entretanto, o risco da judicialização pode ser minimizado pelos freios e contrapesos, como apontado já há muito tempo por Tocqueville em *A Democracia na*

América: o Legislativo e o Executivo sempre podem propor e aprovar novas leis e modificações constitucionais, alterando as regras do jogo e, assim, reverter decisões judiciais das quais discordem.

Já por *politização da justiça* entendemos o aumento do uso pelos agentes do sistema de justiça, nas decisões por eles suscitadas ou proferidas, de critérios *politicamente controversos*, ou seja, que escapam ao caráter de neutralidade esperado desses atores num Estado democrático de direito. Isto pode ocorrer seja porque tais critérios assumem viés político-partidário, seja porque configuram *agendas próprias* dos atores judiciais.

O caráter problemático de uma justiça guiada pelas preferências políticas particulares de seus membros está relacionado ao fato de que o mandato de juízes e promotores num Estado Democrático de Direito não comporta conduta dessa natureza¹, tornando-se assim ilegítimo. A expectativa normativa que assegura a legitimidade dos atores judiciais é sua imparcialidade, tomando a ordem jurídica estabelecida como parâmetro de atuação, sem modificá-la com base em suas posições particulares – noutros termos, a eles compete uma atuação *sub lege* e não *per lege* (BOBBIO, 1997). Embora a imparcialidade completa seja inatingível, a natureza institucional de decisões judiciais impõe um limite à manifestação – e, sobretudo, à concretização – das preferências politicamente controversas do juiz ou do promotor, pois exige um tipo de argumentação baseado no ordenamento jurídico posto, que pode até mesmo ir de encontro àquilo que o agente judicial prefere. De qualquer modo, como a imparcialidade total é impossível, deve ser considerada mais em sua gradação do que de forma absoluta, como já notado por Cappelletti (1993).

Juízes e promotores – em especial os da cúpula de seus órgãos – são atores institucionais peculiares, pois representam poderes de Estado – diversamente do que ocorre com a burocracia pública de uma forma geral. Usualmente, decisões de juízes de instâncias inferiores – além de serem produzidas num contexto de grande autonomia, inerente ao cumprimento da função jurisdicional – são passíveis de revisão unicamente pelas instâncias superiores do próprio judiciário. Isto é, não há mecanismos usuais de controle externo substantivo sobre decisões judiciais; nem Legislativo, nem Executivo dispõem de instrumentos para revertê-las

1 Pode-se esperar de atores do sistema de justiça um viés doutrinário relacionado a diferentes correntes do direito. Assim, pode haver juízes mais ou menos garantistas, neoconstitucionalistas etc.. Contudo, tal viés é inerente ao próprio exercício profissional da atividade jurídica e se distingue das preferências politicamente controversas numa dada sociedade, características da disputa entre antagonistas nas arenas eleitoral e dos grupos de interesses.

– diferentemente do que ocorre no sentido inverso, especialmente mediante o controle judicial de constitucionalidade.

O custo político de reverter decisões judiciais pode se revelar muito alto para os agentes eleitos, caso represente uma conflagração entre os Poderes de Estado. Quando se trata da atuação judicial relativa ao controle de constitucionalidade, em especial o concentrado, o espaço de atuação dos políticos é maior, justamente pelo caráter eminentemente político e normativo de que esse tipo de atuação do judiciário se reveste. Deste modo, a decisão legislativa teria um caráter reativo, seja corrigindo normas jurídicas emanadas dos próprios poderes eleitos e consideradas inconstitucionais pelas cortes, seja alterando a base constitucional na qual as decisões judiciais se basearam. Nesses casos, Legislativo e Executivo nada mais fariam do que atuar no seu estrito campo de competências, seguindo um caminho suscitado pela decisão judicial.

Por outro lado, quando o judiciário atua em casos específicos, incidindo não sobre normas jurídicas, mas sobre indivíduos ou organizações, a capacidade de reação dos demais poderes é muito menor. Noutras palavras, enquanto no primeiro caso o conflito entre Poderes permanece no âmbito do “governo das leis”, no segundo ele deslindaria para o “governo dos homens” (BOBBIO, 1997), pois embora no primeiro caso as decisões judiciais digam respeito a normas jurídicas, no segundo elas concernem a pessoas. Nestas situações, a atuação dos atores políticos dos outros Poderes não teria apenas o caráter de ajustar suas próprias decisões à trilha suscitada pelos atores do sistema de Justiça, mas o de reverter as decisões desses atores, confrontando-os.

Caso houvesse mecanismos de controle externo dos agentes do sistema de justiça, o problema da politização seria solucionável no âmbito das próprias instituições formais. Contudo, o sistema de justiça brasileiro não conta com instrumentos de controle e, eventualmente, punição dos excessos cometidos por seus membros no exercício de suas funções precípuas. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado apenas em 2005, é formado em sua ampla maioria por membros do próprio Judiciário, situação equivalente à do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no qual preponderam promotores. Atuam na realidade como órgãos de *controle interno* sem qualquer participação efetiva de agentes externos ao Judiciário e ao Ministério Público. Dessa forma, órgãos cuja composição se dá sob critérios burocráticos, mas detêm prerrogativas de poder de Estado, gozam de uma independência que fragiliza os instrumentos de freios e contrapesos inerentes a democracias liberais.

Num cenário de descrença da sociedade com respeito ao Executivo e ao Legislativo, a *politização da justiça* faz com que juízes e promotores sejam vistos (e vejam a si mesmos) como uma alternativa para a defesa “legítima” dos interesses públicos, combatendo diversos males sociais e convertendo-se numa espécie de heróis dos anseios populares por justiça.

Os efeitos desse processo se tornaram bastante visíveis durante a crise política e judicial brasileira de 2015-16: gravações divulgadas ilegalmente; decisões liminares proferidas em segundos; intimidações judiciais àqueles que questionam (livremente?) a atuação de membros do sistema de justiça; decisões politicamente controversas de ministros da Suprema Corte; manifestações políticas de juízes fora dos autos dos processos. Nos anos seguintes continuaram a se repetir situações similares, marcadas sobretudo pelo protagonismo individual não apenas de promotores e procuradores, mas até mesmo de membros de tribunais, ao arrepio do que de poderia esperar dos integrantes de órgãos judiciais colegiados – ou seja, sua conformidade aos preceitos coletivamente definidos pelas cortes.

Se a baixa *accountability* dos membros do Executivo e do Legislativo é um grave problema para o funcionamento das democracias contemporâneas, a ação politicamente (senão partidariamente) orientada de atores do sistema de justiça é um risco talvez ainda mais severo, já que se trata de atores menos sujeitos a mecanismos de *accountability* dos que os submetidos ao escrutínio eleitoral. Desta forma, eventuais excessos ou abusos de promotores e juízes costumam ficar restritos ao âmbito de sua discricionariedade funcional e, quando muito, são corrigidos por instâncias judiciais superiores ou colegiados das cortes, sem que os responsáveis pelos desvios sejam responsabilizados. Isto confere a juízes e promotores grande liberdade para darem seguimento a agendas próprias, não necessariamente fundadas numa aplicação criteriosa dos preceitos legais. Produz-se, assim, um contexto institucional propício à politização da justiça, a qual ocorre por meio de seus próprios atores, ao passo que a judicialização da política frequentemente resulta da ação de atores externos ao sistema de justiça, que provocam o judiciário.

Por meio da análise do caso brasileiro na atual conjuntura jurídico-política, este artigo discutirá alguns dos principais problemas levantados pela literatura dedicada à diáde *judicialização da política/politização da justiça*. Entende-se que enquanto a primeira é um produto do exercício de mecanismos de controle (*checks and balances*) em contexto democrático, a segunda resulta exatamente da falta ou inefetividade de tais instrumentos; enquanto a judicialização da política pode representar um recurso de cidadãos e coletividades em defesa de seus direitos, im-

pedindo abusos do poder ou a omissão dos governantes, a politização da justiça pode significar uma ameaça a direitos individuais e coletivos em decorrência de excessos cometidos pelos atores do sistema de justiça. De certa forma, este fenômeno evoca o clássico dilema sobre *quem controla os controladores*.

Para discutir estas questões o artigo se estruturará da seguinte forma. Na próxima seção trataremos do arcabouço institucional de controle dos atores do sistema de justiça, apontando suas insuficiências como mecanismos efetivos de freios e contrapesos; na subsequente abordaremos alguns casos recentes em que a atuação política de atores do sistema de justiça, em cumprimento a uma agenda própria de seus membros, fica caracterizada e explícita o problema da falta de controles institucionais; finalmente, na última seção teceremos nossas conclusões acerca do problema da politização da justiça num contexto institucional marcado pela fragilidade dos instrumentos de controle.

CONTROLES DEMOCRÁTICOS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA

Ao modelar um governo para ser exercido por homens sobre homens, a maior dificuldade é esta: primeiro, é preciso aparelhar o governo para que controle os governados; o passo seguinte é fazê-lo controlar-se a si mesmo.

James Madison, Federalista #51

Quem atentamente considera os diferentes ramos do poder deve notar que, em um governo no qual são separados uns dos outros, o Judiciário, a partir da natureza de suas funções, será sempre o menos perigoso para os direitos políticos da Constituição; porque terá uma menor capacidade para perturbá-los ou feri-los.

Alexander Hamilton, Federalista #78

■ Em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo* em 2016, o então vice-presidente do STF, José Antonio Dias Toffoli, afirmou que “estando aqui [no STF] você não deve nada a ninguém”². A frase, incluída no tema da vitaliciedade do cargo, é reveladora de um aspecto central da atuação de toda e qualquer burocracia, que é a estabilidade, mas que é exacerbada no caso de cargos vitalícios. A estabilidade, dizia Weber, é desejável para a manutenção do corpo burocrático, pois minora a possibilidade de influências políticas, que é fonte de instabilidades, bem como

2 “Lava Jato não é ‘golpe’ ou ‘exceção’, afirma Toffoli”. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lava-jato-nao-e-golpe-ou-excecao-afirma-toffoli,10000081072>. Acessada em 31/01/2019.

garante a permanência do burocrata no Estado, acumulando assim *expertise* sobre a máquina pública e seu funcionamento. No caso da burocracia judiciária, Madison já falava na importância da vitaliciedade dos juízes, fonte crucial de imparcialidade, no caso das cortes.

A estabilidade, no entanto, não pode ser confundida com completo insulamento burocrático e/ou ausência de controles. O **insulamento burocrático** pode ser caracterizado como “um fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social” (LOTTA, OLIVEIRA e CAVALCANTE, 2016) e, de acordo com Bresser-Pereira (1997), seria uma maneira de superar o controle político sobre a burocracia, ou seja, uma estratégia de proteção de uma elite tecnocrática, a quem era desejável manter alto grau de autonomia para que pudesse promover desenvolvimento econômico, sobretudo em áreas prioritárias de políticas nos governos autoritários latino-americanos dos anos 60 e 70 do século passado.

No entanto, a partir de 1988, com as mudanças institucionais que reconfiguraram o Estado brasileiro e sua relação com a sociedade civil mediante mecanismos de transparência e *accountability*, o insulamento burocrático já não poderia mais ser entendido nos termos trabalhados pela literatura “clássica” acerca do tema (CARDOSO, 1993; EVANS, 1993; LAFER, 2002; SCHNEIDER, 1991; MARTINS, 1997, dentre outros). De acordo com Lotta, Oliveira e Cavalcante (2016), (i) a ampliação do sistema de controle, dentro do arcabouço de *accountability* democrático (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004); (ii) a institucionalização de novos espaços de participação (SÁ e SILVA; LOPEZ e PIREs, 2010); e (iii) a profissionalização da burocracia pública (EVANS e RAUCH, 1999; Stein et al., 2006; CAVALCANTE e LOTTA, 2015), dentre outros fatores, colocaram-na num contexto de *governança democrática*. Neste, tratar do insulamento burocrático é lidar com a autonomia e discricionariedade da burocracia, o que não é, todavia, sinônimo de um distanciamento desta em relação à sociedade civil e aos controles da própria administração pública. A autonomia, que deve ser sempre garantida, diferencia-se do insulamento sobretudo em intensidade: deve estar presente na medida do necessário para atender ao interesse público, desde que “supervisionada por legítimos titulares de poder” (MARTINS, 1997 *apud* LOTTA, OLIVEIRA e CAVALCANTE, 2016). Ou seja: no atual contexto de governança democrática, o insulamento burocrático deve ser lido como um efeito da inefetividade das instituições e mecanismos de controle social e da administração pública, em especial. E isto vale também para um tipo peculiar de burocracia, que é a burocracia judiciária.

Sobre os **controles da administração pública**, devemos lembrar que a criação de órgãos de controle – interno e externo – é intrínseca aos processos de aprimoramento democrático, pois garante a fiscalização da legalidade dos atos dos agentes públicos no cumprimento de suas funções, sejam elas legislativas, executivas ou judiciárias. O controle das contas públicas, o mais conhecido tipo de controle da ação governamental, é apenas um dos tipos, mas talvez o mais disseminado: as constituições italiana de 1947 e alemã de 1949 já apresentavam mecanismos de controle de contas públicas e estes se disseminaram em países como Suécia, Inglaterra, Canadá e Estados Unidos, que promoveram mudanças importantes em suas legislações voltadas ao aperfeiçoamento da fiscalização financeira e orçamentária (TORRES, 1993, p.122).

Apesar da centralidade que o controle de contas ganhou nas discussões sobre controle externo e interno da administração pública, em especial no Brasil (LOUREIRO *et alii.*, 2011), ele abarca mais do que esse aspecto, dizendo respeito em especial à questão do controle da atuação da burocracia como *agente* de atores eleitos, sendo a própria sociedade o *principal* (PRZEWORSKI, 2006).

Nesse bojo, destaca-se para a discussão aqui proposta o papel dos Conselhos de Justiça. Na Europa, estes foram institucionalizados como um instrumento para garantir a independência do Judiciário em relação aos poderes representativos, segundo Hemmergren (2002 *apud* CARVALHO e LEITÃO, 2013). Na América Latina, os conselhos foram implantados a partir dos anos 60, espelhando-se em grande medida nos conselhos europeus. Segundo Carvalho e Leitão (2013),

Na mesma perspectiva da criação dos conselhos europeus, os conselhos latino-americanos buscaram blindar a interferência do poder Executivo e, para além disto, estabelecer metas de organização e gestão do Poder Judiciário, até então um terreno desconhecido. A principal característica dessa blindagem foi a institucionalização das prerrogativas da inamovibilidade, irredutibilidade de salários e, em alguns casos, a vitaliciedade. Com tais objetivos o que se esperava era um bloqueio das relações clientelísticas entre juízes e políticos, comum na vida pública da região (POZAS-LOYO & RIOS-FIGUEROA, 2011) (*op.cit.*, p. 14).

Voltados para a garantia do Estado de Direito, os conselhos na região foram implantados sob forte pressão internacional (FALCÃO, LENNERTZ & RANGEL, 2009). O Banco Mundial apresentou uma série de críticas ao Poder Judiciário na América Latina, nas quais encontravam-se, dentre outras, a falta

de transparência e previsibilidade das decisões judiciais e um sistema ineficaz de sanções para condutas antiéticas (BANCO MUNDIAL, Documento Técnico n.319, *apud* PESSANHA, 2014, p. 5). Com isso, reforçava-se a pressão pela instauração de conselhos de justiça na região.

No caso do Brasil, que só criou seu Conselho Nacional de Justiça em 2005³, não foram poucas as resistências a este processo. Não nos debruçaremos aqui especificamente sobre detalhes do funcionamento e composição dos órgãos de controle, temática que abordamos noutros de nossos trabalhos.

ASPECTOS DO CONTROLE SOBRE O JUDICIÁRIO

■ A transparência e os custos das instituições públicas – dentre as quais estão o Judiciário e o Ministério Público – são problemas relevantes nas poliarquias. Ambos podem ser analisados considerando-se a questão da disponibilidade das informações relativas à remuneração de seus membros. Até muito recentemente, o CNJ disponibilizava unicamente os dados relativos a seus próprios funcionários, devendo outros órgãos judiciais (como tribunais federais e estaduais) disponibilizar suas próprias informações. Isto, contudo, não ocorria a contento. O acesso às informações pelos meios digitais era pouco amigável, instável e, conseqüentemente, redundava em pouca transparência. A disponibilização dessas informações melhorou, mas ainda está aquém de uma efetiva disponibilização de informações para a sociedade.

Reportagem do jornal *O Globo* de outubro de 2016 mostrava que 3 de cada 4 juízes brasileiros recebiam acima do teto constitucional de remuneração, com o beneplácito dos órgãos de controle do Judiciário. No âmbito federal, 89% dos juízes recebiam acima do teto, contra 76,5% nos estados⁴. De acordo com a reportagem, 15 Tribunais de Justiça se negaram a fornecer informações individualizadas sobre a remuneração de seus magistrados. Dificuldades na obtenção de informações, mesmo após anos da Resolução CNJ 102-2009, atestam uma significativa deficiência dos **mecanismos de transparência das contas do Poder Judiciário**.

3 Carvalho e Leitão (2013) apresentam uma completa periodização dos processos de criação de conselhos de justiça na América Latina. O primeiro deles, da Venezuela, foi criado em 1961, seguido pelo do Peru, em 1969.

4 “Mais de dez mil magistrados recebem remunerações superiores ao teto”, *O Globo*, 23/10/2016. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/mais-de-dez-mil-magistrados-recebem-remuneracoes-superiores-ao-teto-20340033>. Consultado em 30/08/2017.

E, se a ausência ou deficiência dos mecanismos de controle social já é um problema em si, o mesmo é ampliado quando os juízes e promotores se utilizam, em suas decisões, de critérios *politicamente controversos*, ou seja, que escapam à neutralidade esperada da justiça num Estado democrático de direito. Nosso ponto é que, num contexto de politização da justiça, tal quadro de deficiência dos controles externos se agrava sobremaneira. Este é o tema da próxima seção.

POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA: CASOS EMBLEMÁTICOS E AS QUESTÕES QUE SUSCITAM PARA O DEBATE SOBRE CONTROLE DO SISTEMA DE JUSTIÇA

When courts become politicized in a partisan sense, matters become more troubling. Democracies produce shifting majorities, and if shifts in partisan control translate into judgeships, then the content of law becomes unstable.

John Ferejohn, *Judicializing politics, politicizing law* (2002, p. 44)

Na Democracia, a Política é um gênero de primeira necessidade.

Luis Roberto Barroso, entrevista a *O Estado de S. Paulo*.

■ Em 16 de março de 2016, Gilmar Mendes antecipou sua posição acerca da nomeação do ex-presidente Lula para o cargo de ministro-chefe da Casa Civil, criticando-a; esse era um caso que ele viria a julgar, e quando isso ocorreu, concedeu liminar que sustou a posse do ex-presidente no cargo. Durante o julgamento de recursos do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, contra as determinações do STF acerca do rito do impeachment, Gilmar Mendes assim se referiu à nomeação de Lula – assunto que sequer era objeto de deliberação naquela sessão:

Estamos diante de um dos quadros mais caricatos que a nacionalidade já tenha enfrentado. Como o último lance, busca-se o ex-presidente em sua casa em São Bernardo do Campo. É quase com uma acusação que essa casa será complacente com os contrafeitos⁵.

5 “STF derruba contestações de Eduardo Cunha sobre rito de impeachment”. *UOL Notícias – Política*, 16/03/2016. Acessado em 17/10/2016.

Gilmar Mendes voltou a se manifestar politicamente sobre questões que poderia vir a julgar em setembro de 2016. Numa entrevista de rádio, criticou o encaminhamento dado por seu colega, Ricardo Lewandowski, ao julgamento do impeachment no Senado, quando permitiu o fatiamento da punição à presidente Dilma Rousseff, separando a perda do mandato da perda de direitos políticos. Disse ele:

Eu considero essa decisão constrangedora, é verdadeiramente vergonhosa. Um presidente do Supremo não deveria participar de manobras ou de conciliábulos. Portanto não é uma decisão dele. Cada um faz com sua biografia o que quiser, mas não deveria envolver o Supremo nesse tipo de prática⁶.

Esses episódios, que replicam um padrão constante de conduta do ministro, indicam não apenas um magistrado que sinaliza ao público seu entendimento sobre matérias sobre as quais poderá ter de se manifestar como juiz; elas revelam também um julgador que instiga os atores políticos e sociais a provocar a corte de que faz parte sobre determinados temas, como que colocando-se à disposição para decidir judicialmente sobre assuntos acerca dos quais lhe interessa proferir um voto.

Uma nova manifestação do ministro se deu por ocasião de sua condição de presidente do TSE, em outubro de 2016. A corte emitiu uma “nota técnica” de apoio à Proposta de Emenda Constitucional de limitação dos gastos públicos (PEC 241/2016). Era uma clara reação a outra “nota técnica”, essa de autoria da Procuradoria Geral da República, crítica à mesma PEC, alegando sua inconstitucionalidade por supostamente violar o princípio da separação dos Poderes. Numa declaração cheia de ironias com respeito à posição da PGR, o ministro Gilmar Mendes questionava se “a União deve fazer dívida para sustentar o Ministério Público... a se endividar para pagar os ricos procuradores da República... uma dada área não pode sofrer cortes, os outros podem sofrer cortes”. E complementava: “Nós apoiamos, sim, e reconhecemos a necessidade da PEC, portanto nós estamos em rota de colisão, de forma muito notória, com o Ministério Público”⁷.

A despeito do mérito das críticas do ministro ao corporativismo do Ministério Público, expresso por meio de sua nota crítica à PEC, o posicionamento oficial de

6 “Gilmar antecipa voto e afirma que decisão de fatiamento de Lewandowski foi ‘vergonhosa’”. *Justificando*, 19/09/2016. Acessado em 17/10/2016.

7 “Presidente do TSE envia à Câmara nota de apoio à PEC do teto de gastos”. *Gi Política*, 10/10/2016. Acessado em 17/10/2016.

seu tribunal sobre matéria estranha à sua esfera específica de atuação (a eleitoral) demonstra um considerável ativismo político. Desta feita, além de antecipar sua posição sobre uma iniciativa legislativa que poderia vir a julgar, ele adentra ao debate de forma indistinguível daquela como o fazem os deputados e senadores no Congresso Nacional. Dado o caráter politicamente controverso da PEC, a tomada de partido pelo presidente do Tribunal indica – mormente em se tratando da corte responsável pelas arenas eleitoral e partidária – um significativo distanciamento da posição de imparcialidade esperada de juízes e tribunais. Ressalve-se, claro, que apesar do caráter aparentemente mais técnico, é difícil não identificar motivação similar – embora em sentido contrário – no posicionamento da cúpula do Ministério Público Federal, ao qual o ministro dirigiu suas críticas.

Foram reiteradas atitudes desse tipo que levaram em setembro de 2016 dois grupos distintos de juristas a protocolar pedidos de *impeachment* do ministro do STF junto ao Senado Federal. O advogado de um deles, o ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Marcelo Lavenère, assim resumia o propósito do pedido:

Ele está sendo representado porque por reiteradas vezes tem se manifestado fora dos autos dos processos, tem manifestado sua opinião pessoal político-partidária, deixa transparecer as suas preferências e, no seu comportamento social, tem demonstrado ser íntimo de políticos partidários que possuem processos sob sua jurisdição. Um comportamento, enfim, incompatível com a imparcialidade e o equilíbrio de um magistrado.⁸

Como o posicionamento do ministro Mendes em relação à PEC ilustra, um aspecto proeminente do ativismo político dos atores do sistema de justiça é o seu frequente posicionamento com relação a iniciativas de lei nem sempre diretamente relacionadas à sua atuação como agentes judiciais. Mesmo quando este é o caso, nada impede que tal atuação se revista de controvérsia, como na iniciativa das “10 medidas contra a corrupção”, patrocinadas pelo Ministério Público Federal, inclusive por meio de uma página no sítio da instituição⁹. Não por acaso, tais medidas se tornaram alvo de críticas acerbas, inclusive por parte de magistrados, dentre eles o sempre loquaz e já mencionado, Gilmar Mendes.

8 “Duplo pedido de impeachment contra Gilmar Mendes”. *Carta Maior*, 15/09/2016. Disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Duplo-pedido-de-impeachment-contr-Gilmar-Mendes/4/36837>. Acessado em 20/10/2016.

9 A página é <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br>. Acessada em 17/10/2016.

À primeira vista, aos olhos do cidadão leigo em questões jurídicas e cansado da corrupção, as medidas pareciam trazer apenas efeitos benéficos, mas havia detalhes bastante polêmicos. O maior deles era o sétimo: “Ajustes nas nulidades penais”. No anteprojeto de lei proposto pelo MPF, o artigo 157 do Código de Processo Penal seria alterado em diversos pontos concernentes à exclusão da ilicitude de provas; dentre eles incluíam-se os seguintes:

§ 2º Exclui-se a ilicitude da prova quando:

(...)

III – o agente público houver obtido a prova de boa-fé ou por erro escusável, assim entendida a existência ou inexistência de circunstância ou fato que o levou a crer que a diligência estava legalmente amparada;

(...)

X – obtida de boa-fé por quem dê notícia-crime de fato que teve conhecimento no exercício de profissão, atividade, mandato, função, cargo ou emprego públicos ou privados.¹⁰

Tão logo essa proposta foi encaminhada ao Congresso pelo MPF, respaldada por mais de dois milhões de assinaturas de populares, o ministro Gilmar Mendes a criticou duramente:

É aquela coisa de delírio. Veja as dez propostas que apresentaram. Uma delas diz que prova ilícita feita de boa fé deve ser validada. Quem faz uma proposta dessa não conhece nada de sistema, é um cretino absoluto. Cretino absoluto. Imagina que amanhã eu posso justificar a tortura porque eu fiz de boa fé.¹¹

A percepção do ministro – novamente expressa fora dos autos – não só sobre esse ponto, mas sobre outros, era compartilhada também por diversos outros operadores do direito, juízes e advogados, como ficou demonstrado em audiência pública na Câmara dos Deputados que discutiu o projeto¹². A percepção era de

10 Disponível em http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/documentos/medidas-anticorruptcao_versao-2015-06-25.pdf. Acessado em 17/10/2016.

11 “Gilmar Mendes diz que proposta defendida por Moro é coisa de ‘cretino’”. *Folha de S. Paulo*, 23/08/2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1806132-gilmar-mendes-diz-que-proposta-defendida-por-moro-e-coisa-de-cretino.shtml>, acessado em 17/10/2016.

12 “Especialistas criticam propostas do Ministério Público contra a corrupção”. *Câmara dos Deputados*, 23/08/2016, disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AD->

que sob o pretexto de combater a corrupção, o Ministério Público propunha para si mesmo (e, em parte, também para a polícia) poderes demasiados.

Outra faceta da atuação política do Ministério Público são suas investidas sobre o processo legislativo e sobre decisões governamentais. No primeiro caso, promotores ingressam (ou ameaçam ingressar) com ações contra parlamentares que porventura votem (ou venham a votar) a favor de determinados projetos de lei, considerados ilegais ou inconstitucionais pelos membros do Ministério Público.

Um caso ocorreu no município de São Paulo em 2003. Decisão judicial de 2001 determinava que fossem fechados 183 imóveis ocupados por empresas localizados em áreas exclusivamente residenciais de acordo com a Lei de Zoneamento, todos na valorizada região de Pinheiros. A Prefeitura relutava em dar seguimento à determinação por recear que o fechamento de tantos imóveis levasse à degradação da área, receio compartilhado pela Associação Comercial paulista. Como saída, propôs um projeto de lei que anistiaría os imóveis mediante o pagamento de uma indenização à cidade, mudando também o zoneamento.

Inconformado com o encaminhamento, o promotor da área de urbanismo, Sílvio Antonio Marques, ameaçou processar por improbidade administrativa os *vereadores que votassem favoravelmente à proposta*. O vereador petista João Antônio, líder do governo na Câmara à época, questionava: “Então o poder legislativo não tem mais independência para legislar sobre a cidade?”¹³. Diante das críticas à sua atitude, o promotor desistiu da ameaça.

Há casos, porém, em que o MP vai além das ameaças. Em junho de 2016 o Ministério Público ingressou com ação de improbidade contra todos os vereadores da Câmara Municipal de Araraquara por esses terem aprovado uma lei de criação de cargos comissionados no legislativo municipal¹⁴. Por razão similar, mas criando cargos comissionados na Prefeitura, o MP paulista acionou o prefeito e sete vereadores em Garça (os que votaram favoravelmente à proposta), em

MINISTRACAO-PUBLICA/515131-ESPECIALISTAS-CRITICAM-PROPOSTAS-DO-MINISTERIO-PUBLICO-CONTRA-A-CORRUPCAO.html. Acessado em 17/10/2016.

13 “MPE ameaça processar vereadores que apóiam projeto em SP”. *O Estado de S. Paulo*, 04/06/2003. Disponível em <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,mpe-ameaca-processar-vereadores-que-apoiam-projeto-em-sp,20030604p7690>. Acessado em 17/10/2016.

14 “MP ingressa com ação de improbidade contra todos os vereadores”. *Portal Morada*, Disponível em <http://www.portalmorada.com.br/noticias/politica/mp-ingressa-com-acao-de-improbidade-contra-todos-os-vereadores:58633>. Acessado em 17/10/2016.

julho de 2011¹⁵. Em Foz do Iguaçu, o MP acionou por improbidade o prefeito e 12 vereadores, em março de 2016, pela aprovação de um projeto de lei que destinava para a saúde recursos da Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública¹⁶.

O aspecto mais notável de todos esses casos é a utilização de uma ação judicial contra a prerrogativa parlamentar de legislar e, vale destacar, buscando punir os favoráveis a certas iniciativas de lei, identificados pela forma como votam. Embora o controle judicial de constitucionalidade possibilite, posteriormente à sanção da lei, arguir sua inconstitucionalidade, derrubando-a ou fazendo cessar seus efeitos, em todos esses casos o MP optou por não apenas interromper sua tramitação, mas por equiparar a atuação parlamentar na votação de leis à perpetração de um ato ilícito, passível de ser categorizado como improbidade. É compreensível, nesse contexto, o protesto do vereador paulistano que apontava uma ameaça do Ministério Público à própria independência do parlamento para legislar. Nesses casos, lançando mão de seus recursos institucionais coativos, os promotores tentaram tanto impor aos membros dos poderes eletivos suas preferências políticas, como ilegitimar não as normas, mas o próprio ato de produção de normas – em função de seu conteúdo.

Um aspecto frequentemente verificado nas ações de atores do sistema de justiça ao lidar com atores dos poderes eletivos e da vida partidária é a tentativa de conferir à atividade política de um modo geral e, em particular, a manifestações políticas (verbais ou de outra natureza) o caráter de ilicitudes. Outro exemplo disso foi o pedido de prisão preventiva do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, que acompanhou a denúncia feita por três promotores do MP paulista contra ele, em março de 2016. Para justificar esse pedido, os promotores acusaram-no de basicamente dois “delitos”: primeiro, o de proferir em conversa telefônica uma palavra de baixo-calão ao se referir a processo aberto contra ele; segundo, o de fazer um discurso crítico à forma como se dera sua condução coercitiva para depor à Polícia Federal, por determinação do juiz Sérgio Moro.

Os promotores apontavam nessas duas atitudes:

15 “Promotoria move ação contra prefeito e 7 vereadores de Garça”. JCNET, 23/07/2011. Disponível em <http://www.jcnet.com.br/Regional/2011/07/promotoria-move-acao-contra-prefeito-e-7-vereadores-de-garca.html>. Acessado em 17/10/2016.

16 “Proposta ação de improbidade contra prefeito e 12 vereadores”. *O Paraná*, 05/03/2016. Disponível em <http://www.oparana.com.br/noticia/proposta-acao-de-improbidade-contra-prefeito-e-12-vereadores/4858/>. Acessado em 17/10/2016.

condutas, ora deliberada e intencionalmente ofensivas às instituições do Sistema de Justiça e que sustentam o Estado Democrático de Direito[,] que se ajustam à violação da garantia da ordem pública”, pois “[j]amais poderia o denunciado (...), um ex-Presidente da República[,] se sentir incomodado com a necessidade de observância de ordens judiciais. Afinal, sabe que tal qual todo cidadão, deve obedecer o estrito cumprimento das leis e das decisões judiciais. (...) o denunciado se vale de sua força político-partidária para movimentar grupos de pessoas que promovem tumultos e confusões generalizadas, com agressões a outras pessoas, com evidente cunho de tentar blindá-lo do alvo de investigações e de eventuais processos criminais, trazendo verdadeiro caos para o tão sofrido povo brasileiro.¹⁷

Há outras passagens que poderiam ser citadas nessa peça judicial, mas cremos que essas já são suficientes para demonstrar que os promotores paulistas buscam fundamentar o pedido de prisão preventiva do ex-presidente basicamente nos fatos de que ele: (1) em conversa telefônica privada, ainda que registrada em vídeo, demonstrou irritação e desabafou sobre um processo de que era alvo; (2) é um líder político proeminente que, como tal, procura mobilizar seus seguidores para atuar politicamente em sua defesa e (3) faz críticas à forma como atores do sistema de justiça se conduzem. É implausível que em circunstâncias desse tipo se encontre algo como uma ameaça à ordem pública. Mesmo a alegação de que ao mobilizar sua base política ele poderia provocar violência é uma pura ilação, já que a aludida convocação não se deu por meio da incitação à violência. Não é de surpreender, portanto, que o pedido dos promotores não tenha sido atendido, mas encaminhado pelo judiciário paulista à vara de Curitiba, encarregada da Operação Lava-Jato, apesar dos protestos de seus autores.

A Lava-Jato, por sinal, uma operação que congrega Judiciário, Ministério Público e Polícia Federal, também se reveste de muita controvérsia com respeito a sua dimensão política. Em primeiro lugar, pelo fato de suas investigações sobre uma ampla teia de corrupção atingirem personalidades centrais do mundo político e empresarial brasileiro. Em segundo lugar, pelos métodos adotados pelo juiz responsável pelo caso até 2018 – o juiz Sérgio Moro, depois nomeado ministro da Justiça de Jair Bolsonaro –, lançando mão de instrumentos processuais controversos como conduções coercitivas de centenas de pessoas, prisões temporárias, prisões preventivas e delações premiadas.

17 PIC 94.002.0007273/2015-6. Disponível em <https://assets.documentcloud.org/documents/2755316/Pedido-de-prisao-contr-Lula.pdf>. Acessado em 18/10/2016. Os negritos são nossos.

O caráter controverso do processo se deve justamente ao fato de que tais expedientes, articulados entre si, põem em risco o respeito aos direitos dos investigados. É o caso da associação entre as prisões e a delação, pois muitos indivíduos foram mantidos presos sem que tenham sido condenados, por tempo indeterminado, sendo sua prisão relaxada após terem colaborado. Tal expediente torna a prisão similar à tortura para a obtenção de informações. Curioso notar que Sérgio Moro, em artigo de 2004 sobre a Operação Mãos Limpas, na Itália, indicava a serventia de tais expedientes.

A estratégia de ação adotada pelos magistrados incentivava os investigados a colaborar com a Justiça: *A estratégia de investigação adotada desde o início do inquérito submetia os suspeitos à pressão de tomar decisão quanto a confessar, espalhando a suspeita de que outros já teriam confessado e levantando a perspectiva de permanência na prisão pelo menos pelo período da custódia preventiva no caso da manutenção do silêncio ou, vice-versa, de soltura imediata no caso de uma confissão (uma situação análoga do arquétipo do famoso 'dilema do prisioneiro'). Além do mais, havia a disseminação de informações sobre uma corrente de confissões ocorrendo atrás das portas fechadas dos gabinetes dos magistrados. Para um prisioneiro, a confissão pode aparentar ser a decisão mais conveniente quando outros acusados em potencial já confessaram ou quando ele desconhece o que os outros fizeram e for do seu interesse precedê-los. Isolamento na prisão era necessário para prevenir que suspeitos soubessem da confissão de outros: dessa forma, acordos da espécie 'eu não vou falar se você também não' não eram mais uma possibilidade*. (MORO, 2004, p. 58; itálicos no original, remetendo a citação, de Porta, 1999; negritos nossos).

Embora o autor dissesse que “não se prende com o objetivo de alcançar confissões; prende-se quando estão presentes os pressupostos de decretação de uma prisão antes do julgamento”, o fato é que tanto em seu artigo, como na prática jurisdicional efetiva, o que se identifica é a utilidade das brechas legais que possibilitam a prisão preventiva como estímulo aos detidos para colaborar.

Outra dimensão dessa estratégia é o uso dos meios de comunicação, bem como da repercussão que têm as notícias sobre a Operação, como forma de dar-lhe impulso e angariar apoios na sociedade. Isso também é explicitado por Moro em seu artigo sobre a “Mãos Limpas”:

A publicidade conferida às investigações teve o efeito salutar de alertar os investigados em potencial sobre o aumento da massa de informações nas mãos dos magistra-

dos, favorecendo novas confissões e colaborações. Mais importante: garantiu o apoio da opinião pública às ações judiciais, impedindo que as figuras públicas investigadas obstruíssem o trabalho dos magistrados, o que, como visto, foi de fato tentado

(...) a publicidade tem objetivos legítimos e que não podem ser alcançados por outros meios.

As prisões, confissões e a publicidade conferida às informações obtidas geraram um círculo virtuoso, consistindo na única explicação possível para a magnitude dos resultados obtidos pela operação *mani pulite*. (MORO, 2004, p. 59).

De fato, a ampla publicidade – em boa parte motivada por vazamentos seletivos de delações, gravações e documentos – tornou a Lava-Jato um sucesso junto à opinião popular e Moro, mais até do que os procuradores, uma espécie de herói justiceiro. Tal situação mudou a forma como os tribunais superiores passaram a lidar com o processo, mantendo a esmagadora maioria das suas decisões e hesitando bastante em repreender Moro ou os promotores, mesmo quando esses pareciam extrapolar daquilo que podem ser consideradas práticas judiciais ortodoxas.

O episódio mais retumbante ocorreu em março de 2016: foi a divulgação pelo juiz de um grampo telefônico envolvendo Lula e a presidente da República, obtido depois mesmo de ele já haver determinado o cessamento das interceptações. Tal divulgação teve o efeito de provocar ampla mobilização de rua contra a nomeação do ex-presidente à Casa Civil, bem como alimentar a movimentação em favor do impeachment de Dilma Rousseff. Portanto, o que tornou esse caso especialmente significativo foi o seu impacto decisivo sobre a disputa política no país, com o então juiz de primeira instância não apenas utilizando, mas também dando conhecimento público a interceptações telefônicas que, por envolverem a chefe de Estado, deveriam ter sido remetidas ao STF e mantidas em sigilo.

Ainda assim, foi advertido pelo ministro Teori Zavascki, numa decisão liminar (depois confirmada pelo plenário) que lhe retirou a competência para seguir tratando desse caso especificamente, reconhecendo-lhe “incompetente” para a causa, bem como “nefastos” os efeitos jurídicos de sua atitude¹⁸. Contudo, feito o estrago na frente política, Moro acabou por se desculpar perante o STF, alegando ter colhido a gravação e dado a ela publicidade, mesmo depois de já ter determinado a interrupção das interceptações, porque os motivos que as determinaram inicialmente ainda valiam. Com efeito, Moro argumentou de forma análoga ao

18 Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Reclamação 23.457 Paraná. Relator: Min. Teori Zavascki. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/317971894/andamento-do-processo-n-23457-medida-cautelar-reclamacao-30-03-2016-do-stf>.

proposto nas “10 medidas” do Ministério Público: de que provas ilícitas, desde que obtidas “de boa fé”, deveriam ser válidas. Mas não foi esse o entendimento do STF:

Ora, a jurisprudência desta Corte é categórica acerca da inviabilidade da utilização da prova colhida sem observância dos direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição (...) Assim, não há como manter a aludida decisão de 17.3.2016, que deve ser cassada desde logo. Além de proferida com violação da competência desta Corte, ela teve como válida interceptação telefônica evidentemente ilegítima, porque colhida quando já não mais vigia autorização judicial para tanto.¹⁹

Essa atitude em especial (embora não haja como descontextualizá-la do restante da atuação do juiz) levou dezenove advogados a representar contra Sérgio Moro junto à Corregedoria da Justiça Federal, que não acatou seu pedido, e recorrer ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), que novamente rejeitou a representação, por 13 votos a 1. Numa decisão marcante a corte considerou que a operação Lava-Jato não precisaria seguir trâmites judiciais comuns, pois lidaria com questões que “trazem problemas inéditos e exigem soluções inéditas”. Com base nesse raciocínio, os desembargadores arquivaram a representação. Afirmou o relator do processo, desembargador Rômulo Pizzolatti: “a ameaça permanente à continuidade das investigações da operação ‘lava jato’, **inclusive mediante sugestões de alterações na legislação**, constitui, sem dúvida, uma situação inédita, a merecer um tratamento excepcional”.

A referência às possíveis alterações na legislação merece atenção especial. Os desembargadores decidiram reconhecer como legítima a atuação legalmente excepcional de Moro, dentre outras razões, pelo fato de haver a possibilidade de mudanças na lei para por freio a este tipo de conduta. Evidentemente, os desembargadores se referiam à proposta de lei do então presidente do Senado, Renan Calheiros, de combate ao “abuso de autoridade” de promotores, juízes e outros servidores públicos²⁰.

É interessante destacar que o único voto discordante no TRF-4 foi o do desembargador Rogério Favreto, que não é um juiz de carreira, mas sim um advo-

19 Supremo Tribunal Federal. Reclamação 23.457 Paraná. Relator: Min. Teori Zavascki. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Rcl23457.pdf>. Acessado em 18/10/2016.

20 Projeto de Lei do Senado 280/2016. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126377>. Acessado em 20/10/2016.

gado indicado pela OAB para o tribunal com base no quinto constitucional. Ele havia também atuado como secretário nacional da Reforma do Judiciário durante o governo Lula. Em seu posicionamento contrário à posição majoritária, destacou: “o Poder Judiciário deve deferência aos dispositivos legais e constitucionais... sua não observância em domínio tão delicado como o Direito Penal, evocando a teoria do estado de exceção, pode ser temerária se feita por magistrado sem os mesmos compromissos democráticos do eminente relator e dos demais membros desta corte”. Completou seu arrazoado considerando que Moro foi “negligente” e é um magistrado de “imparcialidade duvidosa”²¹. Chama atenção que o único desembargador a se preocupar com a conduta do juiz Sérgio Moro tenha sido justamente aquele cuja trajetória profissional não passa pela corporação judiciária.

Posteriormente, em julho de 2018, Favretto e Moro se envolveram num imbróglio judicial relativo à concessão, pelo primeiro, então como juiz plantonista, de um habeas corpus ao ex-presidente Lula, condenado pelo segundo. De férias em Portugal, Moro interveio no caso à distância, articulando a revogação do habeas corpus junto ao presidente do TRF-4, João Pedro Gebran Neto – o que de fato acabou ocorrendo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Embora nas últimas décadas o fenômeno da judicialização da política tenha recebido muita atenção dos estudiosos do direito, da ciência política e do campo das políticas públicas, o mesmo não se verifica com um seu correlato – a politização da justiça. A assunção por operadores do sistema de justiça de agendas próprias e politicamente controversas, senão abertamente partidárias, coloca problemas sérios para o funcionamento de um regime democrático; mormente ao se considerar que tais atores não estão sujeitos aos mesmos instrumentos de controle que podem estimular condutas ou inibir abusos praticados pela classe política profissional.

Em boa medida a proeminência de juízes e promotores no período mais recente passa justamente por atuarem eles de forma mais efetiva como controladores da classe política profissional. Esta, além submeter-se à votação popular, vê-se também sujeita à atuação do Judiciário e do Ministério Público sobre seu campo específico de atuação – o eleitoral e partidário – como bem demonstra Marchetti

21 “‘Lava jato’ não precisa seguir regras de casos comuns, decide TRF-4”, *Consultor Jurídico*, 23/09/2016. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-set-23/lava-jato-nao-seguir-regras-casos-comuns-trf>. Acessado em 18/10/2016.

(2015). A interferência do judiciário ativista em questões como a verticalização das coligações eleitorais, o número de vereadores em Câmaras Municipais, a fidelidade partidária, o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de TV e rádio, dentre outros temas, demonstra que a judicialização da política pode, na realidade, ser uma politização da justiça, na medida em que juízes e promotores têm uma agenda própria, *controversa*, passível de ser posta em marcha na medida em que são convenientemente provocados por atores do próprio sistema político. Provocação que certos juízes abertamente solicitam ou sugerem que seja feita; promotores nem precisam disto.

Um passo adicional dessa interferência do sistema de justiça sobre o processo político é ensejado por escândalos de corrupção. Na medida em que Ministério Público e Judiciário (auxiliados por uma Polícia Federal dotada de considerável autonomia) adotam uma *agenda própria* de correção dos desvios cometidos por agentes políticos, e o fazem inovando as formas de julgamento, agindo de forma excepcional graças ao espaço criado pela sensação de excepcionalidade dos tempos e os reclamos populares por punição aos corruptos, alvejando atores políticos específicos de forma diferenciada e tomando decisões num *timing* que influi diretamente na disputa partidário-eleitoral, eles fazem mais do que simplesmente responder à sua instrumentalização pelos competidores usuais do sistema político. Nessa hora, essa burocracia, especialmente insulada, torna-se ela mesma competidores desse sistema – quiçá, competidores-chave, embora não assumam-se como tais.

O problemático desse modo de agir é que tais atores tornam-se competidores numa disputa desigual e exercendo um papel institucional que oblitera o caráter eminente político de suas ações. Promotores e juízes intervêm em assuntos políticos como se estivessem, simplesmente, defendendo a lei. Contudo, é de mais do que a mera defesa da lei de que se trata: é da consecução de agendas particulares e, nesse sentido, partidárias, embora sem o respaldo que a implantação de plataformas partidárias requer em democracias – o eleitoral. Produz-se aí um triplo problema de legitimidade. Em primeiro lugar, pelos excessos legais que tais atitudes produzem, estiolando o Estado de Direito. Em segundo lugar, pela interferência numa dimensão da vida política democrática que não lhes compete – o da interferência sobre os resultados eleitorais e sobre a decisão das políticas públicas. E, em terceiro lugar, pela falta de controle que não apenas possibilita tal atitude pela burocracia judiciária, mas a reforça.

Se mesmo a democracia eleitoral enfrenta problemas sérios de legitimidade e funcionamento, sucumbindo à oligarquização dos partidos cartel e da captura

do Estado pelos políticos profissionais (KATZ & MAIR, 1995; 2009; COUTO, 2012), algo ainda mais grave ocorre no caso de agentes que além de não serem controlados pelos que disputam a legitimação democrática do voto ou por quem quer que seja, controlam os atores políticos, interferem em suas disputas internas e determinam-lhes o que devem fazer. Ou seja, não apenas falta quem controle os controladores, mas estes além de controlarem outros, substituem-nos no que seriam suas tarefas privadas.

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO é professor adjunto do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e coordenador do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP). Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq, nível 1C.

VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA é professora associada da Universidade Federal do ABC e Coordenadora da Pós-Graduação em Políticas Públicas. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq, nível 2.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102
- BOBBIO, Norberto. *Governo das leis e governo dos homens*. O Futuro da democracia. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio à Primeira Edição. In: NUNES, E. D. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: Mauro Fabbris, 1993.
- CARDOSO, F. H. A questão do Estado no Brasil. In: *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- CARVALHO, E. O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a.43, n.170, abr./jun. 2006.
- CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O Poder dos Juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, nº 45, p. 13-27, março 2013.
- CAVALCANTE, P. e LOTTA, G. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. ENAP, Brasília, 2015.
- COUTO, C. G. Oligarquia e processos de oligarquização: o aporte de Michels à análise política contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 47-62, nov. 2012.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, Apr. 1993.
- EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, v. 64, p. 748-65, 1999.
- FALCÃO, J.; LENNERTZ, M.; RANGEL, T. A. O controle da administração judicial. *Revista do Direito Administrativo*, 2009. Digit. Disponível em: http://academico.direito-rio.fgv.br/cmw/images/1/1e/O_controle_da_administração_
- FEREJOHN, J. Judicializing politics, politicizing law. *Law and Contemporary Problems*, vol.65, n.3, Summer 2002.
- LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E.; CAVALCANTE, P. L. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil. Trabalho apresentado no 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Belo Horizonte, MG, agosto de 2016.
- MAIR, P.; KATZ, R. Party Organization, Party Democracy, and the Emergence of the Cartel Party. In: MAIR, P. (ed.). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. New York: Oxford University, 1997.

MAIR, P.; KATZ, R. The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 4, p. 753-766, Dec. 2009.

MARCHETTI, V. *Justiça e Competição Eleitoral*. Editora UFABC, 2015.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, ano 48, n.1, jan-abr 1997.

MORO, S. F. Considerações sobre a Operação *Mani Pulite*. *Revista CEJ*, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.

NUNES, E. D. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

PESSANHA, C. A experiência dos Conselhos da Magistratura Ibero-Americanos: uma análise comparativa entre Portugal, Espanha, Argentina e Brasil. Trabalho apresentado no 9º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Brasília, agosto de 2014.

PORTA, D.; VANNUCCI, A. *Corrupt exchanges: actors, resources, and mechanisms of political corruption*. New York: Aldine de Gruyter, 1999. p. 266-269.

POZAS-LOYO, A. & RIOS-FIGUEROA, J. The Politics of Amendment Processes: Supreme Court Influence in the Design of Judicial Councils. *Texas Law Review*, Austin, v. 89, p. 1807-1834, 2011. Disponível em: <http://www.texasrev.com/wp-content/uploads/Pozas-Loyo-Rios-Figueroa-89-TLR-1807.pdf>.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x mandante. In: PEREIRA, L. C. B. & SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SA E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SA E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010.

SADEK, M. T. *Os juízes e a reforma do Judiciário*. Textos para discussão. São Paulo: IDEC, 2001.

SCHNEIDER, B. R. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

STEIN, E. et al. *A Política das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

TOCQUEVILLE, A. *A Democracia na América*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2001.

TOMIO, F.; ROBL FILHO, I. N. *Accountability e Independência Judiciais: uma análise das competências do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. *Revista de Sociologia e Política*, v.21, nº 45, p. 29-46, março 2013.

TORRES, R. L. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 194, p. 31-45, out-dez 1993.

A segurança do voto no Brasil

LUNA BLASCO SOLER CHINO

RODRIGO CARNEIRO MUNHOZ COIMBRA

RESUMO

■ Eleições limpas e justas são parte fundamental no exercício da democracia. No Brasil, o voto foi informatizado com o objetivo de tornar a votação mais segura e a totalização dos resultados mais célere. Apesar de eliminar uma série de possibilidades de fraudes, sua implementação não restou livre de questionamentos. Com o acirramento da disputa partidária nos últimos pleitos presidenciais, mais especificamente 2014 e 2018, intensificaram-se também os questionamentos em relação à legalidade e confiabilidade da votação eletrônica. Este artigo pretende demonstrar que as urnas eletrônicas são parte importante de um conjunto de procedimentos técnicos, jurídicos e informacionais que garantem a segurança e a confiabilidade do pleito. A primeira seção do artigo explora o conceito de integridade eleitoral, ponderando sobre o papel da Justiça Eleitoral. Passa então pela história da urna eletrônica e os motivos que levaram à sua adoção. Já na terceira parte, dialoga com as principais críticas à urna eletrônica para em seguida relatar as inovações ao longo de sua utilização. Ao fim, o texto realiza uma breve comparação com outras democracias que adotam o voto eletrônico. Conclui com considerações a respeito da importância das urnas eletrônicas para o processo eleitoral, argumentando que o objetivo da máquina de votar não deve ser entendido apenas como um meio de tornar a apuração e totalização mais rápidas, mas sim, como um forte dispositivo integrado a outros mecanismos técnicos, procedimentais e jurídicos que juntos garantem a integridade eleitoral.

ABSTRACT

■ Fair and clean elections are a fundamental part in the exercise of democracy. In Brazil, the vote was computerized as means to make voting safer and tabulating faster. Despite the elimination of the possibility of fraud, its implementation has not been left free of questions. With the fierceness of the party dispute in the last presidential elections, specially in 2014 and 2018, there was also an intensification of the questions regarding the legality and reliability of electronic voting. This article aims to demonstrate that electronic voting machines are an important part of a set of technical, legal and informational procedures that aim to guarantee the security and reliability of the elections. The first section of the article explores the concept of electoral integrity, reflecting on the role of the Electoral Justice in this process. Then the text goes through the history of the electronic voting machine and the reasons that led to its adoption. In the third part, it dialogues with the main critics of the electronic voting machine and then the text reports the innovations throughout its use. At the end, the text makes a brief comparison with other democracies that has adopt electronic voting. Concludes making considerations about the importance of electronic voting machines for the electoral process, arguing that the purpose of the voting machine should not be understood only as a means of making the tabulating faster, but rather as a strong device integrated to another technical, procedural and legal mechanisms, which together, aims to assurance electoral integrity.

■ A competição política é um elemento importante para definição de um sistema como democrático (DAHL, 1971). Esse fato é comumente observado durante as campanhas eleitorais. Nas eleições gerais em 2018 no Brasil, no entanto, a campanha eleitoral tomou um rumo diferente da usual rivalidade partidária. Diante de um cenário político de disputa acirrada e um contexto de descrença nas instituições, alguns candidatos focaram suas campanhas eleitorais no descrédito em relação à segurança da urna eletrônica.

A desconfiança em relação à integridade das eleições no Brasil se intensificou em 2014 em um contexto sociopolítico polarizado e com a derrota em segundo turno por poucos pontos percentuais de diferença entre o candidato de oposição Aécio Neves¹ e a então presidenta Dilma Rousseff. Oficialmente a derrota nas

1 O candidato à Presidência da República Aécio Neves perdeu a vaga por uma pequena margem – Dilma Rousseff recebeu 51,64% dos votos enquanto Aécio Neves obteve 48,36%. Dados do TSE: www.tse.jus.br

urnas foi declarada e aceita pelo candidato Aécio Neves, porém, o partido ao qual é filiado, o PSDB, peticionou ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE solicitando acesso à uma série de documentos, arquivos e programas após eleições² e realizou auditoria em 684 urnas eletrônicas, dando início a uma série de questionamentos a respeito do sistema eletrônico de votação implementado pela Justiça Eleitoral e, por fim, sugerindo que fosse adotado o voto impresso como medida de auditoria³.

Apesar do relatório divulgado em que os técnicos indicam não ter encontrado qualquer indício de fraude no sistema eletrônico de votação, e isso ter sido declarado abertamente pelo partido, o ambiente de desconfiança em relação aos resultados foi instaurado, retomando as discussões a respeito da implementação do voto impresso.⁴

O discurso de que as urnas eletrônicas não podiam ser auditadas e o clamor pela implementação do voto impresso se tornou uma oportunidade entre alguns inconformados, que aproveitaram esse contexto de instabilidade para disseminar notícias incomprovadas a respeito de eventuais fraudes e manipulações da destinação dos votos e, com isso, ganhar destaque nas mídias sociais⁵. O ataque aos adversários, comumente observado em campanhas eleitorais, se confundiu com o ataque às instituições que supostamente estariam corrompidas, levando a opinião pública a desconfiar da integridade das eleições e a contestar a utilização de urnas eletrônicas.

A propósito, a urna eletrônica é utilizada desde 1996 como o mecanismo de cômputo e apuração dos votos nas eleições, sendo implementados, ao longo de sua existência, diversos dispositivos e novas sistemáticas para tornar a votação mais segura e a totalização dos resultados mais célere. Vale lembrar, contudo, que a urna eletrônica é apenas um dos componentes de um grande complexo de sis-

2 O processo pode ser consultado através do número: Pet 185520.

3 O relatório pode ser conferido no seguinte endereço: <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/arquivos/RelatorioAuditoriaEleicao2014-PSDB.pdf>

4 As discussões culminaram com aprovação da Lei 13.165/2015. O mecanismo não foi aplicado nas eleições de 2018 por conta da decisão pela suspensão do dispositivo pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal face à liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela Procuradora Geral da República, Raquel Dodge. O voto impresso tem sido discutido desde 1999 e chegou a ser testado nas eleições de 2002, em 149 municípios, em atendimento a Lei 10.408/2002.

5 Importante destacar o caso da ex-jornalista e atual deputada federal Joice Hasselmann que apenas 2 dias antes da eleição publicou um vídeo em seu canal no Youtube em que entrevista um suposto Hacker teria fraudado as eleições de 2014. A deputada obteve mais de 1 milhão de votos.

temas informatizados que são utilizados para a realização da votação eletrônica, desde a implantação do cadastro de eleitores automatizado em 1985, até a implementação da identificação biométrica do eleitor. A segurança da urna eletrônica, portanto, não deve ser compreendida isoladamente.

Assim, em diversos países ao redor do globo, diversas tecnologias de informação e comunicação vêm sendo utilizadas para fortalecer a integridade do processo eleitoral.⁶

A implantação de sistemas eletrônicos de votação se faz necessária e pode ser justificada em ambientes em que a manutenção da transparência, lisura, celeridade e acessibilidade do sufrágio são desafios maiores do que aqueles enfrentados para a manutenção de novas tecnologias utilizadas neste processo.

Este artigo não pretende esgotar as características técnicas da Urna Eletrônica isoladamente ou aprofundar os detalhes a respeito de sua tecnologia, mas ponderar sobre a importância do sistema eletrônico de votação para a segurança e integridade das eleições brasileiras, assim como os percursos realizados e desafios enfrentados pela Justiça Eleitoral para tornar o processo eleitoral mais seguro ao longo dos 22 anos de existência da urna eletrônica, discorrendo, ainda, sobre sua utilização em outras democracias, bem como ponderando sobre as perspectivas para tornar o processo de votação ainda mais célere, transparente e inclusivo.

A INTEGRIDADE ELEITORAL

■ Antes de adentrarmos no nascimento da urna eletrônica, é preciso definir o conceito de integridade eleitoral para o entendimento da implementação do sistema eletrônico de votação no Brasil.

Segundo Pipa Norris (2014), a integridade eleitoral se refere a um conjunto de normas pré estabelecidas e aceitas pela comunidade internacional através de convenções, compromissos, tratados, acordos, protocolos e guias sobre as condições necessárias para que as atividades que envolvam o processo eleitoral sejam realizadas de forma lícita, participativa e justa.

A realização de eleições periódicas e genuínas permite que os cidadãos participem da política de forma ativa, escolhendo seus governantes e legisladores conferindo legitimidade às autoridades eleitas. Quando a integridade de uma das

6 <https://www.idea.int/news-media/news/election-technology-precondition-transparent-elections-or-pretext-questioning>

partes que compõe o processo eleitoral é violada, a própria democracia passa a ser questionada e as instituições passam a ser desacreditadas e tratadas como não funcionais. Eleições com alto índice de corrupção destroem a confiança dos cidadãos no processo eleitoral e na própria democracia, levando ao questionamento da autoridade dos eleitos e das instituições, contribuindo para o que Manuel Castells (2018) denomina de crise da democracia liberal.

O processo eleitoral é entendido por Norris (2014) como um ciclo composto das seguintes etapas: legislação eleitoral, procedimentos eleitorais, delimitação do distrito eleitoral ou zona eleitoral, contagem dos votos e proclamação dos resultados.

A Constituição Federal de 1988 e a legislação eleitoral⁷ estabelecem detalhadamente todas as fases do processo eleitoral, quais sejam: cadastro de eleitores, atos preparatórios da eleição, convenções para a escolha de candidatos, registro de candidaturas, propaganda eleitoral, votação, apuração e totalização, proclamação dos resultados, prestação de contas de campanha eleitoral e diplomação dos eleitos.

As atividades que compõem o processo eleitoral são concatenadas e integradas, formando um ciclo periódico que se repete para a realização do pleito. Nesse sentido, o conceito de integridade eleitoral pode ser compreendido como a preservação das atividades que compõem esse ciclo em todas as suas fases, com o objetivo de assegurar a legitimidade das eleições e, conseqüentemente, da democracia representativa além de fortalecer o papel das instituições e evitar a violência, as manifestações populares violentas e guerras civis (NORRIS, 2014).

Nas palavras de José Jairo Gomes (2018):

(...) o processo eleitoral é também instrumento essencial de controle da normalidade e legitimidade das eleições e, portanto, das investidas político-eletivas. É por ele que se perfaz a ocupação consentida de cargos político-eletivos e o conseqüente exercício legítimo do poder estatal.

7 Sobre as fontes de Direito Eleitoral, José Jairo Gomes (2018), destaca as seguintes: Constituição Federal, Tratados e Convenções Internacionais (como a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Convenção Americana de Direitos Humanos por exemplo), o Código Eleitoral (Lei 4.737/65), Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar n.º 64/90), Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), Lei das Eleições (Lei 9.504/97), as Resoluções do TSE, Consultas e Precedentes.

Ainda sobre o tema, convém apontar que a integridade eleitoral contribui para a credibilidade das eleições e aceitação das regras do jogo por todas as partes envolvidas, inclusive em relação ao resultado do pleito.

Relacionado a esses aspectos está o desenho da organização responsável pela execução e manutenção do processo eleitoral. No Brasil, a instituição responsável pela administração e organização do exercício do voto é a Justiça Eleitoral, operando nos três diferentes níveis da governança eleitoral: 1. formulando regras do jogo; 2. aplicando as regras; e 3. adjudicando as regras. Segundo Marchetti (2008): “A governança eleitoral no Brasil nasceu com a missão de restringir a participação dos interesses políticos na administração e na execução do processo eleitoral.”

Apesar de existirem críticas em relação ao modelo de Organização Eleitoral no Brasil⁸, especialmente no que se refere à judicialização da competição político-partidária, a Justiça Eleitoral desempenha o papel institucional para o qual foi criada, buscando atuar como um organismo neutro na realização de todas as atividades que compõem o processo eleitoral, elaborando mecanismos que minimizem a possibilidade de violação da integridade eleitoral em consonância com as perspectivas de Robert Dahl (1989) a respeito dos elementos necessários para a existência da democracia. Um desses mecanismos é a informatização do voto através da implementação do sistema eletrônico de votação brasileiro.

Adicionalmente, é necessário fazer ponderações a respeito do uso de tecnologias de informação e comunicação para a realização de eleições e a coleta de votos, de forma que a integridade de sua destinação seja percebida pelos eleitores garantindo a confiança no processo: “Os benefícios da solução escolhida para a votação eletrônica deve compensar as desvantagens, não apenas em comparação a outros sistemas eletrônicos de votação mas também em comparação ao voto em papel. (International IDEA)”⁹

Essas questões permeiam as decisões tomadas pela Justiça Eleitoral na implementação de mecanismos e ferramentas que garantam a integridade de todas as fases do processo, assim como a centralização dos dados e a padronização dos procedimentos.

8 Algumas críticas ao modelo de Organismo de Gestão Eleitoral e a judicialização da política podem ser conferidas na revista da Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer xv (2014), nº1 Justiça Eleitoral.

9 Tradução dos autores: “*The benefits of the chosen e-voting solution should outweigh the drawbacks, not only when compared to other electronic voting systems but also when compared to paper voting.*”

HISTÓRIA DA URNA ELETRÔNICA

■ Para o International Institute for Democracy and Electoral Assistance – International IDEA¹⁰, o sistema eletrônico de votação pode ser conceituado como a gravação, coleta, captação ou contagem de votos na realização de eleições, referendos ou plebiscitos de caráter político que envolvam tecnologias de informação e comunicação – TICs¹¹.

Assim como em outros países democráticos que adotam tecnologias de informação e comunicação na realização de eleições, o sistema eletrônico de votação foi introduzido no Brasil com o objetivo de manter a integridade e eficiência do processo eleitoral, evitar fraudes em diversas etapas do pleito e diminuir os custos com a realização de eleições. As medidas e mecanismos implementados e aplicados ao sistema ao longo do tempo coadunam-se com os objetivos que levaram à criação da própria Justiça Eleitoral em 1932, como resultado dos ideais da Revolução de 1930. Naquela época, essa justiça especializada foi criada com o intuito de acabar com o coronelismo e o poder oligárquico e inibir práticas fraudulentas que deterioraram a idoneidade do processo eleitoral e corroem a confiança do eleitorado brasileiro nas eleições.

Curiosamente, o Código Eleitoral de 1932 fazia referência à utilização da “máquina de votar” em seu artigo 57¹². A partir daí, iniciativas populares e institucionais foram tomadas para a criação de um mecanismo de automação da votação e apuração. Três projetos chegaram a ser apresentados em sessão plenária aos membros da corte do TSE em 1937, porém não avançaram devido à suspensão das eleições e extinção dos partidos políticos com o decreto do Estado Novo no governo de Getúlio Vargas.

Outros projetos e iniciativas surgiram ao longo do período marcado pela Ditadura Militar, como o projeto do fotógrafo Manuel Flores, o de Sócrates

10 O International IDEA é uma organização intergovernamental que apoia democracias sustentáveis ao redor do globo. Sua missão é apoiar e prestar suporte à mudança democrática sustentável fornecendo estudos comparativos, auxiliando na reforma democrática e influenciando políticas públicas.

11 Introducing electronic voting: essential considerations.

12 DECRETO Nº 21.076, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1932

Art. 57. Resguarda o sigilo do voto um dos processos mencionados abaixo.

(...)

II – Consta o segundo das seguintes providências:

1) registro obrigatório dos candidatos, até 5 dias antes da eleição;

2) uso das máquinas de votar, regulado oportunamente pelo Tribunal Superior, de acordo com o regime deste Código.

Ricardo Puntel em 1958 e o de Francisco Luis Moro em 1974. Ainda em 1974, o Tribunal Regional Eleitoral – TRE do Rio Grande do Sul, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, utilizou computadores pela primeira vez para a contagem final dos votos, com a finalidade de conferir velocidade à apuração (TRE-RS, 2006).

Apesar da urna eletrônica ter sido utilizada pela primeira vez somente em 1996, o processo de informatização da Justiça Eleitoral de forma centralizada e padronizada entre todos os tribunais regionais se inicia em 1986 com a implantação do Cadastro Nacional de Eleitores, criado para o recadastramento do eleitorado brasileiro logo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 25/1985 à Constituição de 1967, o qual ampliou o direito ao sufrágio para os analfabetos.

Adicionalmente, é importante considerar as dimensões territoriais e populacionais do Brasil e as dificuldades de administrar o alistamento eleitoral nos estados da federação, além dos procedimentos preparatórios e logística envolvidos na realização da Eleição. Entre 1945 e 1998, o crescimento do eleitorado brasileiro foi cinco vezes maior que o populacional (TRE-RS, 2006). Nesse sentido, ferramentas de controle e sistematização dos procedimentos, assim como a centralização do processamento dos dados são fundamentais para o exercício da gestão do processo eleitoral.

A informatização dos dados dos eleitores foi um elemento fundamental para implementação da urna eletrônica posteriormente. Nos anos 1990, as medidas de informatização do processo eleitoral se intensificam quando o TRE de Santa Catarina promove a instalação de microcomputadores nas Zonas Eleitorais do estado para agilizar a totalização dos resultados e, em 1991, o Distrito de Cocal do Sul realiza a primeira votação totalmente eletrônica na América Latina; em 1993 o TRE do Mato Grosso elabora um projeto de informatização do voto trazendo a concepção da zerésima e do boletim de urna, que seriam utilizados no projeto final da urna eletrônica posteriormente; e em 1994, cinco seções da 12ª Zona Eleitoral de Florianópolis utilizam a votação eletrônica.

As eleições de 1994 constituem um marco importante e definitivo na adoção do sistema eletrônico de votação no Brasil. No Estado do Rio de Janeiro, as eleições proporcionais foram anuladas pela constatação de fraudes e devido à grande quantidade de pessoas presas que ao final da votação votaram no lugar dos faltantes. Por ocasião de sua posse na Presidência do TSE em 1995, o Ministro Carlos Velloso, declarou que o ocorrido nas eleições do Rio de Janeiro não poderiam voltar a acontecer e defendeu a implantação do sistema eletrônico de votação

como medida primordial no combate às fraudes, em defesa da verdade eleitoral como razão de ser da Justiça Eleitoral.

Já em 1995, o TSE criou a “Comissão de Informatização das Eleições Municipais”, composta por juristas e servidores, que funcionou entre abril e agosto de 1995. A comissão ficou encarregada de elaborar os documentos que serviriam de base para o desenvolvimento da máquina de votar. A partir desse trabalho, foi criada uma segunda comissão formada por servidores e por técnicos especialistas em informática de outros órgãos, tais como INPE, Ministério da Ciência e Tecnologia, ITA/CTA, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás e do Setor de Tecnologia dos Ministérios Militares para a elaboração do conjunto de requisitos para o projeto de uma urna eletrônica. O desafio passava a ser a concepção de um equipamento único que reunisse as qualidades da versatilidade e robustez, de forma que pudesse ser utilizado em todo o território nacional, e ao mesmo tempo tivesse um custo razoável.

Conforme disposto no Manual do International IDEA sobre a informatização do voto: “Geralmente, apenas Organizações de Gestão Eleitoral em países com amplo eleitorado irão achar sustentável desenvolver e manter uma solução doméstica para votação eletrônica”¹³.

Partindo desses desafios, a comissão formada pelo TSE elaborou os requisitos técnicos que o novo equipamento deveria atender e abriu processo licitatório para que a indústria microeletrônica brasileira apresentasse projetos e ficasse responsável pela fabricação do hardware e desenvolvimento do software.

A primeira empresa a fabricar a urna eletrônica brasileira foi a Unisys (1996). Em 1998 e 2000 a vencedora da licitação foi a Procomp. Em 2002 a Unisys fabricou as urnas novamente. E desde de 2004 a Diebold, que havia acabado de adquirir a Procomp, passou a fabricar as urnas.

Em agosto de 1996, o Município de Caxias do Sul foi o escolhido para realização de testes do primeiro projeto da urna eletrônica com a participação por 5.130 pessoas. Em outubro do mesmo ano, o modelo UE 1996 foi utilizado por 32.488.153 de eleitores – aproximadamente 32% do eleitorado.¹⁴

A partir de 2000, o software evoluiu para apresentar as fotos de todos os candidatos e o hardware passou a contar com uma saída de fone de ouvido para os eleitores com deficiência visual. No mesmo ano, todas as seções eleitorais pas-

13 Tradução dos autores de: “Usually only EMBs in countries with a very large electorate will find it sustainable to develop and maintain an electronic voting solution domestically.”

14 Em 1996 o eleitorado era de 98.932.325. Dados disponíveis em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1996/quadro-geral> (acesso em 22/01/2018)

saram a captar os votos com a utilização da urna eletrônica – 115.191.140 eleitores utilizaram a urna naquele ano.

Até o ano de 2004 o software da urna era desenvolvido pela empresa responsável pela fabricação do hardware. Em 2005 a equipe técnica do TSE assumiu o desenvolvimento de todo o software da urna. No ano de 2008 todo o software da urna foi reescrito para a plataforma Linux¹⁵. Em 2018 foram completados 10 anos de utilização do Linux em todas as urnas eletrônicas do Brasil.

Ao longo de 22 anos, diversos novos mecanismos foram sendo implementados e melhorados, em um ciclo contínuo de renovação e evolução das tecnologias. Dentre essas inovações, destaca-se a implantação da identificação biométrica do eleitor, a qual, segundo meta estabelecida pela Justiça Eleitoral, deve estar disponível em todo país já nas eleições de 2022.

CRÍTICAS À URNA ELETRÔNICA

■ Ao longo dos seus 22 anos de utilização, o voto eletrônico no Brasil tem sido alvo de duas grandes críticas¹⁶: quanto à sua auditabilidade e quanto à sua vulnerabilidade a ataques. A partir dessas críticas, são propostos novos mecanismos e procedimentos, tais como a impressão dos votos pela urna eletrônica e a abertura total de seus sistemas para análise por especialistas.

As críticas mais antigas sobre a urna eletrônica remetem à sua auditabilidade. As urnas brasileiras são um equipamento com a característica de registro eletrônico do voto unicamente ou DRE – *Direct-Recording Electronic* sem a produção de um meio complementar de registro em meio físico do voto.

A crítica sustenta-se na alegação de que um registro unicamente eletrônico poderia não deixar evidências de sua manipulação, além de demandar conhecimento especializado para realizar uma auditoria. Nessa linha, frequentemente

15 Até 2006 as urnas possuíam dois sistemas operacionais: VirtuOS para os equipamentos fabricados até o ano 2000 e Windows CE para os modelos posteriores.

16 Um conjunto de críticas à urna eletrônica foi realizado no artigo “(In)segurança do voto eletrônico no Brasil” por Diego F. Aranha, Marcelo M. Karam, André de Miranda e Felipe B. Scarel na revista da Fundação Konrad Adenauer, *Cadernos Adenauer xv* (2014), nº1 Justiça Eleitoral. O artigo foi publicado em 2014 e tem por base a participação dos autores nos Testes Públicos de Segurança realizados pelo TSE em 2012 com a participação dos autores. As críticas apontadas foram tratadas até 2018, sendo a maior parte delas já contempladas no Teste Público de Segurança em 2017 – a principal delas, relativa ao embaralhamento dos votos foi sanada de pronto, imediatamente após o TPS 2012. Os resultados e soluções aplicados estão disponíveis nos relatórios dos testes disponíveis em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/testes-publicos-de-seguranca-do-sistema-eletronico-de-votacao>

é trazida a decisão da Corte Constitucional Alemã que proibiu a utilização de DREs em 2009 pelo princípio de que qualquer cidadão deve ser capaz de auditar o processo eleitoral.

Ainda que seja altamente desejável que qualquer cidadão seja capaz de auditar um processo eleitoral, o fato é que mesmo em um sistema não informatizado é necessário possuir algum grau de conhecimento especializado para a realização desse tipo de trabalho. O resultado de uma eleição não é determinado somente pela soma de votos de cada candidato. É necessário aplicar regras de elegibilidade e cálculos complexos no casos dos cargos proporcionais para o modelo de sistema eleitoral brasileiro. Portanto, é necessário conhecimento jurídico e matemático. E, guardadas as devidas proporções, para um cidadão analfabeto o simples somatório de votos já é um conhecimento especializado. Desconsiderar essa realidade é tratar a auditoria de sistemas eleitorais sem os devidos elementos que a tornem efetivamente confiável.

Posto isso, a respeito da implementação do voto impresso, esbarra-se em um dilema paradoxal: se por um lado confere sensação de segurança ao eleitor no sentido de que seu voto pode ser conferido posteriormente no caso de realização de auditoria, por outro lado traz a possibilidade de violação constitucional do sigilo do voto, o que representa uma ameaça aos preceitos internacionais de integridade eleitoral e direito ao sufrágio. Ao decidir sobre a liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5889 para suspender o dispositivo da Minirreforma Eleitoral de 2015 que trata do voto impresso, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, observou: “A aplicação do artigo 59 coloca em risco o sigilo da votação, e ao colocar em risco o sigilo, estamos colocando em risco a outra característica, o voto secreto, universal e livre”¹⁷.

Para além dessa discussão, o voto impresso não garante a lisura do pleito por si só, considerando que podem ocorrer erros na recontagem manual a exemplo do que ocorria na apuração manual, além de tornar o sistema eleitoral mais complexo e dispendioso. Em casos como este a legislação eleitoral deve ser clara a respeito da validade da contagem regulando objetivamente se valerão os votos dados em papel ou aqueles registrados na urna eletrônica.

A respeito da implementação do VVPAT, Jordi Barrat em *Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards* (2012) aponta:

17 <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380571> acesso em 01/02/2019.

Finalmente, os VVPATs podem se tornar, em alguns casos, um bom meio de aumentar a confiança dos cidadãos sem intermediários. Mas vale a pena notar que o voto impresso também tem outros problemas a respeito de sua implementação. O layout, seu uso real e o arcabouço legal relativo a potenciais divergências são questões que precisam ser corretamente tratadas para o uso apropriado do voto impresso. Portanto, as autoridades eleitorais devem estar cientes de que a introdução de VVPATs, como tal, será apenas uma boa solução, se houver um bom suporte técnico e um enquadramento legal que preveja e aborde os riscos.¹⁸

Ainda que possa ser encarado como um mecanismo de auditoria complementar, o voto impresso não é perfeito. Na verdade, o voto impresso apresenta uma série de vulnerabilidades (basicamente as mesmas do voto em cédulas de papel), que acabam por fragilizar o processo de auditoria. Assim, ocorre um deslocamento dos ataques: ao invés de fraudar o processo de votação, um agente malicioso pode atacar o processo de auditoria. Esse tipo de ataque poderia, por exemplo, forçar a realização de novas eleições – com mais tempo de campanha e mudanças no cenário político, é possível produzir um resultado diferente na nova eleição. Mesmo um mecanismo de voto impresso moderno, com diversos dispositivos de segurança, pode conter vulnerabilidades em face a restrições técnicas e legais, como ilustrado pela solução que estava sendo desenvolvida pelo TSE para as Eleições 2018 (COIMBRA, 2017).

Uma avaliação do voto impresso é muito grande para ser tratada em profundidade aqui. O fato é que se faz necessário um debate desapassionado, que avalie prós e contras da implantação do voto impresso, de modo que o sistema eleitoral brasileiro possa evoluir ainda mais. O sistema atual precisa incluir mais mecanismos de auditoria, ao mesmo tempo em que os modelos de voto impresso existentes apresentam vulnerabilidades.

De qualquer forma, é importante que sejam estabelecidos processos de auditoria e verificação que sejam os mais simples possíveis e ao alcance do maior número de pessoas. Nessa linha, a Lei 10.408/2002 estabeleceu a auditoria por votação paralela, que vem sendo realizada pela Justiça Eleitoral desde 2002.

18 Tradução dos autores: “*Finally, VVPATs might become in some cases a good means of enhancing citizen confidence without proxy solutions. But it is worth noting that paper trails also have other problems with their implementation. The layout, their actual use, and the legal framework concerning potential discrepancies are issues that need to be correctly addressed for the proper use of paper receipts. Therefore, election authorities should be aware that the introduction of VVPATs as such would only be a correct solution provided there is a sound technical and legal framework that foresees and addresses the risks.*”

No procedimento denominado como “votação paralela”¹⁹, urnas já preparadas, lacradas e distribuídas aos locais de votação são reservadas após realização de sorteio das seções para as quais se destinam em Audiência Pública e amplamente divulgada na véspera do pleito. As urnas selecionadas são preservadas em local seguro e novas urnas são preparadas para a votação. Os partidos políticos e participantes convidados preparam cédulas de papel que contém votos dados aos candidatos concorrentes, que em seguida são acondicionadas em urnas de lona, preservadas e lacradas à frente dos presentes até o dia da eleição. No dia da eleição, as urnas sorteadas na véspera são submetidas a um teste de votação monitorado, que simula as mesmas condições de uma seção eleitoral a partir da leitura e digitação dos votos dados nas cédulas de papel; os eleitores são identificados e os votos são realizados na urna. Todo o processo é gravado e os votos são contabilizados em paralelo. Ao final do dia, o resultado apurado pela urna é confrontado com a contabilização paralela – os resultados devem ser iguais.

Em 16 anos de realização da votação paralela, os resultados apurados pelas urnas eletrônicas sempre coincidiram com os resultados contabilizados em paralelo. Trata-se de um teste simples, que avalia os votos inseridos na urna e o resultado por ela produzido, que pode ser acompanhado por qualquer cidadão e cuja compreensão é simples.

Ao longo do tempo, a votação paralela também passou a ser alvo de críticas. A principal delas é quanto à possibilidade do software da urna perceber que está sendo auditado e passar a se comportar de forma correta – enquanto numa seção eleitoral o software poderia se comportar de forma fraudulenta. Tal hipótese ganhou corpo com o caso de fraude promovido pela Volkswagen²⁰ nos testes de emissão de poluentes – o software dos veículos era capaz de identificar que estava sendo submetido a testes e, dessa forma, alterar o comportamento do motor para reduzir a emissão de poluentes.

Embora o paralelo com o caso Volkswagen faça sentido e mereça despertar o senso crítico quanto ao software da urna, há entre os dois casos uma diferença crucial. O software da Volkswagen é um segredo industrial. Nem mesmo a agência de proteção ambiental pode ter acesso a ele. Portanto, incorporar um comportamento inadequado num software fechado é viável e muito difícil de ser

19 Para as Eleições de 2018 a Resolução TSE n. 23.550/2017, alterada pela Resolução TSE 23.574/2018 passou a denominar este procedimento como “*auditoria de funcionamento das urnas eletrônicas sob condições normais de uso*”.

20 <https://arstechnica.com/cars/2015/09/volkswagen-group-must-recall-500000-diesel-cars-for-cheating-on-smog-tests/>

identificado. Por outro lado, o software da urna é aberto para auditoria. Durante seis meses, os técnicos indicados pelos partidos políticos, Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público e outras entidades²¹ podem ter amplo acesso ao código-fonte do sistema. Esse mesmo software é submetido a um grande volume de testes. Portanto, seria impraticável inserir um comportamento no software da urna que não pudesse ser identificado antes das eleições.

O código-fonte dos sistemas eleitorais, embora tenha acesso controlado, é aberto e pode ser amplamente auditado, podendo ser analisado em dois momentos distintos: lacração dos sistemas e teste público de segurança.

Para a lacração, os sistemas ficam disponíveis para uma série de entidades (partidos políticos, OAB, Ministério Público, SBC, centros universitários, entre outros) por um período de seis meses antes do primeiro turno das eleições, nos termos da Resolução TSE nº 23.550/2017²². Nesse período, as entidades têm acesso pleno ao código-fonte, podendo contar inclusive com o auxílio de ferramentas de análise, possibilitando uma ampla avaliação de todo o processo de desenvolvimento do software.

Para o teste público de segurança, qualquer cidadão brasileiro pode ter acesso ao código-fonte dos sistemas submetidos ao teste pelo período de uma semana. Mais uma vez, também é possível contar com o auxílio de ferramentas de análise.

Ainda que já exista um grau de abertura, o TSE sinalizou em setembro de 2018 que pretende disponibilizar o código-fonte do software da urna na Internet para ampla avaliação por qualquer interessado²³. Esse será um passo importante para aumentar ainda mais o espectro de transparência sobre os sistemas utilizados nas eleições, além de permitir a efetiva contribuição para a melhoria do software por qualquer cidadão interessado.

É preciso considerar ainda todos os procedimentos realizados no sentido de dar transparência à sociedade e ampla oportunidade de participação no processo preparatório das eleições. A preparação das urnas eletrônicas ocorre numa certi-

21 A Lei 9.504/97 estabelece o acompanhamento pelos técnicos indicados pelos partidos políticos, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público. Porém a Resolução 23.550/2017 que dispõem entre outros procedimentos sobre a fiscalização do sistema eletrônico de votação para as eleições 2018, estende o acompanhamento do desenvolvimento dos sistemas ao Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, a Controladoria-Geral da União, o Departamento de Polícia Federal, a Sociedade Brasileira de Computação, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia e aos departamentos de Tecnologia da Informação das universidades.

22 <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235502017.html>

23 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/em-meio-a-debate-sobre-seguranca-tse-planeja-colocar-codigo-da-urna-na-internet.shtml>

mônia pública denominada “Cerimônia de Geração de Mídias Carga e Lacração de Urnas”²⁴. Durante essa Cerimônia os sistemas eleitorais instalados nos microcomputadores e urnas eletrônicas da Justiça Eleitoral podem ser testados e verificados pelos programas desenvolvidos para este fim pelos representantes do Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil e partidos políticos.

Ao final do processo de preparação é gerado pela Urna Eletrônica o *código de carga*, que irá compor a *Tabela de Correspondência*, que associa um número único de identificação do processo de preparação da urna (código de carga) ao equipamento e à identificação da seção eleitoral. As tabelas são publicadas na Internet pelo TSE e podem ser conferidas pela população após o término da eleição. Todo boletim de urna é associado a uma correspondência. Caso um boletim enviado para totalização contenha uma correspondência não esperada, os dados não são computados e o boletim deve ser apreciado pela Junta Eleitoral.

Um outro procedimento simples de auditoria da apuração dos votos se refere à coleta e conferência dos boletins de urna. O boletim de urna contém o total de votos recebidos por cada candidato, partido político, votos brancos, votos nulos, número da seção, identificação da urna e a quantidade de eleitores que votaram na respectiva seção eleitoral. Esse relatório é emitido pela urna na ocasião de seu encerramento na seção eleitoral pelo mesário e pode ser comparado com o espelho do boletim publicado na página do TSE na Internet. Este simples procedimento de conferência garante a integridade dos votos entre os dados emitidos na seção eleitoral e os utilizados na totalização dos votos.

Outro ponto de crítica diz respeito à suposta obsolescência das urnas brasileiras. Alguns pesquisadores brasileiros classificam a urna brasileira como sendo de “primeira geração”, na medida em que não produzem um registro físico do voto (voto impresso). A chamada “segunda geração” adicionaria o voto impresso aos equipamentos. Finalmente, a “terceira geração” introduziria algum mecanismo de verificação do voto pelo eleitor, com vistas à garantia de que o seu voto foi devidamente contabilizado.

A esse respeito, deve-se esclarecer que a classificação em “gerações” foi criada por alguns especialistas brasileiros²⁵ com o objetivo de defender a adoção do voto impresso ou de outras tecnologias no sistema brasileiro, para isso desqualificando

24 Resolução TSE nº 23.554/2017 – <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235542017.html>

25 O uso da terminologia “gerações” foi proposta pelo prof. Pedro Rezende, da Universidade de Brasília, durante uma apresentação em audiência pública no TSE em julho de 2010 – <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/textos/modelosUE.htm>

a tecnologia utilizada no Brasil ao apresentá-la como ultrapassada. Essa nomenclatura, no entanto, nunca foi submetida a revisão acadêmica e não é utilizada pela comunidade científica internacional.

Ademais, a urna eletrônica foi introduzida em 1996, época em que já eram utilizados nos Estados Unidos sistemas de votação que já produziam um registro físico do voto. Neles o eleitor fazia as suas escolhas num cartão (perfurado ou com marcações à caneta), que depois era lido por um equipamento específico que fazia a apuração dos votos. Tais sistemas foram bastante utilizados nos Estados Unidos até 2002, quando as denúncias de fraude incentivaram a implantação de equipamentos do tipo DRE para as eleições seguintes. Hoje, as críticas sobre os sistemas DRE utilizados naquele país estão levando à construção de legislação que obrigue o registro físico do voto, seja pela impressão do voto ou pelo antigo mecanismo de marcação em cartões²⁶.

Os mecanismos de verificação do voto pelo eleitor, conhecidos como *end-to-end*, em geral, provêm um registro físico do voto, verificável pelo eleitor, que também carrega um elemento criptográfico que permite verificar se o voto foi computado pelo sistema de totalização. Esses mecanismos são objeto de pesquisa desde a década de 1990. Ao longo de mais de 20 anos de pesquisa acadêmica e a realização de eleições em caráter de teste de pequena escala, nenhum país adotou até agora esse tipo de tecnologia em eleições oficiais²⁷. Uma explicação para isso talvez seja a complexidade desses sistemas e os riscos envolvidos na guarda segura das chaves criptográficas responsáveis pela garantia tanto da integridade da totalização dos votos, quanto do anonimato do voto de cada eleitor. Na prática, tais sistemas parecem deslocar o eixo de confiança da máquina de votar para o sistema de totalização, ou seja, a crítica em torno da estrita confiança no software da urna e nas pessoas que o construíram passa para o sistema de totalização dos votos, na medida em que ele é que dirá se cada voto foi devidamente computado.

Finalmente, as críticas recaem sobre a inevitável existência de vulnerabilidades a ataques, inerentes a qualquer sistema informatizado. A tese é que não é possível confiar num sistema puramente informatizado para um processo tão crítico quanto às eleições de um país.

Seguindo uma visão madura e crítica sobre segurança da informação, desde 2009 o TSE realiza os Testes Públicos de Segurança – TPS. Esse é o momento em que o Tribunal abre os seus sistemas para que a comunidade técnica especiali-

26 <https://arstechnica.com/tech-policy/2018/01/new-bill-could-finally-get-rid-of-paperless-voting-machines>

27 https://en.wikipedia.org/wiki/End-to-end_auditable_voting_systems#Use_in_elections

zada em segurança da informação possa fazer a sua avaliação de segurança e apresentar contribuições efetivas para a melhoria dos sistemas eleitorais. Realizado em 2009, 2012, 2016 e 2017, em todas as edições do TPS foram feitas evoluções e correções de segurança que elevaram os sistemas eleitorais a um novo patamar de segurança.

Em 2009 foram feitas melhorias na segurança física do teclado do terminal do eleitor e no processo de criptografia do kernel do Linux. Em 2012 foram feitas correções no processo de embaralhamento dos votos no RDV. Em 2016 foram feitas melhorias sobre o código verificador do boletim de urna. E em 2017 foram feitos avanços com relação ao mecanismo de guarda de chaves na urna, entre outras melhorias importantes²⁸. Vale ressaltar que em nenhum teste foi detectada qualquer possibilidade de alteração na destinação dos votos.

INOVAÇÕES AO LONGO DA EXISTÊNCIA DO SISTEMA ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO

■ Por outro lado, apesar de todos os argumentos apresentados no tópico anterior, é preciso considerar que as críticas oferecidas pela comunidade científica, as avaliações de resultados realizadas pelas pessoas que trabalham com as eleições, os testes realizados durante o TPS e também as práticas de eleitores, mesários e partidos políticos trouxeram ao longo de seus 22 anos elementos importantes que contribuíram para evolução do sistema eletrônico de votação.

O modelo de urna UE 1996 possibilitou a exibição de fotografia dos candidatos, além de contar com indicação em braile nas teclas do terminal do eleitor. A UE 1998 trouxe evoluções tecnológicas importantes, como o uso de cartões de memória e a adoção de um teclado mecânico para o terminal do eleitor. O modelo UE 2000 trouxe uma saída de áudio para fone de ouvido direcionada aos eleitores com deficiência visual. Em 2002, tendo em vista a aprovação da Lei nº 10.408/2002 que instituiu a obrigatoriedade do voto impresso, o modelo UE 2002 foi fabricado com possibilidade do acoplamento da impressora de votos e a previsão de conferência do eleitor dos votos apresentados em papel. Com a queda da obrigatoriedade do voto impresso²⁹ e obrigatoriedade de implementação do RDV – Registro Digital do Voto – a urna eletrônica modelo UE 2004 passou a registrar o voto de forma digital.

28 <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/relatorio-tecnico-tps-2017-1527192798117>

29 Lei nº 10.740/2003

Uma das práticas fraudulentas mais antigas se refere a um eleitor votar por outro, ora com múltiplos títulos eleitorais, ora votando no lugar de outro. Ao mesmo tempo, o cadastramento dos eleitores é uma das partes mais complexas do processo eleitoral e sua correta administração contribui para a credibilidade e integridade das eleições. Surge então a possibilidade de identificar o eleitor através das suas impressões digitais, utilizando-se do sistema biométrico de identificação. A UE 2006, foi fabricada com esse dispositivo inovador implementado no terminal do mesário, possibilitando a autenticação da identidade do eleitor através da leitura de suas impressões digitais.

A identificação biométrica no Brasil teve início em 2008 com 40 mil eleitores dos municípios de Colorado do Oeste (RO), São João Batista (SC) e Fátima do Sul (MS). A meta da Justiça Eleitoral é que a Eleição de 2022 seja realizada com a identificação biométrica do eleitor em 100% das urnas eletrônicas.

A possibilidade de identificar o eleitor através de uma medida de suas características físicas únicas contribui para a identificação correta do eleitor, a diminuição de fraudes relacionadas ao registro múltiplo do eleitor em diversas seções eleitorais e diminui a possibilidade de um eleitor votar no lugar de outro.

Com o registro biométrico do eleitor surgiram ainda dois elementos no cadastro de eleitores que reforçam sua identificação: a captação da foto do eleitor e de sua assinatura de próprio punho. A partir desses elementos o TRE do Acre pôde idealizar e desenvolver, de forma colaborativa com o TSE, um dispositivo simples que facilita o exercício do sufrágio denominado E-Título. Trata-se de um aplicativo de celular que substitui o título de eleitor em papel e permite ao eleitor se identificar perante os mesários nas seções eleitorais durante a votação. Para os eleitores que já fizeram a biometria, o aplicativo traz a foto do eleitor e seus dados de votação, permitindo a conferência com a foto impressa no caderno de votação.

É importante ressaltar, contudo, que a implantação de novas funcionalidades tecnológicas podem representar um grande desafio para a Justiça Eleitoral, com impactos não somente nos custos, mas no direcionamento de sua força de trabalho, especialmente em um país como o Brasil que contém mais de 147 milhões de eleitores.

O maior salto evolutivo da urna eletrônica se deu em 2009, quando os equipamentos passaram a contar com um módulo de segurança em hardware. Esse dispositivo é um módulo computacional independente, que tem por finalidade autenticar toda a cadeia de software da urna, além de prover a guarda segura de chaves criptográficas. Esse mecanismo foi projetado por técnicos do TSE, do

CTI e Cepesc³⁰. Com a adoção desse mecanismo foi estabelecida uma cadeia de confiança entre hardware e software: as urnas somente são capazes de executar o software desenvolvido pelo TSE; e o software do TSE só entra em execução nas urnas.

Uma outra implementação que vale a pena ser lembrada se refere ao já mencionado Boletim de Urna. Para facilitar a leitura e obtenção de cópias dos BUs pelos eleitores e fiscais de partidos políticos, a Justiça Eleitoral implementou na impressão dos boletins de urna em 2016 o Quick Response Code (QR Code – Código de Resposta Rápida) que permitiu que fossem captados rapidamente os resultados de apuração da urna em tempo real na seção eleitoral após o encerramento da votação. No mesmo ano, foi disponibilizado pelo TSE um aplicativo para dispositivos móveis que permitiu a digitalização e conferência dos dados.

○ VOTO ELETRÔNICO AO REDOR DO MUNDO

■ Uma das perguntas mais frequentes em relação à urna eletrônica³¹ se refere à sua utilização em outros países do mundo, em especial às democracias mais antigas e países desenvolvidos. Os debates em torno da utilização de novas tecnologias de informação e comunicação em eleições ocorrem em todo o mundo. Na realidade, segundo dados do IDEA International 35 países já utilizam algum tipo de sistema eletrônico de votação, incluindo democracias consolidadas como Canadá, Austrália e Estados Unidos. Na Europa alguns países a adotaram em totalidade como Estônia, Noruega e Suíça e em outros foi posta totalmente à parte como na Alemanha e Reino Unido.

Importa ressaltar que na análise comparativa dos sistemas eletrônicos de votação adotados ou não em outros países é necessário considerar uma série de fatores relacionados às particularidades históricas, geográficas, culturais e políticas de formação daquela sociedade e de sua democracia. A implantação da votação eletrônica só se faz possível se trouxer soluções a problemas que possam corroer a integridade das eleições. Os benefícios de sua implantação devem superar as desvantagens e os custos devem ser justificados pelos benefícios trazidos.

30 https://www.researchgate.net/publication/221046512_T-DRE_a_hardware_trusted_computing_base_for_direct_recording_electronic_vote_machines

31 O TSE possui em seu website um caderno contendo as perguntas mais frequentes sobre a urna eletrônica que pode ser consultado através do endereço: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/perguntas-mais-frequentes-sistema-eletronico-de-votacao>

Ainda no que concerne ao sistema eletrônico de votação, seu desenvolvimento e autoria são extremamente relevantes para sua credibilidade e segurança do processo. No caso do Brasil, como observado nos tópicos anteriores, a urna eletrônica foi desenvolvida especialmente para atender os requisitos e as especificidades nacionais. Já na Holanda, após 20 anos de uso, o voto eletrônico foi suspenso em 2008 após suspeição sobre a violação do segredo do voto e a revelação de que o governo tinha pouco conhecimento sobre o funcionamento dos sistemas e grande dependência das agências de certificação da empresa que desenvolvia o sistema.

Outro ponto fundamental para a adoção do sistema eletrônico de votação, se refere à legislação eleitoral do país. A Argentina, por exemplo, iniciou em 2003 as tratativas com o TSE para o empréstimo de 1.000 urnas eletrônicas que seriam utilizadas em oito municípios de Buenos Aires, o que terminou não se concretizando devido a necessidade de uma adaptação na legislação eleitoral local que não foi realizada a tempo pelo Congresso Nacional argentino.

A Alemanha, por sua vez, esbarra em uma questão constitucional. De 1998 a 2005 urnas eletrônicas foram utilizadas até que, logo após às eleições de 2005, dois eleitores recorreram à Corte Constitucional Alemã sob as alegações de que uso das máquinas eletrônicas de votar feriam um princípio constitucional de possibilidade do escrutínio público. A Corte aceitou a apelação e a utilização das urnas eletrônicas foi suspensa no país.

Na Estônia, por exemplo, embora seja uma recente democracia – independente desde 1991 após a dissolução da União Soviética – a população pode escolher votar pela Internet desde 2005 e há um ambiente de confiança consolidado nas instituições. Coexistem duas formas de voto eletrônico: 1. Os eleitores podem votar *offline* em um modelo de urna eletrônico parecido com o brasileiro em um ambiente controlado, ou seja, em sua seção eleitoral; 2. Os eleitores votam em seus computadores pessoais com um software específico e utilizando uma senha (PIN *code*), conectado à Internet e usando uma leitora de cartão para utilização do seu documento de identidade eletrônico (CASTANHO, 2014).

No Bahrein, por outro lado, antes mesmo do sistema eletrônico de votação ser implantado, há poucos dias antes da eleição, o governo decidiu voltar ao voto de papel por pressão do partido de oposição que suspeitava de manipulação dos dados.

Ainda no que concerne ao cenário internacional, vale destacar que o Brasil é um ator de papel relevante a respeito do assunto e uma referência internacional, tendo sido assinados mais de 40 acordos de cooperação para intercâmbio de conhecimento. Além disso, a urna eletrônica brasileira já foi emprestada

para diversos países tais como México, Argentina, Equador, Paraguai e República Dominicana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eleições são as raízes indispensáveis da democracia. Elas são hoje quase universais. Desde 2000, todos, com exceção de 11 países, realizaram eleições nacionais. Contudo, para serem confiáveis, temos que observar altos padrões antes, durante e após a captação de votos. Organizações de oposição devem ser livres para se organizar e fazer campanha sem medo. Deve haver igualdade de condições entre os candidatos. No dia da votação, os eleitores devem se sentir seguros e confiantes sobre o sigilo do voto e a integridade da urna. E, quando os votos tiverem sido totalizados, o resultado deve ser aceito não importando o quanto desapontados os candidatos derrotados se sentirem. (KOFI ANNAN, 2012)

■ A implantação do sistema eletrônico de votação surgiu com a missão de diminuir as possibilidades de fraudes, tornar o voto mais fácil e acessível a todos os eleitores e aumentar a velocidade da apuração dos votos de forma a aumentar a segurança e garantir a integridade do processo eleitoral.

Por outro lado, todo sistema informatizado está sujeito a conter defeitos de hardware ou de software e isso inclui o sistema eletrônico de votação. Contudo, essa é também a realidade para outros segmentos da nossa sociedade que fazem uso intensivo de sistemas informatizados, tais como o sistema financeiro, comunicações, transporte e medicina.

Ainda assim, mesmo com riscos de segurança, o Brasil segue expandindo a informatização nos mais diversos setores. A razão para isso é que a informatização resolve uma série de problemas onde é aplicada, tornando os processos mais seguros, confiáveis e rápidos. E com o processo eleitoral não é diferente.

A informatização das eleições possibilitou evitar uma série de fraudes, tornou a apuração dos votos muito mais rápida e confiável e facilitou o exercício do voto pelos cidadãos. Desta feita, as críticas que atacam o voto informatizado pela possibilidade de existência de vulnerabilidades devem ser sopesadas e analisadas em conjunto com todos os benefícios trazidos à democracia brasileira por esse processo. É importante reconhecer as vulnerabilidades e acolher as críticas, mas não para destruir o sistema e sim para que seja possível a construção evolutiva de sistemas cada vez mais seguros e confiáveis. Releva-se, no entanto, que a aplicação de novas tecnologias de informação e comunicação devem ser realizadas com

cautela e responsabilidade, de maneira que os riscos sejam calculados e ameaças à integridade do processo sejam eliminadas.

O voto eletrônico no Brasil não pode ser observado de maneira isolada do processo eleitoral e a segurança da urna eletrônica não pode ser reduzida ao seu *software*. Os mecanismos que compõem o sistema eletrônico de votação contém uma série de barreiras e possibilidades de auditoria que auxiliam a manter a segurança na destinação dos votos. O objetivo da máquina de votar não deve ser entendido apenas como um meio de tornar a apuração e totalização mais rápidas, mas sim, como um forte dispositivo para a garantia da integridade eleitoral, desde a manutenção de um cadastro único e nacional de eleitores até a autenticação biométrica da identidade do eleitor, competindo à Justiça Eleitoral, à comunidade científica e à sociedade como um todo trabalhar colaborativamente para aprimorar e fortalecer este elemento importante para a manutenção da integridade das eleições no Brasil e, conseqüentemente, da democracia.

LUNA BLASCO SOLER CHINO é bacharel em Geografia pela PUC-SP e pós-graduanda em Ciência Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Desde 2006 é servidora do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Atuou na preparação e logística de eleições em Zonas Eleitorais do Estado e trabalhou na seção responsável pelos testes de sistemas eleitorais. Atualmente trabalha como Assessora de Planejamento Estratégico e de Eleições.

RODRIGO CARNEIRO Munhoz Coimbra é bacharel e mestre em Ciência da Computação pela Universidade de Brasília. Desde 2007 é servidor do Tribunal Superior Eleitoral, onde trabalha na equipe responsável pelo desenvolvimento de todo o conjunto de software da urna eletrônica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANHA, Diego F., KARAM, Marcelo Monte, MIRANDA, André, SCAREL, Felipe. (In) segurança do voto eletrônico no Brasil / Vulnerabilidades no software da urna eletrônica brasileira. *Cadernos Adenauer*, 1/2014: Justiça Eleitoral.
- BARRAT, Jordi. *Observing E-enabled Elections: How to Implement Regional Electoral Standards*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2012.
- CAMARÃO, Paulo César. *O voto informatizado*. Brasília: Editora das Artes, 1997.
- CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. *O processo eleitoral na era da internet: as novas tecnologias e o exercício da cidadania*. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2014.
- COIMBRA, Rodrigo, MONTEIRO, José, COSTA, Gladiston. Registro impresso do voto, autenticado e com garantia de anonimato. Anais do XVII Simpósio Brasileiro em Segurança da Informação e de Sistemas Computacionais, p. 666 a 677. Brasília, 2017.
- DAHL, Robert. *Poliarchy*. New Haven, Yale University Press. 1971.
- GLOBAL COMMISSION ON ELECTIONS, DEMOCRACY AND SECURITY. *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Setembro 2012.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14 Edição. São Paulo. Editora Atlas. 2018.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. Introducing Electronic Voting: Essential Considerations, [in:] “Policy Paper”, December 2011.
- MARCHETTI, Victor. Governança Eleitoral. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2008, pp. 865 a 893.
- NORRIS, Pippa. *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press, 2014.
- RIO GRANDE DO SUL/TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. *Voto Eletrônico*. Edição Comemorativa: 10 Anos da Urna Eletrônica; 20 Anos do Recadastramento Eleitoral. Porto Alegre: TRE – RS / Centro de Memória da Justiça Eleitoral, 2006.
- TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. *Estudos eleitorais – Tribunal Superior Eleitoral*. v. 3. n. 6. Brasília, 2011.
- VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral Brasileira. *Cadernos Adenauer*, 1/2014: Justiça Eleitoral.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Para assinar ou adquirir os *Cadernos Adenauer*, acesse: www.kas.de/brasil

- Fake news e as eleições 2018 (n. 4, 2018)
- Combate à corrupção no Brasil (n. 3, 2018)
- Política e mercado (n. 2, 2018)
- Participação política feminina na América Latina (n. 1, 2018)
- Reforma política (n. 4, 2017)
- Megacidades (n. 3, 2017)
- Poder Legislativo sob múltiplos olhares (n. 2, 2017)
- Política e Poder Judiciário (n. 1, 2017)
- Repensando a política externa brasileira: em busca de novos consensos (n. 4, 2016)
- Política local e Eleições 2016 (n. 3, 2016)
- Mudanças climáticas: o desafio do século (n. 2, 2016)
- Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios (n. 1, 2016)
- O global e o local (n. 4, 2015)
- Internet e sociedade (n. 3, 2015)
- Cidades resilientes (n. 2, 2015)
- Juventudes no Brasil (n. 1, 2015)
- Cibersegurança (n. 4, 2014)
- Eficiência energética (n. 3, 2014)
- Governança e sustentabilidade nas cidades (n. 2, 2014)
- Justiça Eleitoral (n. 1, 2014)
- Relações Brasil-Alemanha / Deutsch-Brasilianische Beziehungen (caderno especial, 2013)
- Novas perspectivas de gênero no século XXI (n. 3, 2013)
- Candidatos, Partidos e Coligações nas Eleições Municipais de 2012 (n. 2, 2013)
- Perspectivas para o futuro da União Europeia (n. 1, 2013)
- Democracia Virtual (n. 3, 2012)
- Potências emergentes e desafios globais (n. 2, 2012)
- Economia verde (n. 1, 2012)
- Caminhos para a sustentabilidade (edição especial, 2012)
- Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos (n. 4, 2011)
- Ética pública e controle da corrupção (n. 3, 2011)
- O Congresso e o presidencialismo de coalizão (n. 2, 2011)
- Infraestrutura e desenvolvimento (n. 1, 2011)
- O Brasil no contexto político regional (n. 4, 2010)
- Educação política: reflexões e práticas democráticas (n. 3, 2010)
- Informalidade laboral na América Latina (n. 2, 2010)
- Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios (n. 1, 2010)
- Amazônia e desenvolvimento sustentável (n. 4, 2009)
- Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social (n. 3, 2009)
- O mundo 20 anos após a queda do Muro (n. 2, 2009)
- Migração e políticas sociais (n.1, 2009)
- Segurança pública (n. 4, 2008)

Governança global (n. 3, 2008)
Política local e as eleições de 2008
(n. 2, 2008)
20 anos da Constituição Cidadã
(n. 1, 2008)
A mídia entre regulamentação
e concentração (n. 4, 2007)
Partidos políticos: quatro continentes
(n. 3, 2007)
Geração futuro (n. 2, 2007)
União Europeia e Mercosul:
dois momentos especiais da integração
regional (n. 1, 2007)
Promessas e esperanças: Eleições na
América Latina 2006 (n. 4, 2006)
Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)
Educação e pobreza na América Latina
(n. 2, 2006)
China por toda parte (n. 1, 2006)
Energia: da crise aos conflitos?
(n. 4, 2005)
Desarmamento, segurança pública
e cultura da paz (n. 3, 2005)
Reforma política: agora vai? (n. 2, 2005)
Reformas na Onu (n. 1, 2005)
Liberdade Religiosa em questão
(n. 4, 2004)
Revolução no Campo (n. 3, 2004)
Neopopulismo na América Latina
(n. 2, 2004)
Avanços nas Prefeituras: novos caminhos
da democracia (n. 1, 2004)
Mundo virtual (n. 6, 2003)
Os intelectuais e a política na América
Latina (n. 5, 2003)
Experiências asiáticas: modelo para o
Brasil? (n. 4, 2003)
Segurança cidadã e polícia na democracia
(n. 3, 2003)
Reformas das políticas econômicas:
experiências e alternativas (n. 2, 2003)
Eleições e partidos (n. 1, 2003)
O Terceiro Poder em crise:
impasses e saídas (n. 6, 2002)
O Nordeste à procura da
sustentabilidade (n. 5, 2002)
Dilemas da Dívida (n. 4, 2002)
Ano eleitoral: tempo para balanço
(n. 3, 2002)
Sindicalismo e relações trabalhistas
(n. 2, 2002)
Bioética (n. 1, 2002)
As caras da juventude (n. 6, 2001)
Segurança e soberania (n. 5, 2001)
Amazônia: avança o Brasil? (n. 4, 2001)
Burocracia e Reforma do Estado
(n. 3, 2001)
União Europeia: transtornos e alcance da
integração regional (n. 2, 2001)
A violência do cotidiano (n. 1, 2001)
Os custos da corrupção (n. 10, 2000)
Fé, vida e participação (n. 9, 2000)
Biotecnologia em discussão (n. 8, 2000)
Política externa na América do Sul
(n. 7, 2000)
Universidade: panorama e perspectivas
(n. 6, 2000)
A Rússia no início da era Putin
(n. 5, 2000)
Os municípios e as eleições de 2000
(n. 4, 2000)
Acesso à justiça e cidadania (n. 3, 2000)
O Brasil no cenário internacional
(n. 2, 2000)
Pobreza e política social (n. 1, 2000)

Este livro foi composto por
Claudia Mendes em Adobe Garamond c.11/14 e
impresso pela Oficina de Livros em papel pólen 80g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em abril de 2019.