

1

Eleições 2022: expectativas e perspectivas



O Governo Bolsonaro e a Conjuntura Política Pré-Eleitoral

Fernando Guarnieri
Argelina Figueiredo

Onde está a Polarização Política no Brasil?

Danilo Medeiros

Coligações e Federações Partidárias

Maria Teresa Miceli Kerbauy

O Financiamento Eleitoral de 2022 e suas Consequências Político-Partidárias

Bruno Kazuhiro

O gambito da norma: alterações legislativas para as eleições 2022

Marina Almeida Moraes

Modelos de avaliação de desempenho de atividades parlamentares no Brasil: uma análise crítica

Antônio Augusto de Queiroz
Marco Antônio C. Teixeira

A urna eletrônica brasileira é um equipamento de primeira ou de última geração?

Rodrigo C. M. Coimbra

Eleições 2022 e Diversidade: Tribunal Superior Eleitoral como aliado das minorias

Camila de Vasconcelos Tabares
Rodolfo Silva Marques
Bruno da Silva Conceição

Sustentabilidade, a agenda ignorada em 2022

Dal Marcondes

Eleições 2022: expectativas e perspectivas

Cadernos

1

ANO XXIII
2022

Adenauer

Eleições 2022: expectativas e perspectivas

EDITORA RESPONSÁVEL

Anja Czymmeck

CONSELHO EDITORIAL

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

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Reinaldo J. Themoteo

REVISÃO

Giselle Moura
Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer xxiii (2022), nº1
Eleições 2022: expectativas e perspectivas
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, maio 2022.
ISBN 978-65-89432-16-6

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 **O Governo Bolsonaro e a Conjuntura Política Pré-Eleitoral**

Fernando Guarnieri
Argelina Figueiredo

32 **Onde está a Polarização Política no Brasil?**

Danilo Medeiros

56 **Coligações e Federações Partidárias**

Maria Teresa Miceli Kerbauy

73 **O Financiamento Eleitoral de 2022
e suas Consequências Político-Partidárias**

Bruno Kazuhiro

86 **O gambito da norma:
alterações legislativas para as eleições 2022**

Marina Almeida Moraes

102 **Modelos de avaliação de desempenho de atividades
parlamentares no Brasil: uma análise crítica**

Antônio Augusto de Queiroz
Marco Antônio C. Teixeira

125 **A urna eletrônica brasileira é um equipamento de primeira
ou de última geração?**

Rodrigo C. M. Coimbra

145 **Eleições 2022 e Diversidade: Tribunal Superior Eleitoral
como aliado das minorias**

Camila de Vasconcelos Tabares
Rodolfo Silva Marques
Bruno da Silva Conceição

162 **Sustentabilidade, a agenda ignorada em 2022**

Dal Marcondes

Apresentação

Como de costume em anos eleitorais, dedicamos um número da Série Cadernos Adenauer ao tema mais importante da agenda política brasileira em dois mil e vinte. Neste ano, as eleições serão realizadas para os cargos de presidente da república, governador, senador, deputado federal e deputado estadual. A eleição para o senado trará a renovação de um terço das cadeiras. Dois mil e vinte e dois é um ano eleitoral bastante peculiar e traz algumas variáveis ao jogo político que não são encontradas habitualmente. Assim como em dois mil e vinte, ainda enfrentamos a pandemia da Covid-19, mas agora com elevado percentual da população vacinada, com crianças sendo vacinadas, assim como em alguns estados os idosos já recebem a quarta dose da vacina contra o novo coronavírus. Um questionamento que um novo ano eleitoral acontecendo em meio a uma pandemia suscita diz respeito às diferenças existentes entre o cenário pandêmico entre dois mil e vinte e dois e a campanha eleitoral de dois mil e vinte, realizada em um momento muito grave da pandemia da Covid-19.

O país ainda enfrenta os efeitos da pandemia em diversos aspectos, com destaque para as consequências econômicas e sociais, que certamente demandam ação política e devem se fazer presentes na campanha eleitoral, mas não é a única variável atípica deste ano. Outro fator, também de extrema gravidade, é a guerra na Ucrânia, iniciada com a invasão russa. A guerra tem trazido repercussões cuja extensão ainda está por ser compreendida, dado que o conflito segue em andamento. Diversos são os impactos da guerra, e o Brasil não está fora do alcance dos eventuais desdobramentos de variada feição, e também possuem

potencial para influenciar o cenário nacional em vários contextos, incluindo a campanha política.

É em meio a esse cenário desafiador que a campanha eleitoral deste ano será realizada, e o objetivo desta publicação é contribuir no debate por meio de um conjunto de artigos dedicados a alguns dos principais temas da agenda política brasileira em um ano eleitoral: análise de conjuntura, legislação eleitoral, modelos de avaliação de desempenho de atividades parlamentares, polarização política e seus efeitos na campanha, financiamento de campanhas, confiabilidade da urna eletrônica, a diversidade nas eleições e agenda ambiental para as eleições. Por fim, gostaríamos de comunicar uma novidade: a partir deste número, a *Série Cadernos Adenauer* será disponibilizada exclusivamente em formato digital. Esperamos que esta publicação possa contribuir no debate democrático, de modo que leitoras e leitores possam encontrar nos tópicos aqui reunidos uma fonte de reflexões sobre a importância da democracia e do diálogo, como o melhor caminho para a solução de todos os desafios. A realização de eleições é um momento crucial em uma democracia e é o melhor caminho para o fortalecimento das instituições, uma vez que possibilita que considerável parte da população participe através do voto. Boa leitura!

ANJA CZYMMECK

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

O Governo Bolsonaro e a Conjuntura Política Pré-Eleitoral

Fernando Guarnieri
Argelina Figueiredo

Resumo

Nas eleições presidenciais de 2018, o espaço político brasileiro se tornou bidimensional. Menos por conta de mudanças nas preferências do eleitorado e mais por uma estratégia de campanha bem-sucedida de Jair Bolsonaro. Sua campanha deu saliência à dimensão sociocultural, que agrega temas como identidade de gênero, igualdade racial, “lei e ordem”, entre outros, que passou a ter o mesmo peso na decisão do voto que a dimensão econômica, que dominou o debate durante as décadas de 1990 e 2000. Se a introdução de uma nova dimensão favoreceu Bolsonaro nas eleições, ela fez com que entrasse em conflito com um legislativo institucionalmente unidimensional. Neste artigo mostramos como esse conflito levou à configuração de forças que disputarão as eleições de 2022.

Abstract

In the 2018 presidential elections, the Brazilian political space has become two-dimensional. Less because of changes in voter preferences and more because of a successful campaign strategy by Jair Bolsonaro. His campaign gave salience to the sociocultural dimension, which aggregates themes such as gender identity, racial equality, “law and order,”

among others, which now has the same weight in the voting decision as the economic dimension, which dominated the debate during the 1990s and 2000s. If the introduction of a new dimension favored Bolsonaro in the election, it brought him into conflict with an institutionally unidimensional legislature. In this article we show how this conflict led to the configuration of forces that will contest the 2022 elections.

Introdução

Em seu discurso de posse, o presidente recém-eleito Jair Bolsonaro pregava “um verdadeiro pacto nacional entre a sociedade e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”, ao mesmo tempo afirmava que se pautaria pela “vontade soberana” daquele “movimento cívico, [que] cobriu-se de verde e amarelo, tornou-se espontâne[o], forte e indestrutível, e nos trouxe até aqui”¹. Falava em contar com o apoio do Congresso Nacional à sua agenda e prometia valorizar o parlamento, mas também falava no “chamado das ruas” e em colocar “o Brasil acima de tudo e Deus acima de todos”.

Esse discurso, contrapondo as “ruas” ao sistema político, revelava a tensão básica que marcaria sua gestão, tensão essa que o levou a oscilar entre o conflito e a cooperação com os demais poderes durante todo seu governo, predominando o conflito com recuos estratégicos que lhe permitiam ganhar fôlego para uma nova agressão e cuja solução desenhava o cenário em que se desenrolarão as próximas eleições.

Bolsonaro se elegeu atacando a política e os políticos tradicionais e defendendo uma pauta ultraconservadora, mas para aprovar sua agenda dependia do apoio do Congresso majoritariamente formado por políticos tradicionais que, embora de perfil conservador, não eram, na média, tão conservadores quanto ele e sua base.

1 O discurso de posse pode ser acessado em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/leia-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-na-cerimonia-de-posse-no-congresso.shtml> (último acesso em 14/04/2022).

Para governar e aprovar sua agenda de alteração do *status quo*, Bolsonaro, como outros governantes minoritários, deveria formar uma coalizão legislativa ou uma coalizão de governo². No primeiro caso ele buscaria o apoio de outros partidos sem que estes viessem a fazer parte do governo ou então, o que está mais próximo do que se passou, buscaria conseguir o apoio de parlamentares individualmente à sua agenda, apoio este que dependeria totalmente da distribuição de preferências no legislativo. Isso permitiria que ele montasse sua equipe “de forma técnica, sem o tradicional viés político que tornou o Estado ineficiente e corrupto”³. Para conseguir esse apoio, Bolsonaro teria que modificar sua agenda, tornando-a mais palatável aos partidos e congressistas cortejados. Em outras palavras, para evitar o “viés político”, Bolsonaro deveria flexibilizar sua agenda ultraconservadora.

Para preservar sua agenda e conseguir alterar o *status quo*, Bolsonaro poderia formar uma coalizão de governo, oferecendo pastas ministeriais aos partidos aliados. Esses partidos aceitariam políticas mais próximas ao ponto ideal do presidente em troca de poder participar da gestão. A base bolsonarista veria sua agenda sendo implementada em parte, mas teria que aceitar a coabitação com políticos tradicionais.

Uma terceira alternativa seria abrir mão de alterar o *status quo*, isto é, Bolsonaro poderia limitar sua agenda radical à atuação interna de seus ministérios, governando por decreto. Poderia culpar o sistema por abrir mão da “missão de restaurar e de reerguer nossa pátria”. Deste modo, Bolsonaro poderia manter seu discurso antissistema, colocar a

2 A diferença entre coalizões legislativas e de governo é apontada, entre outros, por José Cheibub (2007:17) que chama atenção para o fato de que a ausência de uma coalizão de governo, isto é, a participação dos membros da coalizão no ministério, não implica automaticamente a falta de cooperação entre executivo e legislativo. Diferentes partidos, de acordo com suas posições, podem apoiar agenda do governo sem coordenação entre eles, o que configura uma coalizão legislativa. Por ex. o FHC não precisou incorporar na coalizão os pequenos partidos de direita, porque eles já votavam favoravelmente os principais pontos da agenda do governo. O que não ocorreu com Lula e Dilma.

3 Discurso de posse, ver nota 1.

culpa nos outros poderes por suas omissões e contentar sua base ao livrar o país das “amarras ideológicas” no âmbito da administração pública. Por outro lado, correria o risco de se isolar e entrar em conflito com as demais forças políticas, o que poderia custar sua própria sobrevivência política.

Nas próximas seções pretendemos mostrar que Bolsonaro adotou estas três estratégias em diferentes momentos de seu mandato e que essas estratégias definiram as alianças políticas em torno das quais a disputa eleitoral de 2022 se dará. A ênfase na atuação do presidente como fator explicativo da dinâmica eleitoral se deve à premissa de que a corrida presidencial estrutura as demais disputas⁴. Veremos que os protagonistas dessa disputa surgem da reação às estratégias de Bolsonaro, veremos como, uma vez definidos os protagonistas, as alianças nos estados foram forçadas e, por fim, o que esperar das próximas eleições.

Antecedentes: Agenda governamental e competição eleitoral

A competição eleitoral no Brasil obedece de forma rigorosa a Lei de Duverger (DUVERGER, 1980[1951], GUARNIERI, 2015). As disputas majoritárias têm um efeito redutor no número de competidores e temos quase sempre entre dois e três candidatos viáveis. Nas disputas proporcionais, a fragmentação partidária é favorecida pela combinação de distritos com magnitude alta, a proximidade com as eleições majoritárias e um território vasto e heterogêneo⁵. A esses fatores, soma-se a possibilidade de coligações eleitorais⁶.

4 A ideia de que a disputa nacional no Brasil estrutura as demais pode ser encontrada em autores como Melo (2010), Limongi (2010) e Borges (2015). Fora do Brasil, essa ideia já estava presente em trabalhos como o de Schlessinger (1965).

5 Sobre os efeitos do sistema eleitoral no sistema partidário ver Odershook e Shvetsova (1994), Amorim Neto e Cox (1997) e Cox (1997).

6 Sobre o impacto das coligações na fragmentação ver Calvo et al. (2015) e Limongi e Vassalai (2018).

As disputas majoritárias, em todos os níveis da federação, se dão sempre entre dois blocos. Os protagonistas são aqueles que, por motivos históricos, possuem uma massa de eleitores fiéis e/ou que oferecem políticas mais próximas à preferência da maioria dos eleitores. Partidos desprovidos destes dotes se dividem no apoio a um ou outro destes protagonistas.

Se as regras eleitorais levam a disputas bipartidárias, um espaço ideológico unidimensional gera um equilíbrio com os dois partidos propondo políticas próximas ao ponto ideal do eleitor que ocupa a posição mediana neste espaço (DOWNS, 2013[1957]). No Brasil, até as eleições de 2018, essa dimensão única dizia respeito ao papel do Estado como indutor do desenvolvimento, com o PSDB como defensor de políticas fiscais mais contracionistas e o PT com políticas mais expansionistas.

Enquanto a disputa no Brasil se manteve unidimensional, esses dois partidos dominaram o cenário e as alianças se davam em torno deles. O PT dominou a esquerda desta dimensão, enquanto a direita foi dominada pelo PSDB. Os dois partidos se alteraram no poder adotando políticas que se diferenciavam mais em grau.

Em política, todo equilíbrio é instável⁷. Esta instabilidade cria oportunidades estratégicas para os atores. Para um desafiante quebrar um duopólio uma estratégia é a introdução de uma nova dimensão no espaço da competição política⁸. Nas eleições de 2018, Bolsonaro fez exatamente isso ao ativar no eleitorado a saliência da dimensão sociocultural⁹.

7 William Riker (1980) defendia que o desequilíbrio era inerente ao sistema eleitoral majoritário. Esse desequilíbrio seria explorado por políticos hábeis. A análise das estratégias empregues por esses políticos ficou conhecida com *herestética*.

8 Elmer Schattschneider (1975), mostrou a vantagem estratégica da introdução de novas questões, ou dimensões, na política. A saliência destas questões e seu impacto no voto é objeto de estudo na ciência política desde o clássico *Voting* de Berelson et al. (1986[1954]). O impacto da introdução de novas dimensões na competição entre partidos é explorada por Roemer (2009).

9 O caráter multidimensional da política e, mais especificamente, a emergência de uma dimensão “sociocultural”, que combina a pauta conservadora com um nativismo e a valorização da ordem, é objeto de estudo principalmente na Europa que tem isto o crescimento de partidos, principalmente de extrema direita, que salientam esta dimensão. Ver a respeito Evans et al (2013).

Isso pode ser visto ao se examinar o voto dos evangélicos. Enquanto nas eleições de 2010 e 2014 não havia diferença estatisticamente significativa em como esse segmento se dividia entre PT e PSDB, em 2018 o grosso do voto evangélico foi para Bolsonaro. Em outras palavras, se nas eleições de 2010 e 2014 a religião não era tão bom preditor de voto, em 2018 ela passou a ser, o que indica a relevância da dimensão sociocultural.

Bolsonaro vence as eleições de 2018 roubando votos do PSDB, com uma pauta liberal na economia e conservadora nos costumes. No seu discurso de posse termos como “ideologia de gênero”, “ordem”, “mérito”, “crise moral” apareciam com tanta frequência quanto “sustentabilidade das contas públicas”, “reformas estruturantes”, “confiança” e “produtividade”.

O aumento da saliência da dimensão sociocultural também mexeu com o equilíbrio das eleições estaduais, tanto para governador quando para o Senado. Treze partidos elegeram governadores contra nove em 2014, com partidos outrora nanicos, como PSL e PSC, conquistando cinco estados. No Senado, dos 32 candidatos a reeleição apenas oito foram eleitos e o número de partidos com cadeiras na casa saltou de 18 em 2014 para 22 em 2018.

Nas eleições para a Câmara dos Deputados a renovação também foi alta com 244 candidatos reeleitos, o que significa 47,56% do total de deputados. Destes, 141 eram estreantes. Os partidos que mais cresceram foram aqueles com políticas na dimensão sociocultural, como o PSL, que passou de 8 para 52 deputados e o PRB que subiu de 21 para 30.

As eleições de 2018 premiaram a estratégia bolsonarista de dar saliência à dimensão sociocultural. O Brasil teria dobrado à direita (NICOLAU, 2020). Um novo equilíbrio em torno de um eleitor/legislador mediano conservador/liberal em um espaço bidimensional teria se imposto. Para governar, bastaria a Bolsonaro adotar políticas no ponto ideal deste eleitor/legislador. Mas, não custa lembrar, na política todo equilíbrio é instável.

O Governo minoritário e os superministros

Eleito, Bolsonaro nomeia 22 ministros sem negociar com partidos. Dois deles, o ex-juiz Sérgio Moro e o banqueiro Paulo Guedes, são tratados pelo presidente como superministros e demonstrariam o caráter técnico do novo ministério, a ausência de “viés político”. Os dois superministros também corporificam o caráter bidimensional da agenda do presidente ao ficarem responsáveis pelas duas agendas que dominariam o primeiro ano de mandato de Bolsonaro, a Lei Anticrime de Moro e a Reforma da Previdência de Guedes.

Essas propostas deveriam passar pelo Congresso que, como vimos, teve alguma renovação, mas continuava dominado por políticos tradicionais. Na Câmara aproximadamente dois terços dos deputados já haviam exercido mandatos ou função pública. No Senado a renovação se limitou a 24 das 81 cadeiras. Esses políticos mais tradicionais fizeram carreira em um espaço político unidimensional apoiando a pauta econômica do superministro à qual ela havia sido terceirizada, e se sentiam ameaçados pela nova pauta sociocultural (e também em parte com a presença de Sérgio Moro no governo) em que eram vistos com especial desconfiança. Esses políticos elegeram as mesas diretoras da casa na nova legislatura que se iniciava junto com o mandato de Bolsonaro.

A Câmara dos Deputados elegeu Rodrigo Maia para exercer pela terceira vez o cargo de presidente da casa. Na sua primeira eleição para o cargo, Maia disputou a vaga com Rogério Rosso que representava um grupo de deputados que se unira em torno do embate do ex-presidente da casa, Eduardo Cunha, e a ex-presidente da república, Dilma Rousseff, embate esse que levou ao impeachment de Dilma. Esse grupo de deputados que apoiava Cunha ficou conhecido como “centrão”.

Após derrotar o Centrão em 2016, Maia teve um papel importante na aprovação da pauta econômica do presidente tampão Michel Temer¹⁰. Maia procurou avançar uma reforma política que propunha

10 Teto dos Gastos, a Reforma Trabalhista e a renegociação da dívida dos Estados.

medidas que fortaleciam o poder dos partidos tradicionais e, ao mesmo tempo, pautou medidas que limitavam a agenda da “lei e da ordem”, sintetizada na operação Lava Jato que atingia cada vez mais lideranças políticas tradicionais¹¹, que garantiram a Maia o terceiro mandato em 2019.

O governo Bolsonaro, assim como não negociou cargos ministeriais com os partidos, também não interveio na disputa pela Câmara. Como era de se esperar, Rodrigo Maia não bloqueou os projetos do governo na área econômica que se alinhavam à preferência dele e da maioria dos deputados. A reforma da previdência, principal ponto da agenda econômica de Bolsonaro no seu primeiro ano de mandato, ilustra bem isso. Maia se tornou o principal articulador da proposta do executivo na Câmara e conseguiu bem mais do que os três quintos dos votos da casa para aprová-la. O fato da proposta do governo ter sofrido emendas que levaram a uma diluição no seu impacto nas contas públicas, o que gerou algum atrito entre Maia e o superministro Paulo Guedes, não significava uma derrota do governo, mas sim a manifestação de um protagonismo do legislativo que, apenas nos resultados, se assemelhava a uma coalizão legislativa.

Também como era de se esperar, a agenda da “lei e da ordem” proposta pelo executivo e que tomou forma no chamado “pacote anticrime”, iniciativa do superministro Sérgio Moro, expoente maior do lavajatismo, sofreu a resistência de Maia. Usando seu poder de agenda, no lugar de enviar a proposta para comissões, Maia formou um grupo de trabalho para apreciá-la, o que, na prática, era uma maneira de adiar sua tramitação. Esse grupo de trabalho acabou por substituir partes importantes do texto por um texto menos “punitivista” de autoria do ex-ministro da justiça e, na época, ministro do Supremo Tribunal Federal,

11 Ao mesmo tempo que aprovava a cláusula de barreira e o fim das coligações, o que prejudicava pequenos partidos que, em geral, também eram os mais ideológicos, Maia foi o maior responsável pelo abrandamento do pacote anticorrupção de iniciativa do Ministério Público que tramitou na Câmara em 2016. Essas medidas favoreciam partidos e políticos dos grandes partidos tradicionais.

Alexandre de Moraes. Se no caso da reforma da previdência o texto do superministro Paulo Guedes foi apresentado na íntegra para que os deputados pudessem “melhorá-lo”, no caso do pacote anticrime os pontos mais importantes para o superministro Sérgio Moro foram retirados do texto pelo grupo de trabalho, fora da tramitação normal, com pouca possibilidade dos aliados do governo reverterem a situação.

A capacidade do presidente da Câmara de decidir o andamento da agenda legislativa do executivo e, em especial, a capacidade de Maia em bloquear a pauta sociocultural, fez com que a relação entre os dois poderes ficasse tensa. Ficava claro para o presidente que ele não conseguiria construir uma coalizão majoritária no legislativo em torno de toda sua agenda. Por mais que o executivo ainda dominasse a produção legislativa, sendo responsável por 70% da legislação aprovada, projetos caros a Bolsonaro, como a flexibilização do comércio e porte de armas, não pareciam ter chance de caminhar no Congresso.

Após 100 dias de governo Bolsonaro mostrou como pretendia resolver o conflito. Em reunião entre os chefes dos três poderes, disse que, apesar de Rodrigo Maia fazer as Leis, ele, Bolsonaro, tinha “com a caneta, muito mais poder” pois teria o poder de fazer decretos. Sua solução era desistir de vez das negociações com o congresso e executar sua pauta mais radical unilateralmente, por meio destes decretos.

Governando por decreto e com as ruas

No evento comemorativo dos 100 dias de governo, no clímax do conflito com o presidente da Câmara, Bolsonaro assinaria 18 decretos¹² relacionados a metas estabelecidas no começo da gestão. Entre os temas contemplados estava a limitação da participação da sociedade civil em colegiados de monitoramento e controle da gestão pública, o

12 Nos referimos aos atos normativos do presidente que tem caráter administrativo e que não passam pelo Congresso, embora possam ser anulados por decretos legislativos. Não confundir com Medidas Provisórias.

“ensino domiciliar” e a autonomia do banco central. A esses seguiram-se nos dias seguintes, decretos para facilitar a comercialização e porte de armas, para permitir maior controle de nomeações para cargos do governo, o que daria controle ao presidente sobre a nomeação de dirigentes das universidades públicas federais, entre mais de 300 outros decretos.

Alguns desses decretos foram derrubados pelo Congresso. Conforme Rodrigo Maia “alguns decretos derrubamos porque ele [Bolsonaro] queria governar por decreto. Derrubamos para mostrar para o presidente que Câmara e Senado não admitiriam que ele ocupasse a nossa função”¹³. Outros foram derrubados por ações junto ao Supremo Tribunal Federal.

Uma estimativa do Observatório do Legislativo Brasileiro¹⁴ mostra que Bolsonaro, em oito meses de governo, assinou 2,5 vezes mais decretos do que Dilma e 1,3 vezes mais decretos do que Lula, no mesmo intervalo de tempo. O Congresso, que não questionou nenhum dos decretos de Dilma, viu serem propostos 15 vezes mais decretos legislativos, instrumento usado para invalidar atos do executivo, durante o governo Bolsonaro do que durante o governo Lula.

O número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, propostas por partidos políticos contra atos do executivo subiram de 7 em 2017, para 17 em 2019 e 37 em 2020. De 81 ações desse tipo recebidas pelo STF entre 2000 e 2020, dois terços foram iniciados durante os dois primeiros anos de mandato de Bolsonaro.

O embate entre executivo e demais poderes, que deixara de se dar por meio do diálogo e negociação, acabou por ganhar as ruas. Em maio de 2019 milhares de pessoas saem às ruas por todo o Brasil contra cortes na educação propostos pelo Ministério da Educação. Dias depois mani-

13 Ver <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/rodrigo-maia-e-bolsonaro-queria-governar-por-decreto>, (acessado pela última vez em 15/04/2022)

14 Ver <https://olb.org.br/o-que-a-guerra-de-decretos-diz-sobre-a-relacao-entre-congresso-e-executivo/> (acessado pela última vez em 15/04/2022)

festações pró-Bolsonaro também ganham as ruas, apoiando a reforma da previdência, o pacote anticrime, a Lava Jato e o superministro Sérgio Moro, além de fortes críticas a Rodrigo Maia, ao “centrão” e a membros do STF, como Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes.

O embate nas ruas se reflete nas redes sociais onde membros do “núcleo duro” do governo, formado pelos filhos do presidente, por assessores ligados às forças armadas e pela ala “olavista”¹⁵, passam a atacar diretamente o Congresso, o STF e a flertar com soluções autoritárias como a proposta do uso de um “novo AI-5”¹⁶ feita pelo deputado federal Eduardo Bolsonaro para combater novas manifestações contra o governo.

No final de seu primeiro ano de mandato, Bolsonaro parecia perder o embate com os demais poderes. O apoio das ruas não fora tão massivo quanto o esperado por ele e, temendo a radicalização, atores importantes para a sua chegada ao poder se recusaram a participar das manifestações de maio, mostrando divisões na sua base social de apoio. Rachas no interior do governo, que levaram à saída de importantes ministros se tornaram cada vez mais frequentes. No final do ano Bolsonaro deixa o PSL, partido pelo qual se elegeu e fica sem partido. Surgem denúncias contra seus filhos e o superministro Sérgio Moro é suspeito de abuso de autoridade nos processos da Lava Jato, após áudios de diálogos dele com promotores terem se tornado públicos.

Com sua agenda ainda bloqueada, Bolsonaro vê sua militância e a si mesmo cada vez mais acuados por ações do judiciário. O STF abriu inquérito contra ataques à corte e seus ministros feitas por parlamentares, empresários e blogueiros ligados a Bolsonaro. A relatoria do inquérito

15 Ministros indicados por Olavo de Carvalho como Ricardo Vélez e Abraham Weintraub, na Educação e Eduardo Araújo nas Relações Exteriores.

16 O Ato Institucional nº 5 foi o mais duro instituído pela ditadura militar, em 1968, ao revogar direitos fundamentais e delegar ao presidente da República o direito de cassar mandatos de parlamentares, intervir nos municípios e Estados. Também suspendeu quaisquer garantias constitucionais, como o direito a habeas corpus.

coube ao ministro Alexandre de Moraes, o mesmo cujas propostas de reforma à legislação criminal foram usadas pela Câmara dos Deputados no lugar do pacote anticrime de Sérgio Moro.

Entre os investigados por Moraes estava membros do chamado “gabinete do ódio” estrutura montada no Palácio do Planalto para atacar opositores ao governo fabricando e disseminando informações falsas e caluniosas. O chefe deste gabinete seria Carlos Bolsonaro, vereador carioca e filho do presidente. Além de se aproximar da família de Bolsonaro, as investigações de Moraes se relacionavam com as investigações do Tribunal Superior Eleitoral que poderiam levar à cassação da chapa que elegeu Bolsonaro.

O cerco da justiça a Bolsonaro e seus filhos levaram à saída de Sérgio Moro do governo. Moro se recusava a interferir nas investigações da Polícia Federal sobre o senador Flávio Bolsonaro¹⁷. O presidente Bolsonaro passa por cima de seu superministro, primeiro substituindo o superintendente da PF do Rio de Janeiro, responsável direto pelas investigações e, depois, o próprio diretor-geral da PF. Perdeu uma das principais estrelas de seu governo e, ainda, não consegue emplacar o seu nome preferido para o comando da Polícia Federal, pois o ministro Alexandre de Moraes acatou ação do PDT suspendendo a nomeação. Ao sair do governo, Moro acusa Bolsonaro de interferência política na PF. A acusação fez com que fosse aberta mais uma investigação no STF contra o presidente.

Enquanto Bolsonaro se enfraquecia e via a rejeição ao seu governo aumentando¹⁸, o Congresso se fortalecia. O presidente da Câmara, Rodrigo Maia, diante da omissão do executivo toma a iniciativa de pausar as reformas tributária e administrativa. O congresso também aprova

17 A PF do Rio de Janeiro investigava movimentações financeiras atípicas de senador Flávio Bolsonaro quando era deputado estadual, suspeitas de serem fruto da apropriação de parte do salário de seus assessores à época.

18 Segundo o instituto Datafolha a proporção de pessoas que desaprovavam o governo, considerando-o ruim ou péssimo, passou de 30% nos primeiros três meses de governo para 48% após a saída de Moro.

o orçamento impositivo para as emendas parlamentares de bancada, aumentando a autonomia do legislativo frente ao executivo e engessando quase totalmente o orçamento federal.

A este quadro de tensão entre os três poderes veio se somar a chegada do novo coronavírus ao país. Enquanto a OMS decretava a pandemia e aconselhava os países a adotar o distanciamento social, Bolsonaro, temendo se enfraquecer ainda mais com os impactos do distanciamento na economia, minimizou a gravidade da doença causada pelo vírus dizendo se tratar de “gripezinha” e caracterizou medidas de governadores para conter a disseminação como “histeria”.

Com essas declarações, e com atitudes como aconselhar o uso de medicamentos sem eficácia comprovada contra a doença, Bolsonaro entrou em choque com seu ministro da Saúde, que acabou demitido, e com diversos governadores. A tentativa de Bolsonaro, de bloquear ações dos estados para evitar a disseminação da doença, só não foi bem-sucedida pela intervenção do STF a favor dos últimos.

Cada vez mais isolado e impopular, Bolsonaro apela a seu núcleo mais fiel e participa de mais manifestações contra o distanciamento social e a obrigatoriedade do uso de máscaras. Nestas manifestações o Congresso e o STF são, mais uma vez, atacados e pede-se a volta do regime militar e do AI-5.

O radicalismo da base bolsonarista reflete o radicalismo do próprio governo. Em um vídeo de uma reunião do “conselho de governo” da Presidência, peça de acusação nas investigações do STF sobre a intervenção de Bolsonaro na PF, aparecem ministros defendendo o fechamento da corte. O mais exaltado era o ministro da educação Abraham Weintraub, um dos mais fortes expoentes do “*bolsonarismo raiz*”, que acaba demitido. Em vídeo anunciando sua demissão Weintraub aparece ao lado de Bolsonaro que comenta:

É um momento difícil. Todos os meus compromissos de campanha continuam de pé. Busco implementá-lo da melhor forma possível. A confiança você não compra, você adquire. Todos que estão nos ouvindo agora são

maiores de idade, sabem o que o Brasil está passando. E o momento é de confiança. Jamais deixaremos de lutar por liberdade. Eu faço o que o povo quiser¹⁹.

Coalizão de Governo e a “velha política”

Cada vez mais isolado após ter decidido governar por decretos, Bolsonaro resolve dar uma guinada na sua estratégia política, somando às suas diatribes, negociações com os partidos do “centrão”, principalmente o PP, PL e Republicanos.

Em um primeiro momento, Bolsonaro abre o governo para a participação destes partidos no segundo e terceiro escalões, mas, em março de 2021, a coalizão se concretiza com três ministros indicados pelo “centrão”, entre eles dois ministros do “núcleo duro”: Ciro Nogueira para a Casa Civil e Flávia Arruda para a Secretaria-Geral da Presidência, ambos do PP.

Bolsonaro também decide, desta vez, interferir na eleição da mesa da Câmara. Com o comando das articulações políticas nas mãos de um partido tradicional e utilizando métodos tradicionais, como a liberação de emendas, Bolsonaro enfim vence, ajudando a eleger, para a presidência da Câmara, seu candidato preferido, o deputado Arthur Lira do PP, e derrotando o candidato de Rodrigo Maia, Baleia Rossi, do MDB.

A entrada do “centrão” no governo, com o necessário afrouxamento da política fiscal para acomodá-lo, afastou boa parte da ala liberal do governo, lotada no ministério da economia, enfraquecendo o último dos superministros, Paulo Guedes. Também enfraqueceu a ala “*bolsonarista raiz*” com a saída do contencioso ministro das relações exteriores Eduardo Araújo.

O enfraquecimento dos expoentes das dimensões sociocultural e econômica e o recurso a políticos e políticas tradicionais, mostra que

19 Recuperado de <https://extra.globo.com/noticias/brasil/sem-citar-caso-queiroz-bolsonaro-diz-em-video-de-saida-de-weintraub-que-momento-dificil-24486454.html> (último acesso em 15/04/2022)

não se tratava de uma coalizão para implementar a pauta do governo, mas sim para evitar que Bolsonaro, isolado, acabasse vítima de um dos vários pedidos de impeachment que deram entrada na Câmara.

O custo da “coalizão de sobrevivência” se fez sentir na proporção de pessoas que avaliavam o governo Bolsonaro como ruim ou péssimo que atinge seu pico no final de 2021 como consequência das denúncias de omissão e suspeitas de corrupção na compra de vacinas contra o coronavírus, feitas pela CPI da Covid. Nem renovados ataques de Bolsonaro ao STF e à urna eletrônica, que beiram a ruptura institucional, e nem a criação do “Auxílio Brasil” atenuam a péssima avaliação, embora mantenham uma substancial proporção de apoiadores em torno de 30%.

Ao mesmo tempo, graças às revelações das conversas de Sérgio Moro com os procuradores da Lava Jato, o maior líder do PT, Lula, que havia sido preso por Moro e libertado pelo STF em 2019, quando a corte considerou inconstitucional prisões após condenação em segunda instância, vê as acusações contra ele retiradas pelo Supremo, o que permitiu sua candidatura à Presidência.

Temos assim, após três anos de caos político, um certo equilíbrio político. De um lado o PT que, em todas as eleições desde 1989, conta com o apoio de cerca de 40% de eleitores, e do outro Bolsonaro, que apesar de bater recordes de rejeição ao seu governo, mantém desde o início de seu governo um grupo de cerca de 30% de pessoas que acham o governo bom ou ótimo. É em torno desse equilíbrio que vai se montando o cenário no qual as eleições de 2022 vão se desenrolar.

Coalizão de governo, coligações eleitorais, as disputas nos estados e cenários possíveis para as eleições de 2022

Vimos que Bolsonaro utilizou diferentes estratégias para se manter no poder. Em um primeiro momento tentou uma coalizão legislativa, acreditando que sua agenda coincidia com a preferência do legislador mediano. Mas, além de se equivocar quanto à distribuição de

preferências na Câmara, Bolsonaro ignorou o fato de que o que importa é a preferência do presidente e das lideranças do Congresso, que são quem detém o poder de agenda no legislativo e que ainda operavam em um espaço político unidimensional. Fracassada sua coalizão legislativa, Bolsonaro passa a tentar executar sua agenda unilateralmente por decreto, decretos esses que são bloqueados tanto no Congresso quanto no STF. A dificuldade de Bolsonaro em negociar faz com que entrasse em conflito com os outros poderes e acabasse acuado. Abrindo mão de sua agenda principal e visando a sobrevivência política, Bolsonaro acaba por fazer uma coalizão integrando partidos no governo visando a construir um apoio mais sólido.

Cada uma destas estratégias acabou por delimitar o quadro de forças que participarão das próximas eleições. Das urnas de 2018 emergiu um cenário polarizado, com o PT como partido dominante à esquerda, e uma direita sem uma força dominante, mas unida em torno do sucesso eleitoral de Bolsonaro. Com o desenrolar do governo essa direita iria se dividir. Do conflito com a Câmara resultaria a primeira divisão com políticos da *direita liberal* se opondo à pauta de costumes e da “lei e da ordem”. A fase de governo por decreto (e alijamento dos partidos) cria um racha nas hostes bolsonaristas e contrapõe uma *direita radical* de tendência autoritária a uma *direita antissistema*, mas democrática. Por fim, a coalizão de governo com o “centrão” fortalece a *direita pragmática*. Hoje, portanto temos uma esquerda unida que se contrapõe a uma direita dividida.

A *direita liberal*, após o rompimento com Bolsonaro, viu com esperança o protagonismo do governador, João Doria, no auge da pandemia. Doria garantiu a vacinação da população contra o coronavírus apesar da inação do governo Federal, mas não conseguiu converter este trunfo em ganho eleitoral. Abalado pelos seus embates com Bolsonaro, viu seu capital político diminuir ainda mais após conflitos em seu próprio partido, o PSDB. Pesquisas em abril de 2022 mostravam que menos de 3% do eleitorado tinha a intenção de votar em Doria para presidente.

A *direita antissistema* vai se unir em torno da candidatura do ex-juiz Sérgio Moro. O próprio caráter antissistema desse grupo, que reúne, além dos lavajatistas, membros de movimentos sociais que atuaram pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff, fez com que Moro, sem espaço em partidos tradicionais se filiasse, em um primeiro momento, a um partido sem muita relevância, o Podemos. Ao atribuir seu fraco desempenho nas pesquisas (não passando dos 10% de intenção de voto) à pouca estrutura do Podemos, filia-se ao recém-criado União Brasil, fusão dos Democratas com o PSL, mas, diante de embates com importantes lideranças partidárias em torno da conveniência de sua candidatura à presidência, acaba desistindo de se lançar.

No momento de escrita deste texto a *direita liberal* e a *direita antissistema* ainda procuravam uma candidatura viável para o que ficou conhecido como a “terceira via”. O problema da viabilidade de uma terceira via não está só na possibilidade de ela ficar espremida no centro do espaço político quando os polos adotam as estratégias corretas conforme seus objetivos eleitorais.

Todos os candidatos e seus partidos enfrentam um problema comum. O fato óbvio é de que para se chegar à presidência precisa-se de votos em todo território nacional e, para isso, dependem da construção de uma rede de apoio por todo o país.

Para se montar uma rede de apoio os participantes devem ter recursos intercambiáveis. Recursos financeiros para a campanha, capacidade de inserção nas mídias, a “valência” dos candidatos²⁰, entre outros, são trocados pelos candidatos nos diversos níveis. As alianças eleitorais se dão em torno desse intercâmbio de recursos e tem como característica a conexão preferencial, isto é, a tendência de que novos apoios se dão em proporção aos apoios já recebidos. Em outras palavras, alianças maiores tendem a receber cada vez mais apoios.

20 Por valência entende-se a associação de um candidato com temas unânimes como combate à pobreza, combate à corrupção, honestidade etc. (STOKES, 1963)

O presidente Bolsonaro, com seus fiéis 30% de apoiadores e sua cuneta presidencial, se filia ao PL, partido do “centrão” e recebe apoio dos outros integrantes da *direita pragmática* como o PP, Republicanos, o PTB e o PSC. Com a migração de deputados da *direita radical* para esses partidos essa aliança se torna a maior força no Congresso, com 188 deputados e 19 senadores, e conta ainda com 5 governadores e 1502 prefeitos espalhados pelo país para garantir capilaridade à campanha presidencial. Esses apoios ajudam a nacionalizar a campanha de Bolsonaro e a estruturar, pelo lado da direita, a competição nos estados.

O ex-presidente Lula, se aliou aos principais partidos de esquerda, com exceção do PDT, que manteve a candidatura de Ciro Gomes, hoje isolado, espremido entre a esquerda unida e sem condições de um aceno para qualquer grupo da direita. Fazem parte da aliança o PSB, PCdoB, PV, Solidariedade, PSOL e Rede. Juntos essas legendas possuem 109 deputados federais, 8 senadores, 7 governadores e 620 prefeitos. Com esses apoios a campanha de Lula também se nacionaliza e os palanques estaduais da esquerda começam a se montar em torno dela.

Se os partidos dos candidatos da “terceira via” se unissem poderiam conseguir a mesma capilaridade. PSDB, União Brasil e MDB juntos contrariam com 122 deputados federais, 26 senadores, 9 governadores e 1858 prefeitos eleitos em 2020. No entanto, sem nenhum candidato dispondo nas pesquisas, esses partidos se defrontariam com um problema de escolha social. Sem uma decisão unânime, para qualquer maioria que se forme em torno de uma candidatura seria possível a formação de uma maioria alternativa pelos candidatos que se sentirem rejeitados. Mesmo se resolvido o problema de coordenação, haveria o problema de garantir a cooperação dos candidatos nos estados que poderiam se beneficiar mais da associação com as candidaturas de Lula e Bolsonaro. Os partidos da “terceira via” são partidos com força regional e mesmo encontrando um candidato, sem apoio em todo país esse candidato não se viabilizaria.

O tempo também joga contra a “terceira via”. Lula e Bolsonaro, já partem de um patamar alto de apoio eleitoral e, dado o fenômeno da *conexão preferencial*, o problema de deserções na “terceira via” já se faz

sentir quando os jornais noticiam que o MDB de nove estados apoiarão o candidato do PT em detrimento da pré-candidata do partido, a senadora Simone Tebet²¹. Divisões internas também ocorreram no PSDB, onde a candidatura de João Doria sofria resistência mesmo após ter vencido as prévias do partido, e no União Brasil, onde as alas demista e pesselista se desentendem quanto à candidatura de Sérgio Moro à presidência²².

Sem uma coordenação entre a *direita liberal* e a *direita antissistema*, a disputa deve se consolidar entre Lula e Bolsonaro. A aliança da *direita radical* e da *direita pragmática* em torno de Bolsonaro mostra que este vai, mais uma vez, tentar fazer com que a dimensão sociocultural domine os debates, ainda mais diante de um desempenho ruim da economia. O desempenho de Lula depende, ao contrário, de fazer com que a dimensão econômica, que agora não se limita apenas à política fiscal, mas também à pauta econômico-social (crise, aumento da inflação, desemprego e desigualdade) seja a mais saliente.

Nos estados onde as eleições são mais competitivas, ou seja, onde não há um candidato dominando as pesquisas, há a tendência de nacionalização da disputa com os candidatos de Lula e Bolsonaro se digladiando. Essa é hoje a situação em alguns dos estados mais populosos, como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Isso indica que a polarização política continuará forte²³.

Se em 2018 a surpreendente vitória de Bolsonaro introduziu novos partidos no cenário político brasileiro, contribuindo ainda mais para a fragmentação de seu sistema partidário, a aliança do presidente com partidos tradicionais como o PP e o PL indica que nas eleições de 2022 poderemos ter um movimento contrário. A volta do protago-

21 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/bolsonaro-e-lula-duelam-por-novos-aliados-e-buscam-cristalizar-polarizacao.shtml>

22 Nem Moro e nem seu partido haviam decidido sobre a candidatura à presidência até a conclusão deste artigo.

23 Eleição polarizada entre dois candidatos não significa radicalização à esquerda e à direita; na verdade, o que coloca uma dificuldade a mais para a terceira via é o movimento de Lula para o centro.

nismo de partidos tradicionais indica, também, que a renovação na Câmara e no Senado deve ficar perto da média dos anos anteriores ao fenômeno Bolsonaro, 45% dos 513 deputados e 27% dos 81 senadores. Apesar disso e das novas regras proibindo coligações eleitorais nas eleições proporcionais, a redução do número de partidos não deve ser tão grande e emergirá das urnas um Congresso ainda fragmentado, dado que os deputados são eleitos nos estados e em nem todos os estados a disputa será nacionalizada. Mais uma vez o Congresso deve se dividir entre esquerda, uma aliança liberal/antissistema e uma aliança radical/pragmática. Mais uma vez a necessidade de uma coalizão de governo irá se impor.

Antes de concluirmos é necessário uma nota de alerta. Nossa análise considera como o cenário mais provável aquele em que a competição se dará “dentro das quatro linhas” do jogo democrático, como diria Bolsonaro, mas a beligerância da *direita radical*, o desrespeito às instituições, demonstrado pelo presidente, seus ataques ao processo eleitoral e àqueles que o conduz, sugerem que a probabilidade de ruptura institucional, embora hoje pequena, não é negligenciável.

Considerações finais

O espaço político brasileiro se tornou bidimensional. A dimensão sociocultural que agrega temas como identidade de gênero, igualdade racial, “lei e ordem”, entre outros, passou a ter o mesmo peso que a dimensão econômica, que dominou o debate durante as décadas de 1990 e 2000. O aumento da saliência da dimensão sociocultural não se deve a mudanças nas “crenças e valores” do eleitor (BORGES e VIDIGAL, 2018), mas sim à bem-sucedida estratégia eleitoral de Bolsonaro e seus apoiadores em 2018.

Se a introdução de uma nova dimensão favoreceu Bolsonaro nas eleições, ela fez com que entrasse em conflito com um legislativo institucionalmente unidimensional. O poder de agenda dos presidentes do Senado e, principalmente, da Câmara dos Deputados; o controle das

lideranças partidárias no processo de votação, garantindo retorno em votos ou vetos a medidas desfavoráveis ao governo; fazem com que a pauta, mesmo com origem no executivo, tenha seu equilíbrio determinado por compromissos que se dão na dimensão escolhida por eles. A falta de capacidade ou de vontade de negociar por parte do executivo fez com que a pauta de costumes, outro nome para a dimensão sociocultural, avançasse pouco no legislativo.

Diante do impasse, Bolsonaro apela para o poder da caneta presidencial e, no lugar do diálogo, prefere governar por decreto. Isso faz com que não só acentue a crise com o legislativo, como passe a atritar também com o judiciário. Isolado e sem forças para reagir, Bolsonaro tem que dar uma guinada de 180 graus e fechar acordo com o “centrão” para sobreviver politicamente.

As mudanças na estratégia de governo fazem com que surjam divisões na direita. Quatro grupos se formam: a *direita liberal* que busca candidatos nos tradicionais partidos de centro (PSDB, MDB e União Brasil, fusão do DEM com o PSL não-bolsonarista), a *direita antissistema* (que se reúne em torno do ex-juiz Sérgio Moro), a *direita pragmática* (compostas pelos partidos do “centrão”) e a *direita radical* (o “*bolsonarismo raiz*”). As direitas radical e pragmática se juntam quando Bolsonaro se filia ao PL, já as direitas antissistema e liberal não conseguem se unir e formar uma “terceira via”.

Com a divisão da direita, mais uma vez o cenário é de polarização entre PT e Bolsonaro. É em torno deles que as alianças estaduais estão sendo traçadas e é alta a probabilidade de que um dos dois venha a ocupar a presidência em 2023. Apesar da cláusula de barreira, a fragmentação partidária no legislativo deve continuar alta o suficiente para que o partido do presidente tenha que recorrer a coalizões que se darão em um sistema partidário não muito diferente do que temos hoje. A coexistência de presidencialismo e multipartidarismo faz com que no Brasil o governo seja um governo “da coalizão” (FREITAS, 2016). Não há alternativa e quem procurou uma pagou ou esteve próximo a pagar com o próprio mandato.

Bibliografia

BORGES, André. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 58, p. 651-688, 2015.

BORGES, André; VIDIGAL, Robert. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, v. 24, p. 53-8, 2018.

MELO, Carlos Ranulfo de. Eleições Presidenciais, Jogos Aninhados e Sistema Partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, no 4, p. 13-41, 2010.

LIMONGI, Fernando; CORTEZ, Rafael. As Eleições de 2010 e o Quadro Partidário. **Novos Estudos CEBRAP**, no 88, p. 21-37, 2010.

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

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

ORDESHOOK, Peter C.; SHVETSOVA Olga V. Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties. **American journal of political science**, p. 100-123, 1994.

NETO, Octavio Amorim; COX, Gary W. Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. **American Journal of Political Science**, p. 149-174, 1997.

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

HICKEN, Allen; STOLL, Heather. Electoral rules and the size of the prize: How political institutions shape presidential party systems. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 4, p. 1109-1127, 2008.

SCHLESINGER, Joseph A. **Political party organization. Handbook of organizations**, p. 764-801, 1965.

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

LIMONGI, Fernando; VASSELAI, Fabricio. Entries and Withdrawals: Electoral Coordination across Different Offices and the Brazilian Party Systems. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, 2018.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. 1ª edição [1957]. São Paulo: Edusp, 2013.

RIKER, William H. Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. **American Political Science Review**, v. 74, n. 2, p. 432-446, 1980.

BERELSON, Bernard R.; LAZARSFELD, Paul F.; MCPHEE, William N. **Voting**: A study of opinion formation in a presidential campaign. University of Chicago Press, 1986.

ROEMER, John E. **Political Competition**: Theory and Applications. Harvard University Press, 2009.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. **The semisovereign people**: A realist's view of democracy in America. Wadsworth Publishing Company, 1975.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita**: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

FREITAS, Andrea. **O presidencialismo da coalizão**. Fundação Konrad Adenauer, 2016.

EVANS, Geoffrey; DE GRAAF, Nan Dirk (Ed.). **Political choice matters**: explaining the strength of class and religious cleavages in cross-national perspective. OUP Oxford, 2013.

STOKES, Donald E. Spatial models of party competition. **American political science review**, v. 57, n. 2, p. 368-377, 1963.

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

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

Onde está a Polarização Política no Brasil?

Danilo Medeiros

Resumo

A política brasileira contemporânea é frequentemente definida por acadêmicos, jornalistas, comentaristas e público geral como “polarizada”. A associação com algum tipo de crise e disfuncionalidade é clara e também está presente na descrição de outras democracias. Mas do que exatamente se trata a polarização política? Está acontecendo apenas com o eleitorado ou também com partidos e parlamentares? Como esse fenômeno se desenvolveu no Brasil e em outros países? Este ensaio visa justamente oferecer respostas a essas perguntas e contribuir para a discussão sobre a interação entre as preferências e os interesses de representantes e representados. Para tanto, traço um panorama da literatura e trago dados do caso brasileiro. Por fim, discorro sobre os possíveis impactos da polarização para as eleições de 2022 e o futuro da democracia.

Abstract

Contemporary Brazilian politics is often defined by academics, journalists, commentators and the general public as “polarized”. The association with some kind of crisis and dysfunctionality is clear and is also present in the description of other democracies. But what exactly is political polarization about? Is it happening only with the electorate or also with parties and parliamentarians? How did this phenomenon develop in Brazil and in other countries? This essay aims precisely to offer an-

swers to these questions and contribute to the discussion about the interaction between the preferences and interests of representatives and those represented. To this end, I outline an overview of the literature and present data from the Brazilian case. Finally, I discuss the possible impacts of polarization for the 2022 elections and the future of democracy.

Introdução

A crescente polarização política em diversos países tem sido apontada como uma das causas das crises democráticas por todo o mundo (LEVITSKY, 2018; LEVITSKY & ZIBLATT, 2018; SVOLIK, 2019). Por que a polarização está em crescimento em contextos democráticos? Por que ela leva a maior risco de crises políticas e, no limite, a rupturas? Em outras palavras, quais são as causas e consequências da polarização política? Ainda que não pretenda exaurir as inúmeras respostas que vêm sendo amplamente oferecidas e debatidas na literatura internacional, este ensaio tece um panorama da literatura sobre polarização política, em seguida apresenta dados sobre o Brasil e, por fim, discorre sobre seus possíveis impactos para as eleições de 2022 e o futuro da democracia.

Polarização é uma palavra usada costumeiramente no debate público para descrever uma situação política onde há um conflito disfuncional (McCARTY, 2019, p. 19). Uma expressão frequentemente utilizada por acadêmicos, jornalistas, comentaristas e público geral para definir a política brasileira contemporânea é “polarizada”. Mas ao que estamos nos referindo quando falamos de polarização política? O dicionário Houaiss define polarização como “atração à volta de, ou em direção a um ou mais polos, pontos, temas, opiniões etc.; fig. centralização de pensamentos ou energias ou esforços em torno de um ou mais pontos (p. ex., de atenções); fig. contraposição, oposição antinômica ou antitética; concentração em extremos opostos (de grupos, interesses, atenções, atividades, influências etc. antes alinhados entre si); fig. divisão em antípodas”. Polarização política é nada mais do que essa definição aplicada à política, isto é, a existência de dois sistemas de crenças dominantes e contraditórios.

Para que possamos dizer que há um processo de polarização em curso, é preciso que haja dois blocos com ideologias ou preferências sobre políticas claramente distintas e que esses blocos estejam continuamente se distanciando (em direção às extremidades de uma linha ideológica imaginária). Os Estados Unidos, por exemplo, foram marcados pelo distanciamento entre liberais e conservadores – e por partidos que representavam cada um desses polos – por décadas, mas só quando as visões de mundo e as preferências políticas de ambos os blocos se distanciaram da moderação – ou do centro – é que se passou a dizer que a política americana era polarizada ou estava em processo de polarização (McCARTY et al., 2006; POOLE & ROSENTHAL, 1997). Já em alguns países da Europa, argumenta-se que atualmente há um processo de “despolarização”, uma vez que, com a chegada da nova (extrema-) direita, as demais forças políticas passaram a advogar propostas e posições políticas mais moderadas (ADAMS et al., 2012; FENZL, 2018; HAN, 2015).

O primeiro ponto a se destacar é a diferença entre polarização das massas e polarização da elite política. A primeira diz respeito a visões contrastantes entre eleitores ou simplesmente cidadãos. Já a segunda dá conta das divisões entre aqueles que ocupam cargos eletivos e/ou ocupam a militância e as estruturas partidárias. Não há nada que obrigue os dois tipos de polarização a coexistirem ou a se influenciarem mutuamente. Eleitores podem estar amplamente divididos enquanto a elite política está concentrada em uma posição moderada, ou vice-versa. Quando incluímos a variável tempo, cada tipo de polarização pode ter sua própria trajetória e a relação entre as duas vai variar a depender do recorte espacial que traçamos – por exemplo, em um país a polarização da elite pode vir antes (e até causar) da polarização das massas, enquanto em outro país a situação pode ser inversa.

Na sequência deste artigo, de caráter descritivo, explorarei a relação entre polarização das massas e da elite política no Brasil. Aponto como a literatura tem chamado atenção de um lado para o processo de polarização das eleições presidenciais entre PT e PSDB (e as alianças que os mesmos formam e mantêm) até 2018 e, de outro lado, da convergência

ao centro desses partidos/blocos do ponto de vista da ideologia dos seus apoiadores e da percepção da elite política. Contraponho essa interpretação ao sentimento generalizado de polarização que tomou conta do país (e das democracias ocidentais) e ofereço uma análise do processo de polarização que ocorre no Poder Legislativo.

Polarização Política das Massas

Sabemos que nos Estados Unidos, onde estudos sobre polarização política abundam, a elite política está há quatro décadas acirrando suas divisões em dois blocos que se afastam continuamente do centro do espectro ideológico (BARBER & MCCARTY, 2013; GARAND, 2010; MCCARTY et al., 2006; POOLE & ROSENTHAL, 1997). Nesse mesmo país, no entanto, não há o mesmo consenso sobre o fenômeno no nível das massas (ABRAMOWITZ & SAUNDERS, 2008; FIORINA et al., 2005, 2008; LEVENDUSKY & POPE, 2011). O eleitorado americano é caracterizado como geralmente moderado, tendo sua guinada em direção aos extremos do eixo liberal-conservador ocorrido em período mais recente e, muitas vezes, restrita a alguns tópicos ou políticas públicas específicas. Ainda há incertezas sobre se decisões e posições da elite partidária influenciaram e ainda influenciam a polarização do eleitorado americano.

As eleições presidenciais no Brasil entre 1994 e 2014 apontam para uma disputa entre dois partidos – ou duas alianças, se considerarmos que esses partidos eram apoiados por outras legendas que, inclusive, coordenavam estratégias nos estados – a saber, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (BRAGA & PIMENTEL JÚNIOR, 2011; LIMONGI & CORTEZ, 2010; LIMONGI & VASSELAI, 2018; MELO & CÂMARA, 2012; RIBEIRO et al., 2016). Mas seria essa “polarização” da competição eleitoral – termo utilizado comumente no debate político pré-2018 – um indicativo da polarização do eleitorado brasileiro? De um lado, eleitores só podem votar nas candidaturas que lhes são apresentadas pelos partidos. Como concluem Limongi e Cortez (2010, p. 36), “[a] coordenação das estratégias partidárias tem levado a

uma significativa restrição das opções efetivamente disponíveis nas disputas presidenciais e pelos governos estaduais”. De outro lado, eleitores ainda assim fazem escolhas dadas as opções que lhes são oferecidas. E as escolhas nas eleições majoritárias no Brasil antes da eleição de 2018 se concentravam nos polos coordenados por PT e PSDB.

Análises que tomam como base o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), composto por *surveys* realizados após cada eleição federal no Brasil, apontam para o fato de que as preferências dos eleitores das duas principais alianças eleitorais no Brasil são heterogêneas internamente e não permitem distinções claras entre os blocos. Mais do que isso, a tendência é de convergência das posições ideológicas com o decorrer dos pleitos (Borges & Vidigal, 2018). Isso não se dá apenas do ponto de vista das percepções e opiniões dos eleitores, mas pesquisas com a própria elite política indicam que os grandes partidos brasileiros se movem em direção ao centro e passam a se diferenciar cada vez menos (LUCAS & SAMUELS, 2011; T. POWER & ZUCCO JR., 2009).

Samuels e Zucco (2018), por exemplo, concluem que petistas e antipetistas – dois blocos que, junto dos não-partidários, organizariam as preferências do eleitorado brasileiro – não são tão distinguíveis ideologicamente como esperaria o senso comum. Como explicar isso? Em concordância com parte considerável da literatura especializada, Borges e Vidigal (2018, p. 79–80) procura-se contribuir para a literatura colocando em questionamento diagnósticos recentes com respeito à polarização do sistema partidário presidencial. De acordo com a hipótese da polarização, a competição eleitoral entre PT e PSDB levou a uma crescente divisão do eleitorado em dois blocos claramente diferenciados e polarizados. Argumentamos que esta hipótese se apoia em bases teóricas e empíricas frágeis. Não obstante a crescente importância dos sentimentos partidários na determinação do comportamento dos eleitores no pleito presidencial, os resultados das análises descritivas e modelos estatísticos multivariados com base nos *surveys* do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb destacam que “a predominância do PT e do PSDB na arena presidencial resulta provavelmente menos do enraizamento des-

ses partidos no eleitorado e mais da capacidade dessas organizações de coordenar de forma eficiente alianças nacionais e subnacionais”.

Temos as seguintes evidências: (1) os eleitores brasileiros se dividiam (até 2018) claramente em blocos de apoio eleitoral – seja entre eleitores de PT e PSDB, seja entre petistas, antipetistas e não-partidários; (2) os partidos e as alianças convergem em direção ao eleitor mediano; (3) os blocos não são tão distintos quanto se imaginava, isto é, não há uma polarização ideológica clara no eleitorado brasileiro. Mesmo assim, é impossível passar um dia no Brasil sem ler ou ouvir nos jornais, nos *podcasts* políticos, nos canais de notícias, no ponto de ônibus, no almoço com a família ou no trabalho, que o problema do Brasil é a polarização. E, de fato, vivemos em um tempo em que visões de mundo conflitam nas grandes arenas e na vida cotidiana, de forma muitas vezes visceral. Mas não só. O *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, as eleições de 2018 e os atos anti e pró-governo Bolsonaro sugerem que há uma divisão clara na sociedade brasileira, uma – por que não? – polarização que pode ter consequências eleitorais e políticas profundas. Isso não implica um sistema de crenças completamente diferente entre cada bloco de eleitores, mas significa que em alguma dimensão os eleitores se dividem e se diferenciam.

Onde estará, então, essa polarização? Samuels e Zucco (2014) já demonstraram que as atitudes e opiniões políticas de partidários de PT e PSDB são influenciadas justamente por suas afiliações. Ou seja, a identificação partidária afeta o comportamento político e as preferências dos eleitores brasileiros. Seriam, então, os próprios partidos e a elite política os definidores da polarização?

Polarização da Elite Política

Estudos sobre política americana têm dado grande ênfase para o papel exercido pelos próprios partidos e suas lideranças no processo de polarização do sistema, tanto alterando regras do jogo na direção da maior diferenciação dos partidos e garantindo que os legisladores sigam a linha definida pelas lideranças, quanto fomentando políticas e agendas divisi-

vas (BARBER & McCARTY, 2013; McCARTY, 2019), por exemplo, argumentam que, quando desigualdades econômicas estão em evidência e crescimento, partidos de direita tendem a enfatizar questões morais e de valores, enquanto partidos de esquerda tendem a trazer para os eleitores questões econômicas. Polarização, então, não será o resultado automático, mas pode ser a consequência de um processo de interação paulatina entre partidos e eleitores em que as ações de um dos lados podem pesar mais.

A ciência política brasileira ainda não desbravou essa relação. Sabemos que o eleitorado flutuou entre dois polos até 2018 nas eleições que organizam o sistema político e a competição eleitoral no Brasil, mas sabemos também que esse equilíbrio foi quebrado. Os eleitores, apesar disso, pouco se diferenciavam ideologicamente, mas a impressão é que de 2014 em diante há uma transformação em curso. Mas e a elite política, como se comportou nesse período?

Uma forma de responder a essa pergunta é analisar a posição dos Deputados Federais desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (mais precisamente a partir de 1989, a metade da 48ª Legislatura) levando em consideração as votações nominais no plenário da Câmara. Para tanto, estimo os pontos ideais dos legisladores utilizando um modelo dinâmico de teoria de resposta ao item (IMAI et al., 2016). Pontos ideais estimados a partir de votações nominais refletem as preferências sobre políticas públicas reveladas por atores políticos. No entanto, nada garante que, de fato, essas preferências sejam sinceras ou representem a ideologia dos indivíduos. Os partidos, por exemplo, podem ser capazes de garantir que sua bancada sempre vote de acordo com a linha partidária, mesmo quando o parlamentar possui uma preferência diferente. Da mesma forma, disciplina partidária nem sempre significa que o líder partidário coage os membros daquela sigla, mas pode significar que toda a bancada é ideologicamente homogênea (CAREY, 2009; KREHBIEL, 1993).

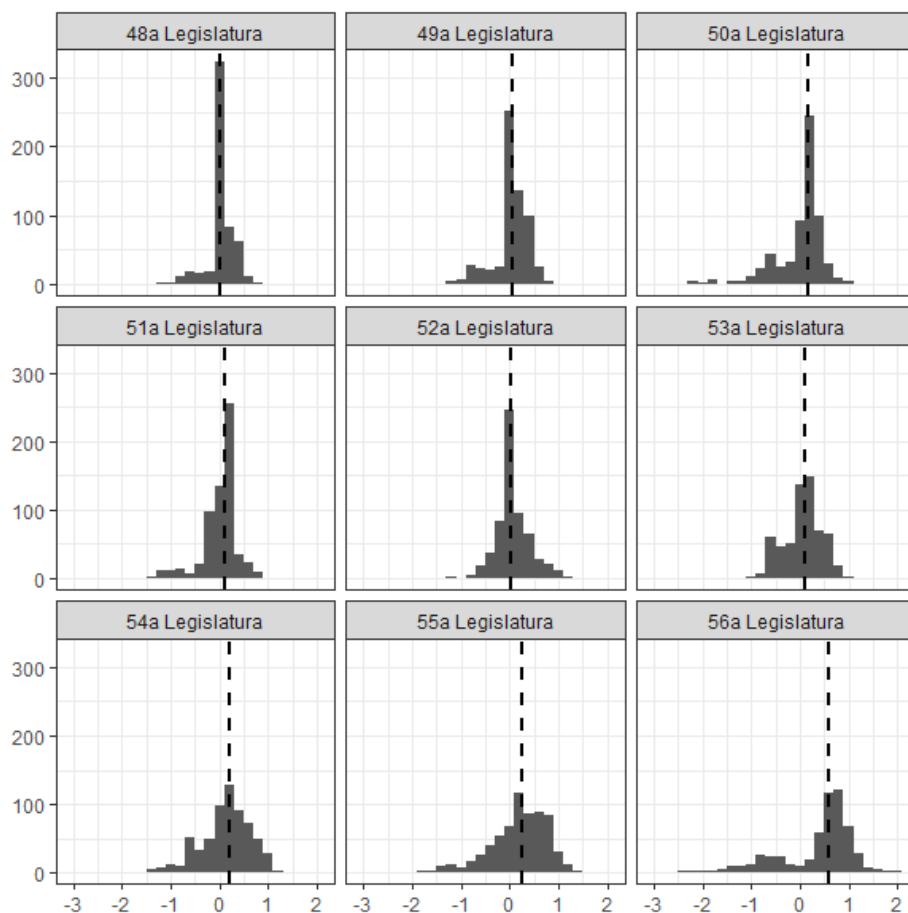
Quem define o significado da dimensão extraída com a estimação dos pontos ideais é o pesquisador (POOLE, 2005). Estudos sobre o caso brasileiro mostram que os pontos ideais para Deputados e Senadores refletem de alguma maneira posições ideológicas, mas a divisão entre

governo e oposição é que define o comportamento legislativo (FREITAS et al., 2020; IZUMI, 2016; LEONI, 2002; ZUCCO Jr., 2009; ZUCCO JR. & LAUDERDALE, 2011). No presente artigo a preocupação é apresentar evidências de extremismo e polarização dos parlamentares e isto pode refletir também as disputas que marcam o presidencialismo de coalizão brasileiro, sobretudo a divisão entre governo e oposição. A Figura 1 apresenta a distribuição das posições estimadas para os Deputados Federais em mais de 30 anos de democracia no Brasil. Importante notar que a esquerda passa por um processo de concentração e depois de desconcentração, ocupando uma larga faixa entre a extrema esquerda e o centro. Mas é apenas na última legislatura, a que coincide com o governo Bolsonaro, que há o surgimento de algo que indica a formação (ainda inicial) de dois polos. O centro do espectro é esvaziado e os legisladores se aglutinam em blocos de esquerda e direita.

O que explica essa mudança? Note-se que no governo Bolsonaro, a divisão entre esquerda e direita apenas avançou na direção da polarização, mas o processo de polarização legislativa está em voga desde a legislatura seguinte àquela eleita ainda antes da Assembleia Nacional Constituinte, quando os parlamentares começam a longa marcha em direção aos extremos do continuum ideológico. Aqui há um contraste claro com a conclusão de Zucco (2011) de que na verdade os partidos políticos reduziram suas distâncias ideológicas pelo menos na Câmara dos Deputados. Cabe ressaltar que o trabalho de Zucco é baseado num *survey* realizado com parlamentares e estes classificam ideologicamente seus partidos e os demais. Vale frisar também que Zucco analisou os partidos de forma agregada, e a Figura 1 a seguir está desagregada. Vejamos, então, como se dá a evolução da posição dos partidos ao longo do tempo. A Figura 2 apresenta os mesmos dados, mas agora agregando os parlamentares por partido.¹

1 Devido ao número elevado de partidos que já ocuparam assentos na Câmara dos Deputados, apenas dez partidos foram arbitrariamente selecionados. Incluir mais partidos dificultaria a apresentação visual dos dados. O critério adotado foi tamanho das bancadas ao longo do tempo e relevância para a análise.

FIGURA 1. Distribuição dos Pontos Ideais dos Deputados Federais por Legislatura



Estimação baseada em votações nominais de janeiro de 1989 a julho de 2021. Linha tracejada indica a posição mediana.

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP – <https://bancodedadoslegislativos.com.br/>

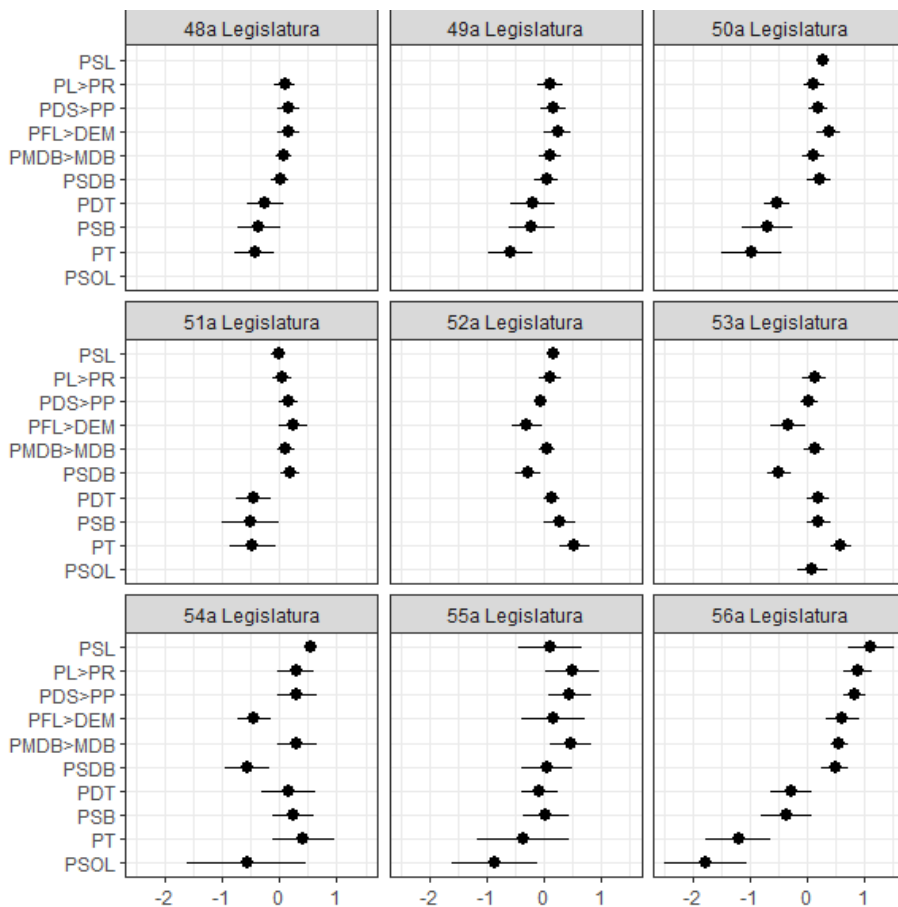
A Câmara dos Deputados sempre pendeu à direita do espectro ideológico. O legislador mediano, representado pela linha tracejada, se desloca para a direita ao longo do tempo. Mas a novidade não está no caráter majoritariamente conservador do Legislativo brasileiro, e sim na drástica redução de parlamentares cujas preferências reveladas ocupam o centro do espectro. Em outras palavras, há uma clara mudança no comportamento geral dos parlamentares ao longo de mais de 30 anos. Como destacado anteriormente, o comportamento legislativo no Brasil sempre foi explicado pela divisão entre governo e oposição. É este conflito que organiza as preferências no plenário das casas do Congresso Nacional e o processo decisório de forma geral. Existe uma alta correlação entre o apoio dado pelos parlamentares ao governo e seus pontos ideais. Trata-se de parte da operação do presidencialismo de coalizão.

A Figura 2 oferece evidências que sustentam esse diagnóstico. Partidos que estão no mesmo bloco (coalizão de governo ou oposição) tendem a estar próximos no espectro. O PDS-PP² e o PL-PR, por exemplo, flutuam de acordo com seus status em relação ao governo, sempre se aproximando dos demais partidos da coalizão quando ocupam alguma pasta ministerial. Isso fica muito evidente no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff (que praticamente coincide com a 54^a Legislatura)³, quando os dois partidos se movem para a esquerda, adotando posições muito próximas ao partido formador da coalizão (PT). A “mudança de lado” do PT quando assume a presidência (em 2002, a 52^a legislatura) salienta a inclinação da dimensão estimada revelar as divisões entre governo e oposição. Nos governos do PT, temos praticamente um espelhamento do gráfico.

2 Partidos que se fundiram ou mudaram de nome são referidos indicando seu tronco principal e as nomenclaturas iniciais e finais (até julho de 2021).

3 Os mandatos presidenciais têm início em primeiro de janeiro, enquanto as legislaturas iniciam em primeiro de fevereiro do mesmo ano. Ambos duram quatro anos.

FIGURA 2. Médias dos Pontos Ideais na Câmara dos Deputados por Partido e Legislatura



Estimativa baseada em votações nominais de janeiro de 1989 a julho de 2021. Pontos indicam a média do partido na legislatura.

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP – <https://bancoodedadoslegislativos.com.br/>

Estar na coalizão de governo, assim, tem efeitos imediatos sobre o comportamento partidário na Câmara dos Deputados. O PSDB, por exemplo, passa a se distanciar mais claramente do bloco de esquerda assim que encabeça a coalizão de governo no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (50ª Legislatura). O PMDB-MDB

tende a permanecer centralizado, mas próximo da posição do partido do presidente quando se junta à coalizão. No primeiro mandato de Dilma o PMDB se desloca para a esquerda, expressando uma preferência média praticamente idêntica àquela revelada pelo PT. Já na legislatura seguinte, marcada pelo *impeachment* da Presidenta, move-se para a direita, rachando drasticamente com o PT, o que não é surpreendente, já que Michel Temer, então vice-presidente e uma das lideranças do PMDB, tem papel decisivo no afastamento da Presidenta e depois leva adiante uma agenda de políticas muito distinta daquela capitaneada pelo governo de Dilma.

Vale notar que PSDB e PFL-DEM permanecem destacados na oposição nas legislaturas em que o Partido dos Trabalhadores ocupou integralmente a Presidência da República (52^a, 53^a e 54^a legislaturas). Na legislatura em que houve o *impeachment* da Presidenta Dilma, os dois partidos destoam do PT, mas dão uma guinada em direção ao centro e se reaproximam do PMDB-MDB, partido de Michel Temer, cujo governo apoiaram ainda que sem formalmente se juntarem à coalizão.⁴

O PT se mantém na centro-esquerda desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até ocupar a presidência, movendo-se novamente em direção ao outro lado apenas na 55^a legislatura (marcada pelo *impeachment*) e destacando-se na esquerda junto com o PSOL na atual 56^a legislatura. Interessante notar como outros partidos aproximam-se e distanciam-se do PT. Em alguns momentos o PT é a oposição mais forte e quase isolada entre os grandes partidos na Câmara dos Deputados (vide a 50^a legislatura, primeiro mandato de FHC), enquanto em outras legislaturas o partido está acompanhado de outras legendas comumente associadas à centro-esquerda (como PSB e PDT).

4 Utilizo o critério adotado por Figueiredo (2007), que postula que um partido é considerado parte da coalizão de governo quando pelo menos uma parta ministerial é ocupada por um membro do partido e o partido publicamente revela que aquela indicação é sustentada pelo partido. Há exemplos de ministros cujos partidos não reconheceram pertencimento à coalizão e alegaram que se tratava de decisão pessoal daqueles.

Vale frisar também a relação entre PT e PSOL, partido formado por ex-integrantes do PT que se recusaram a apoiar algumas medidas consideradas neoliberais encampadas pelo governo Lula. O PSOL surge como oposição à esquerda ao governo do PT, mas na Figura 2 o partido inicialmente aparece próximo de opositores de direita. Por quê? Nas votações nominais os parlamentares têm poucas opções: votam “sim”, votam “não”, abstém-se, ausentam-se ou obstruem a votação. No agregado, então, quem deseja opor-se ao governo terá que votar contra a indicação do governo. Nesse caso há uma grande chance de que dois parlamentares (ou partidos) votem da mesma forma (em oposição ao governo) mas por motivos diferentes – por exemplo, em uma votação sobre o novo valor do salário-mínimo sugerido pelo governo, um parlamentar de oposição pode votar contra pois acha o novo valor muito baixo e outro votar contra pois acha muito alto ou entende que salário-mínimo não deveria ser definido pelo Estado, e consequentemente ambos aparecem em posições similares no gráfico acima em determinadas legislaturas.

O PSOL, entretanto, distancia-se dos opositores do PT na legislatura em que Dilma é removida da Presidência da República, posicionando-se à esquerda tanto de PFL-DEM, PSDB e PMDB quanto do próprio PT. Trata-se de um indício de que o partido fez oposição tanto à agenda política de Dilma quanto de Temer naquela legislatura. PT e PSOL agora fazem a oposição mais contundente ao governo Bolsonaro ainda com o último à esquerda do primeiro, como evidencia a Figura 2 (cf. 56ª legislatura).

O governo Bolsonaro é um caso aparte por ter rompido com a lógica de construção de coalizões de governo, pela sua incapacidade de apresentar uma agenda de políticas públicas e barganhar por elas e por sua disposição antidemocrática. O Presidente se manteve sem partido e sem formar uma coalizão de governo por praticamente a maior parte do mandato. Seu partido na eleição e no início do mandato, o PSL (atualmente União Brasil após fusão com o PFL-DEM), teve raríssimos Deputados Federais até a eleição de 2018, quando então fez uma bancada com mais de 50 integrantes. Essa nova bancada, alavancada pela onda

bolsonarista de 2018, mostrou-se inicialmente alinhada ao Presidente. Com o decorrer do mandato, muitos membros do PSL romperam com Bolsonaro e o próprio Presidente da República deixou o partido – a ala que seguiu apoiando-o trocou de legenda somente com a abertura da janela de migração partidária em março de 2022. Mas os pontos ideais estimados mostram como o partido adotou posições à direita do espectro, representando um novo paradigma para partidos do presidente: buscar os extremos. O novo partido do Presidente Bolsonaro, PL-PR, tem manifestado posições políticas nas votações nominais quase idênticas à da bancada do PSL na câmara baixa do Congresso Nacional.

Um bloco considerável de partidos médios também se deslocou para a direita durante o governo Bolsonaro. O apoio de legendas como PSDB e DEM às reformas constitucionais realizadas no período pré-pandemia do governo Bolsonaro parece explicar essa movimentação. Esses partidos tiveram papel essencial na formatação, condução e aprovação de tais medidas – destaca-se ainda a participação essencial do então Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (PFL-DEM). Importante destacar a atuação dos demais partidos e do Poder Legislativo durante o governo Bolsonaro, já que este nunca apresentou uma agenda legislativa clara e nem fez esforços para aprovar aquilo que enviou para o Congresso Nacional (LIMONGI et al., 2022). Coube ao Poder Legislativo encabeçar uma série de medidas para lidar com a pandemia do novo coronavírus que ocupou grande parte da agenda política (e, logo, das votações nominais aqui analisadas) durante o governo Bolsonaro.

Fica evidente que há três blocos entre os grandes partidos na Câmara dos Deputados durante o governo Bolsonaro: um de oposição ferrenha (PT e PSOL), um de oposição moderada (PDT e PSB) e um próximo às posições governistas. Dentro deste último, há um apoio mais irrestrito ao governo de parte dos partidos – o que pode estar relacionado com a diferença entre a atuação desses partidos no período pré-pandemia (maior aproximação) e durante a pandemia (maior distanciamento e busca por diferenciação).

Analisando em conjunto as Figuras 1 e 2, ainda é possível afirmar que, como muitas vezes foi dito no debate público, as duas últimas legislaturas são mais conservadoras que as demais. Mesmo com os pontos ideais dos parlamentares revelando uma dimensão governo-oposição, a posição mediana da Câmara se deslocou em direção à direita e sabemos que, desde Temer, a agenda de políticas públicas do governo se deslocou para a direita, distanciando-se das diferentes plataformas (de centro-direita e centro-esquerda) que levaram à redução da desigualdade social em governos anteriores. No governo Bolsonaro, esse deslocamento fica mais evidente e ainda encontramos o surgimento de fato de dois polos no interior do Legislativo. Isso significa também que há mais posições representadas na Câmara dos Deputados, à esquerda e à direita. Exemplos disso são o crescimento da bancada do PSOL – em parte produzido pela defesa de pautas sociais e identitárias que antes encontravam apoio secundário mesmo nos partidos de esquerda mais tradicionais – e a entrada do NOVO com uma bancada inicial significativa – em parte alavancada pelo sentimento anti-establishment e por uma agenda neoliberal em que questões econômicas ganham maior peso do que questões morais-valorativas.

Causas e Consequências da Polarização Política no Brasil

Dado esse cenário, fica a pergunta: qual a relação entre polarização no eleitorado e nos partidos (no Legislativo)? Os estudos sobre comportamento político dos eleitores têm destacado que as preferências políticas de eleitores dos dois partidos que antes polarizavam as eleições majoritárias (PT e PSB) pouco destoam em termos ideológicos, sobretudo aqueles que não têm vínculos afetivos fortes. Os legisladores e seus partidos parecem, assim, ter poucas motivações para buscar os extremos do espectro ideológico. No entanto, isso é exatamente o que tem acontecido.

Na primeira etapa dessa movimentação, os parlamentares que adotavam posições de extrema moderação se deslocaram para a centro-es-

querda ou para a centro-direita, num movimento que parece uma busca por diferenciação, quando o tema da transição democrática vai ficando para trás e alianças são formadas com agendas diferentes a partir do objetivo de conquistar o cargo mais almejado do país, o de Presidente da República. Partidos médios flutuam ao redor do centro, ora pendendo para um lado, ora para outro, de acordo com o apoio que oferecem ou não à coalizão de governo. Na segunda etapa do processo de polarização, houve a consolidação de blocos mais distantes do centro, que se fixam nessas posições e cujas estratégias políticas sustentam essa separação.

Tomemos como exemplo a decisão de Aécio Neves e de seu partido (PSDB) de levarem a cabo a contestação do resultado eleitoral de 2014. Trata-se de uma posição de ruptura que ainda visa marcar um distanciamento absoluto do seu principal concorrente, o PT de Dilma Rousseff. É preciso levar em conta ainda que as eleições presidenciais organizam o sistema como um todo, influenciando as decisões das lideranças partidárias e definindo coligações e alianças nos níveis estaduais. Mas não apenas. As disputas presidenciais podem influenciar também a eleição proporcional, como parece ter sido o caso em 2018.

O PSDB também foi fiador do *impeachment* de Dilma e do governo Temer. Uma estratégia que, levando em consideração o enxugamento da sua bancada na atual legislatura e o pífio desempenho de seu candidato Geraldo Alckmin nas eleições presidenciais de 2018, se revelou um fracasso no curto prazo. O PSDB apostou no antipetismo e, com isso, na polarização da disputa. O cálculo foi mal feito, e o resultado, desastroso para o próprio partido. Mas isso parece ter servido para, pelo menos, alimentar o sentimento anti-PT e a sensação de polarização, ainda que o eleitor tenha abandonado o PSDB em favor de outras candidaturas à direita do partido.

Parece haver, portanto, uma retroalimentação ou ciclo vicioso que encadeia a polarização das massas e da elite política. Legisladores e partidos políticos descongestionaram aos poucos o centro do espectro e as próprias dinâmicas do presidencialismo de coalizão e das eleições presidenciais levaram à formação de dois blocos que se opõem mais uns

tantos partidos que flutuam de um lado a outro. Isso implica não apenas em um determinado tipo de comportamento legislativo, mas também em estratégias da elite política de atizar a polarização do eleitorado, seja enfatizando determinados valores ou jogando com as transformações sociais pelas quais o país passou. O eleitor responde a partir das opções que tem: um cenário ainda desorganizado pelas forças políticas, mas com mensagens que o empurrava em direções opostas – e aqui vale lembrar que a Lava Jato sacudiu o sistema político, inviabilizando várias opções. O voto resultou em um Congresso formado por menos políticos moderados, muitos conservadores e uma nova ala mais à esquerda em diversas pautas.⁵

Existem outros fatores pressionando o sistema em direção à polarização. A literatura internacional tem destacado o efeito do crescimento da desigualdade econômica nos países ricos (KENWORTHY & PONTUSSON, 2005; MCCARTY et al., 2006; PONTUSSON & RUEDA, 2008; POOLE & ROSENTHAL, 1997). Polarização partidária e desigualdade de renda estão positivamente correlacionados sobretudo nos EUA. O argumento básico, ancorado no trabalho canônico de Meltzer e Richard (1981), é que o aumento da desigualdade faz com que eleitores de baixa e alta renda demandem políticas de taxação e redistribuição cada vez mais diferentes, o que, de um lado, promoverá a seleção de políticos menos moderados (pois precisam endossar uma das pontas) e, de outro lado, levará a uma agenda de políticas públicas menos moderadas e, logo, um comportamento geral mais extremista de ambas as partes. Em alguns casos, no entanto, a percepção da polarização pode ser o efeito da alteração de comportamento de apenas um dos blocos que migram em direção ao extremo do continuum.

No Brasil, a desigualdade de renda segue trajetória oposta àquela vista nos países ricos, isto é, de redução. Polarização partidária, como vi-

5 Precisamos ainda de mais pesquisas para saber se em 2018, então, os eleitores se dividiram em blocos mais homogêneos ideologicamente e com maior divergência de posições inter-blocos.

mos, não vem reduzindo. Mas isso não significa que os dois fenômenos não estejam relacionados. A queda nos níveis de desigualdade também promove choques de outra magnitude, como por exemplo compartilhamento de espaços antes exclusivos e, sobretudo, questionamentos quanto às estruturas de poder e às hierarquias sociais. Conflito é um resultado possível desses choques, o que pode contribuir para acirramentos políticos diversos, como polarização.

Além disso, o contingente de eleitores não-dependentes aumenta. Isto é, redução da desigualdade associada a outras transformações socioeconômicas tende a permitir que eleitores antes dependentes social e economicamente de empregadores e proprietários de terra, cujos votos podem ser mais facilmente controlados dado o poder de influência que esses agentes têm sobre aqueles eleitores, agora possam participar mais livremente do processo eleitoral. Assim, um resultado possível é que a redução da desigualdade de renda também promova interesses contraditórios, o que pode levar ao atendimento dessas demandas por parte dos representantes e mesmo à substituição de moderados por extremistas. Essa substituição, inclusive, foi diagnosticada nos EUA por Thomsen (2017), que também destacou que potenciais candidatos moderados deixam de concorrer (ou são eliminados nas primárias) por entenderem a ausência de um ambiente capaz de ajudá-los a promover suas agendas (moderadas) de políticas públicas.

Destaca-se ainda que essa é a visão geral, isto é, agregada, do fenômeno. No nível individual, legisladores brasileiros cujos eleitores estão concentrados em regiões com menor nível de desigualdade de renda têm maior probabilidade de revelarem posições moderadas no plenário da Câmara, mas isso dependerá da agenda do governo que é levada a cabo no Legislativo e o status do Deputado em relação à coalizão (MEDEIROS, 2019).

A desigualdade de renda afeta tanto eleitores quanto a elite política e é capaz de promover um ciclo de transformações sociais, que também pode originar transformações políticas. Há de se levar em consideração os choques nos sistemas partidários de diversos países

ricos após a crise de 2008. Novos partidos antissistêmicos surgiram, além de novas forças à esquerda e à direita. Na Espanha e em outras democracias europeias, por exemplo, os partidos tradicionais reduziram suas bancadas, mas conseguiram se manter no poder. Os custos de formar e manter uma coalizão subiram com o aumento da fragmentação partidária e a entrada de representantes de novas agendas. Mas também houve um efeito de despolarização a partir do momento em que as forças mais próximas ao centro buscam barrar a entrada e o crescimento da extrema-direita e, para tanto, adotam posições mais moderadas. Tendo esses fenômenos em vista, quais caminhos o Brasil poderá tomar?

Conclusão: o que esperar das eleições de 2022?

O processo de polarização no Brasil ainda é relativamente novo, em comparação com a emergência desse fenômeno em outros países, portanto é difícil prever os caminhos possíveis. Mas as mudanças na distribuição das posições políticas no interior do Legislativo têm um fator que pode ser visto como positivo: eleitores agora têm a capacidade de diferenciar mais claramente entre seus diversos representantes. Essa é uma preocupação central para a ciência política, que coloca grande peso na capacidade de os eleitores distinguirem os partidos de um dado sistema. Pautas e posições diversas e que antes eram silenciadas no Poder Legislativo agora contam com representantes eleitos que se fazem ouvir. Partidos não se distinguem apenas em seus manifestos, campanhas e promessas, mas também nas posições que assumem e expressam na Câmara dos Deputados – e também no Senado Federal (cf. IZUMI & MEDEIROS, 2021). Se antes as principais opções eram no geral moderadas, o eleitor teria dificuldade de discernir um legislador do outro, um partido do outro. Com o aumento do nível de extremismo, o enxugamento do centro e a polarização legislativa e partidária de forma geral, o eleitor poderia mais facilmente identificar aquilo que o representa. Isto, obviamente, ainda carece de melhor investigação.

Entramos, então, num ciclo em que eleitores preferirão candidatos menos moderados e os políticos adotarão agendas mais extremistas? No curto prazo a resposta vai depender sobretudo das estratégias adotadas pela elite política e das opções que serão apresentadas aos eleitores. Quem entende que ganha com a polarização provavelmente continuará jogando nos extremos. Quem entende que a moderação trará dividendos políticos e eleitorais fará o oposto. Há a possibilidade de moderados se retirarem do pleito por não acreditarem ter chances, já que há custos de entrar na disputa, ou ainda por entenderem que não conseguirão levar adiante suas pautas em um sistema polarizado. A consequência seria a manutenção ou o crescimento da polarização. Sobre esse assunto há muitas incertezas ainda e os atores políticos seguem calculando para tomarem suas decisões. Por enquanto (abril de 2022), o eleitor acompanha e espera.

A polarização não coloca em questão apenas o resultado eleitoral e a formação do próximo Congresso, mas também os rumos da democracia. Svobik (2019) demonstrou que, quando há crescente polarização, eleitores podem abrir mão de seus princípios democráticos em favor de interesses estritamente partidários. Isso não significa que polarização leva automaticamente à ruptura democrática, afinal são necessários agentes políticos que mobilizem seus eleitores para deliberadamente atingir esse objetivo. Ao mesmo tempo, a maior parte das mais recentes crises e quedas da democracia tem sido promovidas justamente por atores político que ocupam cargos. O Presidente Bolsonaro e seus assessores têm sinalizado constantemente sua descrença em relação às instituições democráticas e ao processo eleitoral brasileiros. Além disso, ele segue prometendo questionar o resultado eleitoral, assim como Donald Trump fez em 2020 nos EUA. Trump apostou que a polarização nos EUA o ajudaria nessa empreitada, mas ela não foi suficiente – em parte porque nem todos os membros e eleitores do partido Republicano embarcaram nesse golpe.

Por fim, há uma diferença clara entre eleitores/legisladores/partidos não-moderados, de um lado, e antidemocráticos, de outro: só os últi-

mos pretendem aproveitar-se da polarização para alijar seus opositores do processo político. O Brasil de 2018 mostrou que há uma minoria disposta a seguir esse caminho, mas há um grande contingente de atores políticos e eleitores que fechou os olhos a essas intenções em prol de alcançar diversos objetivos políticos. O Brasil de 2022 talvez esteja mais escaldado depois de ver que essa estratégia pode ter consequências nefastas, vide o fracasso do governo Bolsonaro em reduzir os impactos sanitários e socioeconômicos da pandemia. De toda forma, garantir que a polarização se mantenha apenas no campo das ideias e das preferências sobre políticas públicas deve ser a nossa preocupação imediata.

Referências

- ABRAMOWITZ, A. I., & SAUNDERS, K. L. (2008). *Is Polarization a Myth? The Journal of Politics*, 70(2), 542–555.
- ADAMS, J., GREEN, J., & MILAZZO, C. (2012). Has the British Public Depolarized Along With Political Elites? An American Perspective on British Public Opinion. *Comparative Political Studies*, 45(4), 507–530.
- BARBER, M., & McCARTY, N. Causes and Consequences of Polarization. In Mansbridge, J., & Martin, C. J. (Orgs.), *Negotiating Agreement in Politics: Report of the Task Force on Negotiating Agreement in Politics*. APSA, 2013.
- BORGES, A., & VIDIGAL, R. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. *Opinião Pública*, 24(1), 53–89, 2018.
- BRAGA, M. do S. S., & PIMENTEL JÚNIOR, J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? *Opinião Pública*, 17(2), 271–303, 2011.
- CAREY, J. *Legislative Voting and Accountability* (1 edition). Cambridge University Press, 2009.
- FENZL, M. Income inequality and party (de)polarisation. *West European Politics*, 41(6), 1262–1281, 2018.
- FIGUEIREDO, A. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 2007.
- FIORINA, M. P., ABRAMS, S. A., & POPE, J. C. Polarization in the American Public: Misconceptions and Misreadings. *The Journal of Politics*, 70(2), 556–560, 2008.

FIORINA, M. P., ABRAMS, S. J., & POPE, J. **Culture war? The Myth of a Polarized America**. Pearson Longman, 2005.

FREITAS, A., IZUMI, M., & MEDEIROS, D. Coalizões e Comportamento Legislativo no Brasil (1988-2010). In: ARANTES, R., & Petroni, L. **A Nova Ciência da Política** (p. 327–360). FFLCH/USP, 2020.

GARAND, J. C. Income Inequality, Party Polarization, and Roll-Call Voting in the U.S. Senate. **The Journal of Politics**, 72(4), 1109–1128, 2010.

HAN, S. M. Income inequality, electoral systems and party polarisation. **European Journal of Political Research**, 54(3), 582–600, 2015.

IMAI, K., LO, J., & OLMSTED, J. Fast Estimation of Ideal Points with Massive Data. **American Political Science Review**, 110(4), 631–656, 2016.

IZUMI, M. Y. Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). **Dados**, 59(1), 91–138, 2016.

IZUMI, M. Y., & MEDEIROS, D. B. Government and Opposition in Legislative Speechmaking: Using Text-As-Data to Estimate Brazilian Political Parties' Policy Positions. **Latin American Politics and Society**, 63(1), 145–164, 2021.

KENWORTHY, L., & PONTUSSON, J. Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries. **Perspectives on Politics**, 3(3), 449–471, 2005.

KREHBIEL, K. Where's the Party? **British Journal of Political Science**, 23(2), 235–266, 1993.

LEONI, E. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998). **Dados**, 45(3), 361–386, 2002.

LEVENDUSKY, M., & POPE, J. Red States vs. Blue States: Going Beyond the Mean. **Public Opinion Quarterly**, 75(2), 227–248, 2011.

LEVITSKY, S. A erosão das normas democráticas. **Folha de S.Paulo**, 2018, setembro 21. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/steven-levitsky/2018/09/a-erosao-das-normas-democraticas.shtml>

LEVITSKY, S., & ZIBLATT, D. **How Democracies Die**. Crown, 2018.

LIMONGI, F., & CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos estudos CEBRAP**, 21–37, 2010.

LIMONGI, F., FREITAS, A., MEDEIROS, D., & LUZ, J. Government and Congress. **Brazil under Bolsonaro. How Endangered Is Democracy?**, 30–43, 2022.

LIMONGI, F., & VASSELAI, F. Entries and Withdrawals: Electoral Coordination across Different Offices and the Brazilian Party Systems. **Brazilian Political Science Review**, 12, 2018.

LUCAS, K., & SAMUELS, D. A “Coerência Ideológica” do Sistema Partidário Brasileiro, 1990-2009. In: POWER, T. J., & ZUCCO, C. (Orgs.), **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira** (p. 61–104). Editora UFMG, 2011.

MCCARTY, N. Polarization: What Everyone Needs to Know. In **Polarization**. Oxford University Press, 2019.

MCCARTY, N., POOLE, K., & ROSENTHAL, H. **Polarized America the dance of ideology and unequal riches**. MIT Press, 2006.

MEDEIROS, D. **Extremism and Polarization: How Income Inequality Affects Legislative Behavior in Brazil** [University of Virginia], 2019.

MELO, C. R., & CÂMARA, R. Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados**, 55, 71–117, 2012.

MELTZER, A. H., & RICHARD, S. F. A Rational Theory of the Size of Government. **Journal of Political Economy**, 89(5), 914–927, 1981.

PONTUSSON, J., & RUEDA, D. Inequality as a source of political polarization: A comparative analysis of twelve OECD countries. In: BERAMENDI, P., & ANDERSON, C. J.. **Democracy, Inequality, and Representation: A Comparative Perspective**. Russell Sage Foundation, 2008.

POOLE, K. T. **Spatial models of parliamentary voting**. Cambridge University Press, 2005.

POOLE, K. T., & ROSENTHAL, H. **Ideology & Congress**. Transaction Publishers, 1997.

POWER, T., & ZUCCO Jr., C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. **Latin American Research Review**, 44(1), 218–246, 2009.

RIBEIRO, E., CARREIRÃO, Y., & BORBA, J. Sentimentos partidários e antipetismo: Condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, 22(3), 603–637, 2016.

SAMUELS, D. J., & ZUCCO, C. **Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans: Voting Behavior in Brazil**. Cambridge University Press, 2018. <https://doi.org/10.1017/9781108553742>

SAMUELS, D., & ZUCCO, C. The Power of Partisanship in Brazil: Evidence from Survey Experiments. **American Journal of Political Science**, 58(1), 212–225, 2014.

SVOLIK, M. W. Polarization versus Democracy. **Journal of Democracy**, 30(3), 20–32, 2019. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0039>

TAVITS, M., & POTTER, J. D. The Effect of Inequality and Social Identity on Party Strategies. **American Journal of Political Science**, 59(3), 744–758. JSTOR, 2015.

THOMSEN, D. M. **Opting Out of Congress: Partisan Polarization and the Decline of Moderate Candidates**. Cambridge University Press, 2017.

ZUCCO Jr., C. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings. **The Journal of Politics**, 71(03), 1076–1092, 2009.

ZUCCO Jr., C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In POWER, T., & ZUCCO Jr., C. (Orgs.), **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Editora UFMG, 2011.

ZUCCO Jr., C., & LAUDERDALE, B. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior. **Legislative Studies Quarterly**, 36(3), 363–396, 2011.

Danilo Medeiros é Doutor em Ciência Política pela Universidade da Virgínia. Atualmente é Pesquisador de Pós-Doutorado do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e Pesquisador Colaborador do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), e Professor Convidado na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP-FGV).

Coligações e Federações Partidárias

Maria Teresa Miceli Kerbauy

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar o papel do fim das coligações eleitorais para cargos proporcionais nas eleições municipais de 2020 e a aprovação das Federações Partidárias que passaram a vigorar a partir das eleições nacionais e estaduais de 2022. O nosso argumento é que a Lei nº 14.208/2021, que instituiu as Federações Partidárias, pode ser considerada um efeito da avaliação dos resultados das eleições municipais de 2020 e das estratégias partidárias e eleitorais que se realizaram sobre a égide de um conjunto de mudanças realizadas pela Emenda Constitucional 97/2017, que proibiu as coligações eleitorais para os cargos proporcionais; alterações no quociente eleitoral e pela regulamentação da Cláusula de Desempenho; a Lei nº 13.487/2017, que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), e pela Lei nº 13.488/2017, que trouxe modificações nas regras para a distribuição do FEFC e outras regulamentações de campanha.

Abstract

This article aims to analyze the role of the end of electoral coalitions for proportional positions in the municipal elections of 2020 and the approval of the Party Federations that came into force from the national and state elections of 2022. Our argument is that Law 14.208/ 2021 that instituted the Party Federations can be considered an effect of the evalu-

ation consequence of the results of the 2020 municipal elections and of the party and electoral strategies that were carried out under the aegis of a set of changes carried out by Constitutional Amendment 97/2017, which prohibited coalitions electoral rolls for proportional elections, changes in the Electoral Quotient and the regulation of the Performance Clause; Law 13487/2017 which created the Special Fund for Campaign Financing (FEFC) and Law 13488/2017 which brought changes in the rules for the distribution of the FEFC and other campaign regulations.

As eleições municipais de 2020 permitiram avaliar os efeitos das mudanças realizadas no sistema eleitoral brasileiro propostas pela Emenda Constitucional 97/2017, que proibiu as coligações eleitorais para cargos proporcionais, alterações no quociente eleitoral e na Cláusula de Desempenho; pela Lei nº 13.487/2017, que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), e pela Lei nº 13.488/2017, que trouxe modificações nas regras para a distribuição do FEFC e outras regulamentações de campanha.

Este artigo tem como objetivo analisar a implementação dessas medidas nas eleições municipais de 2020 e os seus resultados, especialmente no que se refere ao fim das coligações e as estratégias eleitorais utilizadas pelos partidos em distritos de diferentes magnitudes e a implementação das Federações Partidárias criada pela Lei nº 14.208/2021, que devem vigorar para as eleições de 2022. A lei que criou as Federações Partidárias alterou a Lei nº 9.096/97, a Lei dos Partidos, e a Lei nº 9.504, a Lei das Eleições.

As Federações Partidárias diferentemente das coligações permitem a união dos partidos para apoiar qualquer cargo desde que permaneçam durante todo o mandato a ser conquistado, valendo para as eleições majoritárias e proporcionais. A principal diferença é o seu caráter permanente, ao contrário das alianças formadas nas coligações, que valem apenas até a eleição e podem ser extintas depois da eleição.

As discussões sobre as coligações partidárias nas eleições proporcionais em lista aberta e seus efeitos sobre a fragmentação partidária

sempre foi um tema recorrente na literatura da Ciência Política brasileira e nas discussões na Câmara dos Deputados sobre mudanças na Legislação Eleitoral (KRAUSE, SCHMITT, 2005; CARREIRÃO, 2006; MELO, 2010; 2019; LIMONGI, VASSELAI, 2016; BORGES, 2019).

O Código Eleitoral de 1932 já mencionava a possibilidade de alianças entre partidos. Mas é no Código Eleitoral de 1950, no seu artigo 47, que as alianças partidárias são consolidadas ao afirmar que só poderiam “[...] concorrer às eleições candidatos registrados por partido ou alianças partidárias” (BRASIL, 1950). Um marco pioneiro do estudo sobre a formação de alianças partidárias é o artigo de Soares (1964), que analisou as eleições proporcionais entre 1950 e 1962.

É só a partir da Lei nº 7.454 de 1985, que alterou o Código Eleitoral de 1965, proibindo as alianças eleitorais no sistema de representação proporcional, que as associações partidárias, agora denominadas coligações foram restabelecidas e mantidas em toda a legislação posterior.¹

Segundo Marchetti e Dantas (2017, p. 114-115), a discussão sobre as coligações conheceram três fases:

[...] fase da consolidação, tempo marcado pela redemocratização e distensão da competição eleitoral que vai de 1986 a 1998. A segunda fase é a da judicialização, no período que vai de 2002 a 2006, marcado por uma das mais arrojadas e importantes decisões do Tribunal Superior Eleitoral que instituiu a obrigatoriedade da verticalização das coligações eleitorais. Por fim, a terceira fase é o resultado da reação do parlamento, que recolocou no ordenamento jurídico as preferências dos atores político-partidários reformando a decisão da verticalização.

Nas inúmeras propostas de reformas na legislação eleitoral que foram feitas na década de 90, o foco da discussão foi a diminuição da fragmentação partidária a partir de dois instrumentos que poderiam le-

1 Ver Schmitt (2005) a respeito do uso do termo aliança e coligação nos distintos momentos da disputa eleitoral brasileira.

var a isso: as coligações e a cláusula de barreira (2003, 2007, 2012, 2015), que só conseguiram ser efetivadas a partir da Emenda Constitucional 97/2017.

Segundo Melo (2019), até 2015, o resultado das modificações na legislação eleitoral e partidária manteve as portas abertas às estratégias de sobrevivência desenvolvidas pela elite política. Em 2017, “o agravamento da crise fez com que elas fossem percebidas como parte de uma necessária linha de defesa a ser traçada pelas grandes e médias legendas” (Melo, 2019, p. 216).

A Cláusula de Desempenho aprovada em 2017 estabeleceu que a partir de 2018 só terão direito a recursos do Fundo Partidário e à Propaganda Eleitoral Gratuita os partidos que elegerem pelo menos nove deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação ou que obtiverem 1,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, que deverão ser obtidos em pelo menos nove estados, com um mínimo de 2% em nove estados brasileiros. Os efeitos imediatos dessa regulamentação não foram sentidos nesta eleição, apesar de nove partidos elegerem deputados e não alcançarem a Cláusula de Desempenho (DC, Patriota, PCdoB, PHS, PMN, PPL, Rede, PRP, PTC) e outros sete partidos não devem atingir os 2% que serão exigidos em 2022 (SD, PTB, PROS, PPS, PSC, Avante e PV).

A Emenda Constitucional 97/2017, que teve como objetivo diminuir a fragmentação partidária, melhorar o sistema de representação política e dar maior visibilidade à competição eleitoral, passou a valer efetivamente nas eleições municipais de 2020. Ao proibir as coligações nas eleições proporcionais nesta eleição, o objetivo era testar os efeitos das novas regras e os possíveis arranjos e estratégias das elites locais.

A discussão sobre fragmentação partidária na literatura brasileira

A literatura brasileira sobre as causas da fragmentação partidária aponta três elementos que fazem parte das discussões sobre o sis-

tema político e partidário brasileiro: o desenho institucional, especialmente o voto proporcional em lista aberta, e a fórmula de distribuição das cadeiras, tamanho dos distritos (BRAGA, 2006; LIMA JUNIOR, 1983); estrutura da competição/oferta no mercado político (COX, 1997); e cli-vagens sociais (LIPSET, ROKKAN, 1967).

Sobre o impacto das coligações na fragmentação partidária (aumento do número efetivo de partidos), a literatura da Ciência Política se divide em dois argumentos: a avaliação negativa das coligações sobre a fragmentação partidária e seus efeitos sobre o sistema partidário e a governabilidade (NICOLAU, 2002; TEIXEIRA, 2015) e a defesa da coligação como uma alternativa para que os pequenos partidos fossem competitivos, permitindo que a representação das minorias fosse resguardada assim como as alianças ideologicamente consistentes (LIMONGI, 2003; BRAGA, 2006).

De acordo com Peres e Lenine (2017), existem dois pontos de convergência nas pesquisas sobre coligações no Brasil:

O primeiro deles é a praticamente unânime percepção negativa acerca das coligações, consideradas nocivas ao sistema partidário por fragmentá-lo demais, aos eleitores porque dificultam a inteligibilidade do que os partidos representam, e a governança em decorrência da reprodução da fragmentação eleitoral no parlamento [...]. O segundo é a concepção normativa desfavorável à inexistência de padrões ideológicos nas coligações [...] (PERES E LENINE, 2017, p. 65).

Para os autores citados, os dois pontos não são resultados diretos das coligações e não necessariamente negativos. Avaliar a consistência das coligações implica num entendimento mais adequado das estratégias eleitorais dos partidos e não exclusivamente das estratégias programáticas. A forma como o federalismo brasileiro está organizado torna mais complexa as decisões sobre os arranjos e estratégias partidárias.

Um fator importante a ser considerado é que as eleições no Brasil ocorrem em dois ciclos não coincidentes: as eleições para presidente, governador, senado, câmara federal e câmara estadual ocorrem simultaneamente e as eleições para prefeitos e vereadores ocorrem num outro ciclo, colocando os partidos em desafios. No plano empírico, uma situação de enorme variabilidade nas coligações, sujeitas muitas vezes às diferenças regionais e locais podem ser encontradas em função do número de municípios brasileiros (5.568) e das variáveis históricas e contextuais.

Por ser uma eleição realizada num ciclo diferente da estadual e da nacional, a literatura sobre a disputa eleitoral nos municípios considerava que o efeito desarticulador da federação, em combinação com as regras eleitorais e a organização partidária, apontava para o desprestígio da função coordenadora exercida pelos partidos políticos, elevando o grau de personalismo político, ressaltando a atuação do prefeito como o maior detentor do poder local, responsável por individualizar a negociação política e desconsiderar totalmente a organização e coordenação partidária (AMES, 2003; MAINWARING, 2001).

Para Carneiro e Almeida (2008), há no sistema partidário brasileiro:

[...] um claro problema e coordenação decorrente do incentivo à competição intrapartidária produzido pelo sistema de lista aberta com voto categórico em distritos de magnitudes elevada. Em função disso, os partidos lidam não apenas com competição interpartidária (ou intercoligações), mas também com forte competição intrapartidária (CARNEIRO E ALMEIDA, 2008, p. 406).

As coligações municipais são mais complexas, nem sempre têm consistência ideológica e atendem aos interesses das elites locais especialmente nos pequenos municípios, cujos efeitos conjunturais dificultam a articulação de estratégia verticalizada dos partidos, pois a dinâmica dos partidos a nível nacional e subnacional não é necessariamente igual.

A Emenda Constitucional 97/2017 e as Eleições de Municipais de 2020

Interessante observar que as análises sobre o sistema partidário e o sistema eleitoral brasileiro sempre desconsideraram as eleições municipais e o papel dos partidos neste ciclo eleitoral. A forma como se organizam as eleições locais e suas interações com os diferentes níveis de competição não tinham recebido especial atenção até a vigência da Emenda Constitucional 97/2017, que passou a entrar em vigor na eleição para as Câmaras Municipais em 2020 e que se constituiu na principal mudança para a eleição municipal deste ano. As análises da competição eleitoral na esfera municipal tendiam a considerar apenas os dados referentes às capitais dos estados, ou municípios com mais de 200 mil eleitores, não se detendo nos dados agregados da competição do conjunto dos municípios brasileiros e suas heterogeneidades regionais.

Ao se levar em conta apenas a competição para o executivo e legislativo nas esferas nacional e estadual e a polarização entre PT e PSDB, não se atentou para as mudanças e realinhamentos que vinham ocorrendo na competição eleitoral nos municípios, cujos resultados apontavam para uma alta fragmentação partidária desde as eleições de 2008. A alta fragmentação partidária das eleições de 2016, quando concorreram 35 partidos, poderia impactar o sistema partidário e a coordenação dos partidos para as próximas eleições.

A Emenda Constitucional 97/2017, a Lei nº 13.487 e a Lei nº 13.488 de 2017, que tiveram como objetivo diminuir a fragmentação partidária, melhorar o sistema de representação política e dar maior visibilidade à competição eleitoral, passariam a valer efetivamente nas eleições municipais de 2020. Como foi dito, o fim das coligações nas eleições proporcionais nesta eleição serviria para testar os efeitos das novas regras e os possíveis arranjos e estratégias das elites locais, os efeitos dos arranjos eleitorais e partidários nos municípios de diferentes magnitudes eleitorais, em especial os efeitos do fim das coligações proporcionais para a eleição dos vereadores.

As várias pesquisas que foram realizadas a respeito das eleições municipais de 2020 apresentam resultados comuns no que diz respeito ao aumento do número de candidatos, efeito moderado da fragmentação partidária em pequenos e médios municípios e nenhum efeito nos municípios com mais de 200 mil eleitores, que mais se assemelham em perfil às eleições federais e estaduais devido ao número de candidatos e às estratégias eleitorais adotadas pelos partidos. A conclusão dos pesquisadores Vianna e Carlomagno (2020), Matheus (2021) e Marengo e Cate (2021) foi de que os municípios foram afetados de forma desigual pelo fim das coligações.

De acordo com Nicolau (2002, 2006), a diferença entre as magnitudes dos municípios contribui para o aumento da fragmentação e a coligação contribui para a manutenção dos pequenos partidos. No caso das eleições municipais de 2020, o efeito redutor das novas regras se fez sentir de forma diferenciada entre os municípios de diferentes magnitudes, afetando especialmente os pequenos partidos. O efeito redutor do número de partidos foi sentido com maior força nos municípios de menor magnitude, apesar das alterações no quociente eleitoral ter definido que os partidos só poderiam ocupar cadeiras ganhas se obtivessem votação individual igual ou superior a 10% do quociente eleitoral, tanto quanto o respectivo quociente eleitoral partidário indicar.

Até 2018 só os partidos que tivessem alcançado o quociente eleitoral poderiam participar das sobras eleitorais, mas depois deste ano todos os partidos poderiam participar das sobras eleitorais dando um fôlego para os pequenos partidos. Essa regra pode ter funcionado como um contrapeso ao fim das coligações nas eleições municipais de 2020.

Segundo Vianna e Carlomagno (2020, p. 19), em mais de 3 mil municípios a nova regra não incluiu nenhum novo partido. “Em outros 1.290 a nova regra incluiu apenas um partido a mais. Em menos de 150 municípios a nova regra teve o efeito de incluir cinco ou mais partidos”, apontando que mesmo partidos que concorreram isoladamente tiveram musculatura suficiente para disputar eleições proporcionais e

atingir o quociente eleitoral e que, portanto, provavelmente não terão interesse em participar das Federações Partidárias.

Uma das estratégias utilizadas pelos partidos foi aumentar o número de candidatos para garantir maior número de cadeiras. A comparação do número de candidatos, nas eleições municipais de 2016/2020 para o executivo municipal e para o legislativo confirmam essa avaliação. Em 2016 na eleição para o executivo municipal foram registrados 16.512 candidatos; em 2020 foram 18.905. Para a eleição do legislativo em 2016 foram registradas 445.892 candidaturas e, em 2020, foram 504.239.

Outros fatores foram apontados como importantes na definição das estratégias partidárias nas eleições de 2020: as mudanças no Horário Eleitoral Gratuito (HGPE), que estabeleceu um tempo mais curto de campanha, passando de 130 minutos para 120 minutos em 2018, a extinção da propaganda partidária no rádio e na televisão antes do período eleitoral e o uso das redes sociais.

Para Marengo e Cate (2021, p. 28) é “possível que o tempo curto de campanha tenha favorecido quem dispunha do controle das estruturas governamentais”, mostrando indícios de governismos, num ano em que a pandemia da COVID-19 deu protagonismo especial aos prefeitos no enfrentamento da crise sanitária, indicando que fatores conjunturais podem ter tido efeito sobre as eleições de 2020.

Devemos ressaltar ainda o papel dos recursos públicos nas eleições, especialmente o Fundo Especial de Campanha (FEFC), ou Fundo Eleitoral, Lei nº 13.487 de outubro de 2017, que passou a vigorar a partir das eleições de 2018. Esses recursos também podem ter tido influência na disputa eleitoral, especialmente nos maiores municípios, uma vez que os recursos públicos nas eleições é definido em função do sucesso das eleições nacionais e, dependendo da composição partidária vitoriosa nas eleições nacionais, têm impacto nas eleições municipais.

As projeções e expectativas para as eleições de 2022 e para a dinâmica do sistema eleitoral e partidário se dividem entre os vários autores analisados. O consenso é que os constrangimentos institucionais leva-

ram à diminuição do número de partidos nas Câmaras Municipais, de forma não linear.

Para Marenco e Cate (2021, p. 34), o efeito colateral do fim das coligações foi o desestímulo a alianças partidárias no pleito majoritário para os executivos municipais.

A elevada fragmentação partidária pode ser identificada em um incremento nos custos de informação política para os eleitores e menor inteligibilidade das legendas e dificuldade para premiá-los ou puni-los por suas responsabilidades políticas governamentais.

Para Matheus (2021), a proposta do fim das coligações não discutiu a redução do número de partidos que participariam das eleições, a discussão maior era o efeito redutor do número de partidos que seriam beneficiados com as novas regras. Também não estava na perspectiva a necessidade de aumentar o número de candidatos para a eleição dos cargos legislativos.

Existem muitas dificuldades em extrapolar os resultados das eleições proporcionais municipais (9 a 55), para as eleições proporcionais estaduais (24 a 94) e federal (8 a 70) em função das diferenças no tamanho das suas composições. Nesse contexto são necessárias dinâmicas de coordenação vertical e horizontal dos partidos.

Federações Partidárias

Os resultados das eleições municipais de 2020 e o fim das coligações para as eleições proporcionais provocaram intensa mobilização no Congresso, especialmente porque, apesar das coligações proporcionais estarem proibidas, continuavam sendo permitidas para as eleições majoritárias.

A tentativa mais expressiva de mudança foi o relatório da deputada Renata Abreu que propunha o distritão em 2022, a volta das coligações proporcionais e o modelo do “voto preferencial” para a eleição de cargos

majoritários a partir de 2024. As motivações da proposta estavam relacionadas às possíveis dificuldades de reeleição dos deputados e a necessidade de cumprimento da Cláusula de Desempenho, que impediria os partidos de ter acesso ao Fundo Partidário e ao Fundo Eleitoral

A proposta do distritão foi rejeitada pelo plenário do Congresso, que votou logo em seguida, sem alteração, a proposta da Federação Partidária, de iniciativa do Senado em 12 de agosto de 2021 e encaminhada para a sanção presidencial e regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A Lei nº 14.208 de 2021, que instituiu a Federação Partidária, alterou a Lei nº 9096/95, Lei dos Partidos Políticos, e a Lei nº 9.504/97, Lei das Eleições, e foi regulamentada pelo TSE para a aplicação nas eleições gerais de 2022. A lei da Federação Partidária estabeleceu que dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação para efeito de disputa eleitoral em qualquer cargo e que, após registro perante o TSE, atuará como se fosse uma única agremiação partidária durante os quatro anos de mandato.

A federação tem caráter permanente e substitui as coligações que tinham caráter temporário. A perspectiva é de que a Federação Partidária possa dar sobrevivência aos pequenos partidos, ameaçados pela Cláusula de Desempenho, especialmente os ideológicos; possa diminuir o número de partidos, a fragmentação partidária e garantir maior afinidade programática e ideológica.

Para resolver um dos problemas das eleições de 2020, quando houve um aumento expressivo da oferta de candidato tanto para o legislativo como para o executivo, a partir das eleições de 2022, pela Lei nº 14.211/2021, cada partido poderá registrar candidatos para o legislativo federal, estadual e municipal no total de até 100% dos lugares a serem preenchidos mais 1. Anteriormente a legislação permitia o registro de até 150% das vagas existentes nos legislativos, podendo chegar a 200% nos estados com menos de 12 deputados.

Também pela nova lei os partidos ou federações que não atingirem o quociente eleitoral só participaram da distribuição das sobras se tive-

rem atingido pelo menos 80% desse quociente e só podem ser eleitos candidatos desses partidos ou federações que obtiverem votos correspondentes de pelo menos 20% do quociente eleitoral.

A legislação tem como objetivo corrigir a heterogeneidade e dispersão da oferta de legendas partidárias que contribuíram para, no agregado, que o número efetivo de partidos tenha aumentado devido ao desestímulo a alianças partidárias no pleito majoritário para os executivos municipais. “A apresentação de candidaturas próprias de cada legenda terminou por constituir a estratégia partidária para ocupar espaço e carrear votos para as listas proporcionais e o aumento da oferta de candidatos” (MARENCO, CATE, 2019, p. 34).

Talvez o maior desafio das Federações Partidárias é o seu caráter nacional, que vincula as legendas que a integram, proibindo o lançamento de candidatos fora desse arranjo durante os quatro anos, valendo, portanto, para as eleições federais, estaduais e municipais, numa tentativa de verticalização partidária. Essa tentativa já tinha sido realizada pelo TSE quando em 2002 instituiu a verticalização das coligações (Lei nº 21.002), sendo extinta pela PEC 548/02 em 2006. O argumento da defesa da verticalização partidária é o seu efeito potencialmente redutor da fragmentação legislativa (HICKEN, STOL, 2008).

O resultado da janela partidária que se encerrou antes do prazo, para a validação das Federações Partidárias, prorrogado para 31 de maio, aponta para uma série de dificuldades na formação deste arranjo e uma oportunidade e avaliação do interesse dos partidos na organização da Federação Partidária.

A janela partidária, que acontece seis meses antes do pleito eleitoral (Lei nº 13.165/2015), permite que candidatos mudem de partidos sem o risco de perder o mandato e se consolidou como uma saída para a troca de legenda, após a decisão do TSE de que o mandato pertence ao partido e não ao candidato, estabelecendo a fidelidade partidária para os cargos obtidos nas eleições proporcionais.

Durante o período de migração partidária alguns partidos não avançaram nas conversas e negociações sobre as Federações Partidárias

e adotaram a estratégia de concentrar esforços em estados onde possam alcançar maior número de votos e aumentar sua bancada parlamentar através da filiação de deputados em diferentes regiões. Os dirigentes partidários adotaram a estratégia de aumentar as suas bancadas, atraindo nomes competitivos para as eleições de 2022, conscientes da importância da eleição para a Câmara Federal para a distribuição de recursos públicos que são alocados em função dos votos e cadeiras obtidas nesse cargo.

Os partidos que mais cresceram com as novas filiações foram o PL, PP e Republicanos, coincidentemente os que já tinham se colocado contrários à composição de uma Federação Partidária. O PL filiou 34 deputados e passou a ser o partido com a maior bancada, 77 deputados. Apesar do PT não ter perdido nenhum deputado e ter filiado apenas mais dois ficou empatado com o PP com 55 deputados.

Os que mais perderam foram o PSB, PTB e PDT. Prováveis arranjos federativos estão sendo negociados entre PT, PSB, PV, PCdoB e PSOL; PSDB e Cidadania; PDT, Avante e Rede. O DEM e o PSL, que se fundiram e criaram a União Brasil, que tem o maior fundo eleitoral entre os partidos, perdeu 32 deputados. Tinha a maior bancada parlamentar com 81 deputados e passou a ter 49.

Mesmo os partidos que não se propuseram a discutir a Federação Partidária tiveram muita dificuldade nos arranjos para a escolha dos candidatos ao governo do estado, e dos conflitos de candidatos dentro de uma mesma sigla. O PL, o partido do presidente Jair Bolsonaro, e a União Brasil, o partido com o maior fundo partidário, foram os partidos que mais se fortaleceram para as disputas nos estados. Os partidos que têm maior capilaridade provavelmente não terão interesse em participar de uma Federação Partidária.

As negociações e justificativas para a intensa movimentação na janela partidária foram várias e vão desde partidos mergulhados em crise (PTB e PSDB), mudança de domicílio eleitoral, garantia do teto de recursos para a campanha dos deputados eleitos, garantia de espaço maior na propaganda eleitoral na TV, controle estadual e municipal das legendas,

liberação das emendas do relator especialmente pela bancada governista, maior influência do partido no âmbito regional. A questão ideológica e programática não tiveram influência nas decisões.

As divisões internas dos partidos e a complexidade nos arranjos partidários estaduais para a eleição de 2022 reforçam o entendimento de que a composição dos arranjos para as eleições municipais de 2024 gerará muitas dificuldades e entraves importantes para a negociação, dentre elas a discussão sobre o cálculo de distribuição de assentos que cada legenda terá na direção da Federação.

Os resultados da eleição de 2022, especialmente para os legislativos federal e estadual, serão decisivos para o avanço no aperfeiçoamento do sistema partidário e na manutenção da Federação Partidária como instrumento de diminuição do número de partidos. Os onze partidos que hoje têm os menores números de deputados (PROS, Podemos, PSOL, Novo, Avante, PCdoB, Cidadania, PTB, Patriota, PV e Rede) dependem da superação da Cláusula de Desempenho para poderem sobreviver, pois os partidos ou federações que não atingirem o quociente eleitoral só participarão da distribuição das sobras se tiverem atingido pelo menos 80% desse quociente e só poderão ser eleitos se obtiverem pelo menos 20% dos votos.

Referências

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2003.

BORGES, André. Razões da fragmentação: coligações e estratégias partidárias na presença de eleições majoritárias e proporcionais simultâneas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p.1-37, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582019179>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRAGA, Maria do Socorro. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo e consequências das coordenações partidárias no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary; RENNÓ, Lúcio (orgs.). **Reforma Política: lições da História recente**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 229-245.

BRASIL. **Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950**. Institui o Código Eleitoral (1950). Rio de Janeiro, 26 jul. 1950. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000200006>. Acesso em: 7 abr. 2022.

CARREIRÃO, Yan. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762006000100006>. Acesso em: 7 abr. 2022.

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

HICKEN, Allen; STOL, Heather. Electoral rules and the size of the prize. How political institutions shape presidential party systems. **Journal of Politics**, v. 70, n. 4, p. 1.109-1.127, 2008.

KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogerio (orgs.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2005.

LIMA JUNIOR, Olavo. **Os partidos políticos brasileiros**: a experiência federal e estadual (1945-1964). Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando. Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n.55, p.7- 39, 2003. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/257>. Acesso em: 7 abr. 2022.

LIMONGI, Fernando; VASSELAI, Fabricio. Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras. In: **Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte, 2016.

LIPEST, Seymour; ROKKAN, Stein. Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction. In: **Party Systems and Voter Alignments**: Cross-National Perspectives. Ed. Seymour Lipset and Stein Rokkan. New York: Free Press, 1967. p.1- 64.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

MARCHETTI, Vitor; DANTAS, Humberto. Coligações no Brasil: uma construção histórica dos seus parâmetros legais. In: KRAUSE, Silvana; MACHADO, Campos; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). **Coligações e disputas eleitorais na Nova República**: aportes teó-

rico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed Unesp, 2017.

MARENCO, Andre; CATE, Lidia Ten. Votos, partidos e pandemia: o que os resultados de 2020 projetam para o futuro? *In: Impactos das eleições 2020 e da pandemia no Brasil*. Cadernos Adenauer XXII, n.1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2021. p. 25-36.

MATHEUS, Thiago Alexandre Melo. Consequências do fim das coligações nas eleições municipais de 2020 e perspectivas para 2022. *In: Anais do Simpósio Interdisciplinar sobre o Sistema Político Brasileiro e XI Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados*. Santo Ângelo: Metrics, 2021. Disponível em: <https://impa.br/wp-content/uploads/2021/08/Livro-Simposio-Interdisciplinar-sobre-o-Sistema-Politico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.

MELO, Carlos Ranulfo. Eleições presidenciais, jogos alinhados e sistema partidário no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 4, p. 13-41, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1702>. Acesso em: 7 abr. 2022.

MELO, Carlos Ranulfo. Por que chegamos a tento e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil. *In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (orgs.). Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Ed. Câmara, 2019. p. 195-228.

NICOLAU, Jairo. Como controlar o representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200002>. Acesso em: 7 abr. 2022.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>. Acesso em: 7 abr. 2022.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os descaminhos do seu voto na urna Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2019.

PERES, Paulo; LENINE, Enzo. Uma abordagem ecológica das coligações eleitorais. *In: KRAUSE, Silvana; MACHADO, Campos; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2017.

SCHMITT, Rogerio. 2005 Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. *In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogerio (orgs.). Partidos e coliga-*

ções eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2005.

SOARES, Gláucio Dillon. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1964. p.95-124.

TEIXEIRA, Marco Antonio. Reforma Política ou Ajustes Graduais? *In: Política no Brasil.* Série Cidadania e Política. v. 2. São Paulo: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015.

VIANNA, João Paulo; CARLOMAGNO, Márcio. Os impactos do fim das coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro: uma análise da eleição municipal de 2020. *In: Impactos das eleições 2020 e da pandemia no Brasil.* Cadernos Adenauer XXII, n.1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2021. p. 9-2.

Maria Teresa Miceli Kerbaux · É Bolsista Produtividade do CNPq 1C. Possui Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Pós doutorado pelo Instituto de Iberoamérica Salamanca. Atua como docente nos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp – campus de Araraquara; Ciência Política (UFSCar); e Comunicação da Unesp – campus de Bauru. É editora da Revista Cadernos de Campo / Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp. Possui experiência na área de Políticas Públicas, Governo Local, Gestão Pública, Comportamento Eleitoral e Partidos Políticos, atuando principalmente nos seguintes temas: federalismo e descentralização, representação e participação, poder local, executivo e legislativo, pesquisas eleitorais, sistemas partidários e sistemas eleitorais.

O Financiamento Eleitoral de 2022 e suas Consequências Político-Partidárias

Bruno Kazuhiro

Resumo

As regras de financiamento eleitoral foram impactadas por significativas mudanças nos últimos anos e isso, sem dúvida, abriu caminho para consequências políticas e partidárias, seja nas estratégias de cada legenda para a eleição ou seja nos novos fenômenos que surgem a partir desse novo cenário. Na política real, para além da legislação e da jurisprudência, o jogo eleitoral passou a ter novos pontos a serem observados. Esse texto busca, de maneira não exaustiva, debater as novas regras de financiamento e suas consequências políticas, partidárias e eleitorais.

Abstract

The rules of electoral financing have been impacted by significant changes in recent years and this, without a doubt, has opened the way for political and partisan consequences, whether in the strategies of each party for the election or in the new phenomena that arise from this new scenario. In real politics, beyond legislation and jurisprudence, the electoral game now has new points to observe. This text seeks, in a non-exhaustive way, to discuss the new financing rules and their political, party, and electoral consequences.

Introdução

O Poder Legislativo tem como uma de suas principais razões de existir, sem dúvida, o fato de que a sociedade evolui e, consequentemente, precisam evoluir as leis. Contudo, há uma diferença bastante importante entre avanço legislativo e imprevisibilidade. As regras eleitorais brasileiras estão, infelizmente, mais próximas da segunda do que do primeiro. A cada eleição, algumas regras mudam, confundindo o eleitorado e, até mesmo, os candidatos e os partidos, o que não significa que algumas mudanças não tenham sido positivas.

Não tem sido diferente desde 2015, quando uma nova reforma eleitoral teve um significativo impacto: passou a ser proibido o financiamento eleitoral advindo de empresas privadas, o que na prática ratificou o já determinado antes pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650. Isso se deu, principalmente, pelo entendimento amplo e difundido na sociedade de que as doações empresariais acabariam gerando uma vinculação entre os candidatos financiados e os interesses dos financiadores, conforme alguns casos revelados por operações judiciais e policiais, e também pela tentativa de interromper o encarecimento constante das campanhas eleitorais brasileiras. A partir das eleições de 2016, apenas poderiam ser utilizadas doações de pessoas físicas com certos limites, doações dos partidos a partir do fundo partidário ou recursos distribuídos pelos partidos políticos oriundos de um novo fundo público eleitoral, oficialmente chamado de Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Passadas as eleições de 2016, 2018 e 2020, o pleito de 2022 continua igualmente tendo a proibição de doações eleitorais vindas de pessoas jurídicas, porém, o valor do FEFC subiu consideravelmente. A título de comparação, o fundo eleitoral subiu de R\$ 1,7 bilhão¹ nas eleições na-

1 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/531094-eleicao-de-2018-sera-a-primeira-disputa-com-fundo-publico-para-campanhas/>.

cionais de 2018 para R\$ 2 bilhões² no pleito municipal de 2020 e agora para R\$ 4,9 bilhões no pleito nacional de 2022³. O altíssimo montante de recursos públicos direcionado para as eleições gerou consequências imediatas, como a crítica de atores políticos e sociais à decisão tomada pelo Congresso Nacional e o aumento do peso em negociações envolvendo alianças, coligações e federações partidárias no que diz respeito aos partidos que possuem mais congressistas filiados e, portanto, maiores fatias desses recursos.

Outro ponto importante a ser discutido é o aumento da busca, pelos candidatos, das doações de pessoas físicas, seja de altos montantes doados por pessoas de elevado patrimônio, seja de pequenos montantes contribuídos por um grande número de pessoas. O *crowdfunding* ou “vaquinha” passou a ser uma realidade, embora ainda não consiga, na grande maioria dos casos, financiar uma campanha vitoriosa totalmente. Além desse tema, o financiamento de campanha eleitoral se conecta hoje diretamente com a pauta de gênero e com a questão racial, afinal, existem regras recentes que determinam aplicações específicas de recursos para mulheres e para pretos ou pardos.

Em resumo, o tema do financiamento eleitoral está em um período de constante mutação e teve profundas mudanças no passado recente. Isso sem dúvida faz com que essa pauta tenha grande influência nos debates político-partidários atuais e seja fundamental para a discussão das eleições de 2022.

2 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>.

3 No período de redação deste artigo, o Supremo Tribunal Federal ainda estava analisando ação apresentada pelo partido Novo visando reduzir o valor do FEFC para as eleições de 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/eleicoes/2022/02/23/julgamento-fundo-eleitoral-stf.htm>.

Bancadas e financiamento: aumento da importância dos partidos

As novas regras de financiamento eleitoral tiveram o efeito positivo de aumentar a importância dos partidos políticos brasileiros. Depois de conviver por muitos anos com um cenário de extrema pulverização partidária, formação constante de novos partidos e incentivo a dissidências em partidos maiores, a política brasileira vivenciou reformas institucionais que promoveram a redução do número de agremiações, o crescimento da relevância dos partidos no jogo político-eleitoral e, até mesmo, a busca das lideranças políticas por fazer parte de partidos fortes, mesmo que controlados por múltiplos atores, em vez de comandar individualmente legendas menores.

Para além da implementação, pela Emenda Constitucional 97/2017⁴, da cláusula de desempenho que prevê a necessidade crescente de eleição de deputados federais para funcionamento pleno e financiamento público significativo de um partido e do fim das coligações proporcionais, o que obriga cada partido a ter listas próprias e completas de candidatos nas eleições de sistema proporcional, o fim do financiamento eleitoral por empresas foi fundamental para o avanço da relevância dos partidos, afinal, um número maior de parlamentares no Congresso Nacional gera uma quantidade maior de recursos, tanto do fundo partidário quanto do FEFC, e esses recursos, juntamente com as doações individuais ainda esporádicas em nossa sociedade, são agora os únicos disponíveis para o financiamento das campanhas. Em suma, a liderança política que comandava um partido pequeno com mão de ferro, fazia coligações nas eleições para deputado federal que garantiam sua eleição e financiava suas campanhas com recursos de empresas trocou de partido e se filiou a uma agremiação maior, onde não detém o controle, porque agora depende de recursos oriundos de um partido mais forte para ter um

4 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm.

melhor financiamento, não pode mais fazer coligações para atingir o quociente eleitoral e precisa ajudar a construir uma bancada significativa ao redor do país para manter suas prerrogativas parlamentares, seus fundos e seu tempo gratuito de propaganda em rádio e televisão.

Para as eleições de 2022, se vê um nítido movimento de fusões e federações partidárias, visando construir partidos ou alianças maiores, que vençam a cláusula de desempenho, que elejam candidatos mesmo sem coligações e que, principalmente, tenham recursos suficientes para financiar as campanhas de 2022 e obter bons resultados, que por sua vez influenciarão o financiamento das eleições de 2024 e 2026. Nunca antes os partidos enxergaram tanta importância em eleger grandes bancadas. Não se trata mais apenas de poder, mas também da própria sobrevivência financeira e política. Com todo esse cenário, é provável uma redução do número de partidos políticos e um fortalecimento dos que restarem.

Contudo, o fortalecimento dos partidos como figura central das eleições e do jogo político não significa, necessariamente, uma definição mais clara da doutrina de cada partido. Se por um lado espera-se que uma redução do número de partidos faça o eleitor enxergar de maneira mais clara quais pautas são defendidas por cada agremiação, por outro lado a política nacional e a decisão do eleitor seguem bastante vinculadas a uma lógica personalista e paroquial, ou seja, um número menor de partidos ajuda a definir uma identidade para cada um deles, mas as doutrinas só serão bem definidas se e quando o voto do eleitor for mais ideológico. É possível que os partidos restantes após o processo de fusões e federações sejam muito mais uma união estratégica e pragmática de lideranças políticas regionais do que uma reunião de pessoas que defendem teses similares e que buscam o poder para implementar essas crenças comuns em prol da sociedade. Será benéfico para a democracia brasileira que o fenômeno da redução do número de partidos, ocorrido em grande parte por conta das novas regras de financiamento, gere mais identidades claras para cada agremiação do que meros entendimentos de lideranças regionais acerca de como melhor atingir suas conveniê-

cias eleitorais e como garantir os financiamentos de suas campanhas presentes e futuras. Há uma oportunidade, que não deve ser desperdiçada, de racionalização do cenário partidário brasileiro.

Doações de pessoas físicas

O fim das doações de empresas para as campanhas eleitorais geraram não apenas um fortalecimento do papel dos partidos e uma maior dependência financeira dos candidatos com relação a suas agremiações, mas também fizeram com que cada candidato busque ainda mais obter doações individuais. Aqueles candidatos que, por algum motivo, não receberam doações do próprio partido dependem hoje única e exclusivamente de doações de pessoas físicas, sejam apoiadores ou seja o próprio candidato.

As doações de pessoa física a um ou mais candidatos passaram a ser limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos declarados ao imposto de renda no ano anterior ao da eleição. Isso se deu em 2017⁵ após um fenômeno ocorrido nas eleições de 2016 no qual muitos candidatos de alto patrimônio financiaram sozinhos e por conta própria as suas campanhas, desequilibrando o pleito economicamente no chamado autofinanciamento. Também em 2017 se passou a permitir, visando os pleitos de 2018 e posteriores, a prática do *crowdfunding* ou “vaquinha”, em que candidatos arrecadam recursos doados por múltiplas pessoas físicas por meio de sites especializados e cadastrados no Tribunal Superior Eleitoral ou de eventos presenciais de arrecadação.

Na prática, a legislação recente e as resoluções mais novas do TSE visam, claramente, incentivar a popularização da prática das doações eleitorais individuais no âmbito da sociedade brasileira, reduzindo a influência do poder econômico dos próprios candidatos ou de grupos de

5 Atualmente vale a Resolução TSE nº 23.607/2019 que atualizou a Resolução TSE nº 23.553/2017. A primeira citada está disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>.

interesse específicos ou de partidos políticos mais bem financiados no sentido de desequilibrar os pleitos financeiramente.

Vale citar que os recursos recebidos de pessoas físicas são somados ao total de gastos de cada campanha que, por sua vez, precisa respeitar o teto de gastos estabelecido para cada cargo em cada estado ou cidade ou nacionalmente, no caso das eleições presidenciais. Atualmente, os grandes doadores em pessoa física são empresários de diferentes ramos de atuação, que possuem grande potencial de doação mas que ainda assim precisam respeitar os limites legais. As “vaquinhas” ainda perdem em quantidade de recursos destinados às campanhas para os valores doados pelos proprietários das empresas que no passado eram as principais financiadoras, embora o montante advindo da pessoa física do proprietário seja bem menor e limitado, o que reduz a influência deste ou daquele doador, traz um nivelamento um pouco maior ao montante de gastos dos candidatos e aumenta a importância de ter pequenas doações de muitas pessoas para além de grandes doações de poucas pessoas.

Financiamento para candidaturas femininas

A Lei Federal nº 9.504/1997⁶ já prevê há muitos anos que um dos sexos precisa compor pelo menos trinta por cento (30%) dos nomes apresentados por um partido (ou coligação proporcional, existente até 2018) em sua lista de candidatos a um cargo de vereador, deputado estadual ou deputado federal nas eleições. Na prática, havendo historicamente um número maior de candidatos homens, a legislação garantia que as chamadas nominatas (listas de candidatos de cada partido para cada eleição a cada cargo proporcional) tivessem pelo menos 30% de mulheres em sua composição.

Ocorre que, em grande medida, a reserva de uma cota de vagas para mulheres nas nominatas não tinha qualquer relação com a competitividade concreta das candidaturas. Ao contrário, existiu e existe o ex-

6 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm.

pediente de “candidaturas femininas laranjas”, ou seja, mulheres que, infelizmente, são colocadas nas listas de candidatos por partidos para que possam assim cumprir os 30% requisitados pela legislação, mas sem que haja real campanha eleitoral da candidata inscrita. Em resumo, não seriam candidatas reais, seriam apenas nomes inscritos, algumas vezes sem anuência da própria mulher, para fingir o cumprimento da lei citada acima e permitir que não haja qualquer obstáculo ao registro e à oficialização da eventual vitória de candidaturas masculinas.

O cenário mudou, pelo menos parcialmente, com decisões do Supremo Tribunal Federal⁷ e do Tribunal Superior Eleitoral⁸, que garantiram um novo entendimento: as mulheres não teriam apenas 30% de vagas garantidas em listas de candidatos de cada partido a cada cargo em cada cidade ou estado, elas passariam a ter também a garantia de pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário de uma agremiação que sejam transferidos para as contas bancárias de campanhas eleitorais e pelo menos 30% do tempo de televisão disponível para aquela lista de candidatos daquele partido específico.

Uma distorção que ainda existe é a de que não há garantia de que todas as mulheres da lista de candidatos recebam apoio financeiro do FEFC ou do Fundo Partidário. Isso quer dizer que, seja qual for o número de candidatas inscritas necessário para que se atinja 30% da lista, é possível destinar o total dos 30% de recursos ou de tempo de rádio e televisão para uma única candidatura feminina, que muitas vezes pode ser de uma aliada próxima de candidatos homens, de uma familiar feminina de lideranças políticas masculinas ou de uma candidata feminina a deputada federal ou estadual que posteriormente utilizará os recursos em campanha feita em parceria com candidato masculino a deputado estadual ou federal.

7 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/2018.

8 Ver <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>.

Por outro lado, foi nítido nas últimas eleições – e sem dúvida o será nas eleições de 2022 – o aumento da preocupação dos partidos em identificar, fomentar e apoiar possíveis candidaturas femininas que sejam competitivas, visto que, com a repentina elevação dos recursos destinados a essas candidaturas, faz sentido que se busque investi-los de maneira utilitarista, ou seja, que sirvam para realmente atrair votos para o partido em geral e gerar mandatos, especialmente de deputadas federais, já que isso alimentará diretamente a quantidade disponível de recursos para as próximas eleições, para ambos os sexos. Em suma, já que é preciso investir em candidaturas femininas por força legal e judicial, que seja de maneira produtiva e útil ao partido e também aos candidatos homens. Nesse sentido, as decisões do STF e do TSE parecem de fato poder, no médio e longo prazo, aumentar o número de parlamentares do sexo feminino a cada eleição, incentivar os partidos a descobrir e dar suporte a lideranças femininas com potencial eleitoral e aumentar o número de candidaturas femininas competitivas. Contudo, até o momento, ainda não há mecanismo que coíba a concentração das ferramentas disponíveis em apenas uma ou poucas candidaturas femininas escolhidas por critérios internos de cada partido. Enquanto isso, em março de 2022, segundo o *ranking* mundial de igualdade de gênero do Inter-Parliamentary Union (IPU), o Brasil é o 145º do planeta.⁹

Financiamento para candidaturas de negros(as) e pardos(as)

No caso de pessoas que se autodeterminam como sendo pretas ou pardas, há um mecanismo igualmente recente, assim como no caso das mulheres, que visa garantir recursos para campanhas de maneira a fortalecer a igualdade racial. Contudo, ele funciona de maneira distinta e menos determinante do que as regras e decisões judiciais que se referem às mulheres. Isso se dá pois não há obrigatoriedade de quantitativo

9 Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2022>.

absoluto ou percentual de candidaturas de pessoas pretas e pardas em qualquer partido a qualquer cargo. Mas há garantia de que os recursos financeiros e o tempo de rádio e televisão devem ser distribuídos respeitando a proporção de candidaturas pretas e pardas que o partido possui, ou seja, cada partido registra seus candidatos e, após definidas as nominatas, calcula-se o percentual de candidaturas de pessoas pretas e pardas. Esse percentual precisa ser respeitado na distribuição de recursos.

Assim como no caso das mulheres citado acima, nada impede que os recursos que devem ser aplicados nas contas de campanha de pessoas pretas e pardas sejam concentrados em candidaturas específicas em vez de distribuídos por todos os candidatos com esse perfil. Isso permite, assim como no caso das mulheres, que a decisão sobre candidatos pretos e pardos a receberem mais recursos seja tomada por conta de quem são seus aliados políticos ou de quais candidatos a outros cargos serão seus parceiros de campanha, muitas vezes brancos.

Não havendo obrigatoriedade de apresentação dessas candidaturas, não se pode dizer que os partidos enxerguem utilidade em candidaturas competitivas, necessariamente, de pretos e pardos. O potencial de votos, seja qual for o perfil do candidato, é a prioridade, ressalvada a obrigação de 30% de candidatas mulheres. Contudo, um fenômeno pouco discutido, mas real, começou a tomar forma: os diretórios partidários de estados brasileiros com menor população preta e parda passaram a cobrar mais recursos das diretorias nacionais dos partidos, afinal, se precisam necessariamente destinar os recursos na mesma proporção nacional de candidaturas pretas e pardas, quanto menos candidaturas com esse perfil possuírem, mais recursos extras precisarão para manter altos os valores absolutos de candidaturas de pessoas brancas. Vale ressaltar que, se no caso das candidaturas de mulheres a maioria dos partidos fica nos 30% obrigatórios ou um pouco acima seja qual for o estado brasileiro, no caso das candidaturas pretas e pardas o cenário varia muito dependendo da formação social, histórica e racial de cada região brasileira.

Financiamento irregular: punições mais frequentes

Toda regra, mesmo que benéfica, só gera efeitos positivos se for cumprida e, para tanto, precisa ser, em diversos momentos, aplicada de maneira exemplar pelos poderes competentes. No caso do financiamento eleitoral, não é diferente. Para que sejam atingidos os objetivos de tornar as campanhas mais baratas, democratizar a possibilidade de concorrer nas eleições com chances de vitória, fortalecer os partidos políticos, reduzir as desigualdades de gênero e raciais na política e aumentar o hábito entre os brasileiros de participar do processo eleitoral como doadores, é preciso que as irregularidades e os desrespeitos às regras construídas para o atendimento dessas metas sejam devidamente punidos.

Há que se reconhecer que, atualmente, têm sido recorrentes os casos de cassação de mandatos ou de chapas inteiras, aplicação de multas e condenações por abuso do poder econômico por conta do descumprimento das regras de financiamento eleitoral, seja por ter havido a prática de “caixa 2”, que é o uso de recursos financeiros não contabilizados nas contas de campanha, seja pelo uso de candidaturas femininas “laranjas”, seja pela não aplicação dos recursos devidos em campanhas de pretos e pardos, seja pelo gasto indiscriminado de recursos próprios do candidato ou de seu grupo político em atos de campanha. O risco real de uma punição e o significativo prejuízo causado pela magnitude das mesmas sem dúvida favorecem que os candidatos respeitem a legislação em vigor e que, consequentemente, a democracia brasileira esteja mais próxima de vencer seus desafios. Os tribunais e o Ministério Público eleitorais têm sido muito importantes nesse processo.

É cada vez mais comum tomar conhecimento, pelo noticiário, de casos em que vereadores perderam seus mandatos pois a chapa mantinha candidaturas femininas falsas ou deixou de aplicar os recursos necessários nas candidaturas de pretos e pardos, prefeitos deixaram seus postos por abuso de poder econômico nas campanhas e partidos foram multados por descumprirem regras de aplicação de verbas ou de prestação de contas.

Os contadores

Com tantas regras de financiamento, tantas punições possíveis e tantos requisitos a serem cumpridos nas prestações de contas, além dos prazos exíguos para cumprimentos de exigências da Justiça Eleitoral, o profissional de contabilidade que atua na campanha eleitoral e também após ela passou a ser protagonista de qualquer planejamento, bem como o advogado. É comum nas reuniões partidárias presenciar diálogos onde candidatos com menos recursos pedem ajuda aos partidos não apenas financeira, mas também para que disponibilizem, por conta das agremiações, os serviços de contadores e também de profissionais do direito. Temos nesse caso um efeito colateral de todo o rol de legislações, regras e recomendações que envolvem o financiamento eleitoral brasileiro. Seja para cumprir todos os trâmites, seja para tentar ocultar imperfeições, os tesoureiros de cada equipe caminham lado a lado com contadores que cuidarão daquilo que é informado aos órgãos fiscalizadores.

Conclusão

Diante de todo o exposto, é possível concluir que o cenário político, partidário e eleitoral brasileiro foi afetado de maneira determinante pelas mudanças do financiamento das campanhas. Desde a composição das chapas de candidatos e a disponibilidade exata de recursos para cada um da lista, passando pela redução do número de partidos e o fortalecimento dos que restarem, até a busca incessante dos candidatos por doações individuais e por não se equivocar nos detalhes das prestações de contas, sob pena de perda do mandato conquistado, as novas regras de financiamento foram determinantes para a configuração do panorama político atual. É possível dizer que a reforma político-eleitoral aprovada em 2017, após grandes escândalos políticos tomarem o noticiário e demonizarem as doações de empresas, atingiu seus objetivos em grande parte e representou um redesenho institucional considerável, que em

grande parte merece ser protegido de tentativas futuras de retrocesso. Afinal, se por um lado não se pode garantir que a redução do número de partidos gerará, necessariamente, um espectro ideológico mais claro, sem dúvida se pode afirmar que isso certamente não ocorrerá com uma pulverização partidária maior. Da mesma forma, se não se pode ter certeza de que mulheres, pretos e pardos serão decididamente eleitos por terem maior acesso a recursos para suas campanhas, tampouco será com menos recursos que isso ocorrerá. Igualmente, se ainda não é grande o número de pessoas que realiza doações individuais para os candidatos nos quais acredita, também não será desincentivando as doações de pessoa física que teremos uma democracia mais participativa e eleitores mais atuantes e exigentes. Sendo assim, cremos que se pode dizer que as mudanças no regramento do financiamento eleitoral brasileiro vieram, em sua grande parte, para melhor, tendo como preço a ser pago a burocratização ainda maior das campanhas e o aumento dos gastos com pessoal técnico de suporte aos candidatos.

É verdade que o debate acerca da proibição das doações empresariais tem bons argumentos em ambos os lados e este artigo não se propôs a esgotá-lo. Ao contrário, se buscou expor de maneira clara e franca sobre as consequências políticas e partidárias da implementação das regras que atualmente nos regem, sejam ou não apoiadas pelo leitor. No que tange ao incentivo à eleição de mulheres, pretos e pardos, à participação política do cidadão através da doação de campanha, à redução do número de partidos e à punição mais frequente dos desvios, sem dúvida são avanços democráticos. As perguntas que ficam é se eles poderiam ter sido atingidos em um sistema onde as doações empresariais ainda fossem permitidas e se eles serão suficientes para que o Brasil tenha uma política mais participativa, competente, ética e pautada por projetos claros de país e políticas de Estado.

Bruno Kazuhiro, 34 anos, é formado em Direito pela UFRJ e Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ. Atuou como Secretário Estadual de Infraestrutura do Estado do Rio de Janeiro e Secretário Municipal de Turismo da Prefeitura do Rio. É membro da Rede Internacional Adenauer de jovens líderes globais.

O gambito da norma: alterações legislativas para as eleições 2022

Marina Almeida Morais

Resumo

Diante do dinamismo inerente às competições eleitorais, as normas desta natureza encontram-se sujeitas a constante alteração e aperfeiçoamento. O pleito de 2022, embora não conte com um novo Código Eleitoral em vigência, será regido por um conjunto de normas recém-alteradas, cuja exposição é o objetivo do presente artigo. Por meio de levantamento bibliográfico e análise de texto de lei, apresenta-se o novo panorama legislativo para as eleições vindouras, notadamente diante da edição da Emenda Constitucional nº 111/2021, das Leis Federais nº 14.192/2021, 14.197/2021, 14.208/2021, 14.211/2021, 14.291/2022 e Lei Complementar nº 184/2021. No desenvolvimento, salienta-se como essas normas impactarão a matemática e a psicologia das eleições vindouras. Ao final, foi possível concluir que as alterações em matéria eleitoral são necessárias a garantir legitimidade em diferentes cenários de ocorrência das eleições, e que o conhecimento dessas normas é essencial para a competitividade entre os postulantes.

Abstract

Given the inherent dynamism of electoral competitions, the rules of this nature are subject to constant amendment and improvement. The 2022 election, although there is no new Electoral Code in effect, will be governed by a set of recently amended rules, whose ex-

position is the objective of this article. By means of a bibliographical survey and analysis of the text of the law, the new legislative panorama for the coming elections is presented, notably in light of the edition of Constitutional Amendment 111/2021, Federal Laws 14.192/2021, 14.197/2021, 14.208/2021, 14.211/2021, 14.291/2022 and Complementary Law 184/2021. In the development, it is highlighted how these norms will impact the mathematics and psychology of the coming elections. At the end, it was possible to conclude that the changes in electoral matters are necessary to guarantee legitimacy in different scenarios of occurrence of elections, and that knowledge of these norms is essential for competitiveness among postulants.

À guisa de introdução

Um bom enxadrista certamente goza de muitos predicados – domina, ao menos, raciocínio lógico, matemática e alguma psicologia. Mas, primordialmente, um bom enxadrista só pode sê-lo quando conhece as regras do jogo.

Veio a calhar que o processo eleitoral se assemelha em muito aos tabuleiros. Há que se conhecer a matemática que calcula o quociente eleitoral e partidário, é preciso tecer alianças estratégicas e prever tanto quanto possível o psicológico do cidadão – o que a Ciência Política estuda no ramo do Comportamento Eleitoral. E, sobretudo, há que se conhecer as regras eleitorais, notadamente em um cenário de crescente judicialização das campanhas.

Porquanto as eleições de 2022 não contarão ainda com a vigência de um novo Código Eleitoral, as peças essenciais do Direito Eleitoral espalham-se no ordenamento brasileiro, destacando-se principalmente a Constituição Federal; o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65); a Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90); a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95); a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – sem prejuízo de outras, como as Consultas e a jurisprudência.

Uma vez que um artigo científico não poderia cobrir o que dispõem todas essas fontes, o recorte proposto está nas alterações que as normas sofreram e que passam a valer neste ano, a ver como elas afetarão a dinâmica do jogo eleitoral que se avizinha.

1. Matemática eleitoral: Emenda Constitucional nº 111/2021 e Lei nº 14.211/2021

A Emenda Constitucional (EC) nº 111/2021, embora esteja alocada no tópico matemático das habilidades “enxa-eleitoristas”, poderia facilmente se encontrar em um tópico legislativo-estratégico. Isso porque a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 125/11, da qual a EC se originou, tratava inicialmente da vedação à realização de eleições em data próxima a feriado nacional, tendo ampliado o seu escopo até abranger o debate sobre a adoção do sistema de “distritão”¹ no país.

Com efeito, a questão da realização de eleições em data próxima a feriados tornou-se secundária diante da possibilidade de implantação do controverso sistema eleitoral, fortemente rejeitado por especialistas.² Ultrapassada a discussão acerca do malfadado sistema eleitoral, aprovou-se a redação que alterou o texto constitucional a fim de estabelecer que serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas

1 O termo “Distritão” refere-se à alcunha brasileira ao sistema eleitoral nomeado voto único não transferível (do inglês *Single Non-Transferable Vote* – SNTV). Trata-se de um sistema eleitoral em que, em cada divisão territorial denominada distrito, é apresentada uma lista de candidatos pelos partidos e o eleitor pode votar apenas em um nome, sagrando-se eleitos os candidatos nominalmente mais votados. (MORAIS, Marina Almeida. *Distritão. Dicionário das Eleições*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 264).

2 Vide CRUVINEL, Diogo Mendonça. Voto distrital no Brasil: premente necessidade ou mera conveniência? *Estudos eleitorais*, v. 10, n. 2, maio/agosto 2015; LIJPHART, Arend et. al. The limited vote and the single nontransferable vote: lessons from the Japanese and Spanish Examples. In GROFMAN, Bernard; LIJPHART, Arend. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press Inc., 1986; NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Zahar, 2017.

populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, bem como alterando a data da posse do Presidente e Governadores para 5 e 6 de janeiro do ano seguinte ao da eleição, respectivamente.

A Emenda também cuidou da fidelidade partidária, que foi finalmente incluída no texto constitucional. Conforme a redação do art. 17, §6º, da Constituição Federal, os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei.

E, para a parte matemática: não será computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão.

A EC trouxe uma álgebra ainda mais elaborada ao elencar, em seu art. 2º, que

para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro.

Não se trata, como se vê, de uma contagem dobrada para fins de divisão de assentos nos parlamentos. O que ocorre é que, nos termos do art. 41 da Lei dos Partidos Políticos, o Fundo Partidário será dividido em 1% de forma igualitária entre os partidos registrados junto ao TSE e 99% na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Para esse cálculo, portanto, os votos destinados a mulheres e negros contarão em dobro.

De igual sorte, nos termos do art. 5º da Resolução nº 23.605/2019 do TSE, 35% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de

Campanha (FEFC) serão distribuídos entre os partidos que tenham pelo menos uma pessoa representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados – contagem que será igualmente dobrada.

Trata-se de salutar política reparadora, notadamente quando estudos³ apontam que, ao lado das trajetórias e perfis de carreira (sobretudo a reeleição), um dos aspectos sistêmicos mais relevantes para a eleição de mulheres reside na magnitude do partido e no direcionamento de financiamento público a essas candidaturas.

Verdadeiro remanejo matemático foi também levado a cabo pela Lei nº 14.211/2021, que altera o Código Eleitoral e a Lei das Eleições para ajustar a sua redação à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais e para permitir, nas eleições proporcionais, a participação na distribuição dos lugares apenas dos partidos que tiverem obtido quociente eleitoral.

A questão das chamadas “sobras” há muito desafia interessantes reflexões. Não há dúvidas que o preenchimento de vagas a medida em que cada legenda, com os votos que obteve, conquista cadeiras coaduna com o sistema proporcional vigente. O problema é que comumente essa sistemática não preenche todos os cargos disponíveis, o que demanda a adoção de uma regra de preenchimento das vagas remanescentes que respeite igualmente a lógica proporcional.

Em meio a discussões entre a permissão de disputa das sobras por todos os partidos que tenham disputado o pleito ou sua reserva apenas às legendas que tenham obtido o quociente eleitoral, a mencionada lei entendeu por bem definir que “poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a

3 Vide ALVES, José Eustáqui Diniz; ARAÚJO, Clara. Impactos de Indicadores Sociais e do Sistema Eleitoral sobre as Chances das Mulheres nas Eleições e suas Interações com as Cotas. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, 2007, pp. 535-577.

20% (vinte por cento) desse quociente”, definindo uma cláusula de barreira não apenas para os partidos, mas para os seus filiados.

A regra estabelecida para as sobras nasce já eivada de uma sensível ausência de isonomia, uma vez que o art. 108 do Código Eleitoral estabelece que estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido 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 diferença de percentual não restou esclarecida.

Ademais, a Constituição de 1988 apresentou sincera preocupação em garantir direitos no sistema proporcional brasileiro, balizado pela regra da mais estrita igualdade do valor do voto. Não seria errado, invocando o Direito Comparado, dizer do sistema proporcional de eleições no Brasil, o que se afirma do sistema português, no sentido de que “a imposição de cláusulas de barreira constitui, regra geral, uma distorção de proporcionalidade”⁴. A Constituição lusitana, aliás, é expressa ao dizer que “A lei não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima”⁵, o que reforça, para não dizer uma inconstitucionalidade, alguma incongruência no novel dispositivo.

Por fim, outra relevante mudança de ordem matemática está na alteração do art. 10 da Lei das Eleições, que passa a estabelecer que cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% do número de lugares a preencher mais um.

A redução do número de candidatos possíveis, que antes era de 150% dos lugares a preencher, pode ser vista sob dois enfoques. Se, por um lado, retira a chance de novos *players* serem escolhidos em conven-

4 PORTUGAL. Comissão Nacional de Eleições. *DICIONEL – Dicionário Eleitoral*. Página Oficial da CNE. Disponível em: <http://www.cne.pt/dicinel/entradas/clubar.htm>.

5 PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. 4ª revisão. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1997, art. 152, nº 1, p. 167

ção e adentrarem à disputa eleitoral, por outro, reduz a pulverização de recursos financeiros e propaganda eleitoral, facilitando a informação do eleitorado e prestigiando inclusive a proteção a candidaturas femininas e de minorias, que passam a concentrar mais insumos.

Também não é irrelevante considerar que o maior quantitativo de candidatos atrai outras controvérsias. Como menciona Souza, “com o calendário para julgamento dos registros de candidaturas tão reduzido, vários concorrentes chegam ao dia do pleito com sua situação processual ainda indefinida”, o que permite votos em candidatos inelegíveis e uma constante dissolução de mandatos eletivos.⁶

2. Jogada estratégica: Lei nº 14.208/2021 e as federações partidárias

A Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, alterou a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições para possibilitar que dois ou mais partidos reúnam-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária.

Embora alguns estudiosos tenham considerado a possibilidade de federações como um retorno disfarçado das coligações⁷, os institutos encontram diferenças substanciais que não permite sua equivalência. Enquanto as coligações se davam de forma precária, dissolvendo-se logo após as eleições para as quais foram celebradas, no caso das federações os partidos reunidos deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos.

6 SOUZA, Bruno Andrade. O número de candidatos nas eleições e a ameaça ao pluralismo político. *Revista eletrônica EJE* n. 5, ano 3. 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje>.

7 Vide CYRINEU, Rodrigo Terra. “Federações partidárias são a volta disfarçada das coligações”. Disponível em: <https://abradep.org/midias/destaques/federacoes-partidarias-sao-a-volta-disfarcada-das-coligacoes-diz-especialista/>.

Além disso, ao contrário das coligações, celebradas nas convenções partidárias sem maiores formalidades, as federações demandam registro junto ao TSE, que, nos termos da nova redação do art. 11-A da Lei nº 9.096/95, deverá ser acompanhado de cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação; de cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída e de ata de eleição do órgão de direção nacional da federação.

A esse propósito, a questão da abrangência nacional é talvez o mais sensível dos pontos referentes às federações, notadamente diante das acentuadas diferenças regionais nas dinâmicas partidárias. Nos tempos de coligações, conforme Lavareda (1991), os partidos seriam bem-vindos nas alianças proporcionais desde que, em contrapartida, colaborassem na sustentação dos candidatos majoritários, lançados pelos grandes partidos. Os estudos de Lima Jr. (1983), por sua vez, lograram concluir que a disposição aliancista é controlada pelo contexto da competição política em cada cenário estadual, conclusão também encontrada por Kerbauy (2008), ao analisar os estados de Alagoas, Santa Catarina e São Paulo e identificar dinâmicas partidárias bastante distintas em cada um dos estados, a evidenciar que o sistema partidário local exerce um papel importante na coordenação política.

Não por outra razão, questões locais têm apresentado óbice à celebração de federações⁸, dado que o acordo nacional pode impactar em alianças regionais há muito firmadas e em cenários muito distintos para cada unidade da federação.

A despeito disso, a formação de federações ainda pode apresentar uma estratégia relevante para as eleições de 2022. Se, por um lado, a união em federações pode auxiliar na sobrevivência das legendas menores que não cumpriram a cláusula de barreira imposta pela Emenda Constitucional nº 97/2017, que condicionou o acesso a recursos do

8 Vide “Disputas regionais travam federações partidárias”. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/disputas-regionais-travam-federacoes-partidarias/>.

fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão à obtenção de votação mínima, também poderá ser uma tática para que partidos alcancem maior viabilidade contra as legendas tradicionalmente competitivas.

Importa mencionar que a lei foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que decidiu pela constitucionalidade da lei, exceto pelo prazo para seu registro. Enquanto a Lei nº 14.208/2021 definia a data limite para formação das federações até o prazo final das convenções partidárias, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que, por isonomia, o prazo deveria ser idêntico ao de formação dos partidos políticos, que é de 6 (seis) meses antes das eleições. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias fica estendido até 31 de maio do mesmo ano, nos termos do voto do relator da ADI 7021, Ministro Luís Roberto Barroso.

3. A psicologia do jogo: Lei nº 14.291/2022 e o retorno da propaganda partidária

A Lei nº 13.487/2017, ao instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), extinguiu a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, em possível tentativa de balancear a matéria orçamentária afeta, uma vez que a transmissão dependia de compensação fiscal às emissoras, ao passo em que o fundo também demandava financiamento de origem pública. Em 2022, por meio da Lei Federal nº 14.291, contudo, deu-se o retorno dessa modalidade de propaganda.

Conforme Alvim (2020, p. 584), “em termos gerais, define-se por propaganda um processo comunicativo concebido com o fim específico de modular a percepção da audiência”.

A propaganda partidária, portanto, é aquela que tem como escopo principal melhorar a opinião pública acerca do papel dos partidos na democracia brasileira, difundir os programas partidários, transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, divul-

gar a posição do partido em relação a temas políticos e ações da sociedade civil, e, ao fim e ao cabo, incentivar a filiação partidária.

Importa mencionar que a opinião que se visa moldar é aquela referente ao partido político, não podendo ser desviada a finalidade em prol de pré-candidatos, mesmo que filiados à legenda. Assim, conforme o novel art. 50-B, §4º, da Lei nº 9.096/95, são vedadas nas inserções a participação de pessoas não filiadas ao partido responsável pelo programa e a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos, bem como toda forma de propaganda eleitoral, além de mensagens inverídicas, incompletas ou que incitem preconceito ou violência.

4. *En passant*: Lei Complementar nº 184/2021 e a flexibilização da inelegibilidade por contas rejeitadas

Trata-se aqui de um movimento especial em matéria de registro de candidaturas. Com a edição da LC 184/2021, que modificou a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para excluir da incidência de inelegibilidade responsáveis que tenham tido contas julgadas irregulares sem imputação de débito e com condenação exclusiva ao pagamento de multa.

A redação original da LC 64/90 determinava a inelegibilidade dos

que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

Em 2010, com a Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), a inelegibilidade passou a alcançar “os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão ir-

recorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensão ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”, tornando a norma mais rigorosa, uma vez que, além do aumento do tempo de inelegibilidade, inaugurou-se a exigência de provimento judicial pela suspensão ou anulação da decisão, e não apenas sua submissão ao Poder Judiciário.

Eis que a LC 184/2022 incluiu o § 4º-A na Lei das Inelegibilidades (LC 64/90), para instituir que a inelegibilidade supramencionada (art. 1º, I, “g”) não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa.

Na prática, é possível que muitos pretensos candidatos sejam beneficiados pela norma, pois, não raro, encontram-se casos de aplicação de multa em que não há dano ao erário e, por consequência, não se fala em imputação de débito.

O art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/92)⁹, por exemplo, prevê ao menos seis hipóteses em que é pos-

9 Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I – contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV – não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII – reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

sível a inexistência de dano patrimonial direto, mesmo com a aplicação de multa aos responsáveis.

Incumbe mencionar que o Tribunal Superior Eleitoral já vinha se posicionando no sentido de que a incidência da inelegibilidade prevista na alínea ‘g’ do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 exige a verificação, pela Justiça Eleitoral, “de elementos mínimos que revelem má-fé, desvio de recursos públicos em benefício próprio ou de terceiros, dano ao erário, reconhecimento de nota de improbidade, grave violação a princípios, entre outros, entendidos assim como condutas que de fato lesem dolosamente o patrimônio público ou que prejudiquem a gestão da coisa pública” (RO 1067-11/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS de 30.9.2014), em consonância ao que dispõe a nova lei.

Com efeito, é importante diferenciar os gestores inábeis daqueles que malversam de forma dolosa o patrimônio público, prestigiando-se sempre a liberdade de escolha do eleitor e a maior efetividade do direito constitucional à capacidade eleitoral passiva.

5. O gambito da dama

Conforme demonstram dados históricos e recentes¹⁰, a violência política de gênero é uma realidade nos partidos e parlamentos mundiais e brasileiros, demandando enérgicas providências. Nesse contexto, foram editadas as Leis 14.192/2021 e 14.197/2021, sendo que a primeira norma alterou a legislação eleitoral para criminalizar a violência política contra a mulher e assegurar sua participação, e a segunda incluiu no Código Penal o art. 359-P, que comina pena de reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência, àquele que restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.

10 Vide ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Violência política contra as mulheres: Roteiro para prevenir, monitorar, punir e erradicar*. IDEA, 2020.

Em síntese, criminaliza-se a violência política contra a mulher, seja pela via especial das normas eleitorais ou pela mais ampla do Código Penal. As leis, já em vigência, regerão o processo eleitoral vindouro.

Esse tópico foi nomeado “gambito da dama”, e não da “rainha” – como popularmente ficou conhecido, porque o primeiro é o nome técnico da peça, reconhecido pelos enxadristas. E em matéria de xadrez e de Direito, a técnica não é secundária.

Por essa razão, a norma, embora salutar, nasce eivada de ao menos dois problemas técnicos substanciais, a saber, a exclusão da figura das pré-candidatas da norma eleitoral e a discrepância das penas de uma e outra norma.

Acerca da primeira pontuação, extrai-se da redação do art. 326-B clara destinação da proteção normativa: candidata ou detentora de mandato eletivo. As pré-candidatas, portanto, não sendo ainda formalmente candidatas – situação jurídica que só se inicia com o pedido de registro –, enquadram-se na norma geral do art. 359-P do Código Penal. Desta forma, a violência destinada a mulheres que se anunciem como pretensas candidatas será processada e julgada pela Justiça Comum, que possui habitualmente menor conexão com as matérias eleitorais, em comparação com a Especializada.

De igual forma, a questão das penas merece atenção: ao passo em que a norma do Código Eleitoral – específica para a violência contra a mulher – traz a previsão de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos, o Código Penal, mais abrangente, prescreve uma sanção de 3 (três) a 6 (seis) anos. Isso equivale a dizer que a pena mínima nos casos de violência política contra um homem ou uma pré-candidata é quase igual à pena máxima no caso da violência contra a mulher efetivamente candidata.

Feitas essas ponderações, é de se esperar que a edição dos referidos dispositivos sirva a desencorajar o cenário frequentemente inóspito à presença de mulheres, como demonstram os robustos dados¹¹ colhidos

11 Em pesquisa feita pelo jornal “Estadão” junto a todas as 58 mulheres que concorreram aos Executivos municipais das capitais na eleição passada, 50 responderam

nas eleições passadas que não se esperam ver reproduzidos no pleito vindouro.

Considerações finais

Um processo eleitoral fidedigno não pode ignorar as mudanças da sociedade cujos anseios políticos intermedia. Assim, para muito além de normas gerais de jogo, a legislação eleitoral deve cuidar de pressupostos basilares a um Estado Democrático de Direito, que passa pela garantia de isonomia e paridade de armas entre os candidatos, de opções legislativas que mais prestigiem os direitos fundamentais, além de garantir instrumentos estratégicos que levem a cabo a representação social de forma ampla. Nesse sentido é que a cada pleito renovam-se também uma série de alterações normativas que buscam uma adequação do jogo eleitoral a determinados cenários políticos e a um aperfeiçoamento do processo de modo geral.

É importante, portanto, conhecer as regras e, sobretudo, pensá-las criticamente, a fim de garantir que atendam a finalidades coletivas antes de qualquer interesse particular. Mais que isso, é preciso conhecê-las para que a igualdade de condições entre candidatos se dê não apenas no campo normativo, vez que o conhecimento das regras também é um pressuposto de competitividade.

Para o ano de 2022, vislumbram-se regras que alteram, ao menos, lógicas estratégicas, matemáticas e psicológicas do jogo, justificando um

e, entre elas, 44 relataram violência, tendo a maior parte (46,7%) dito sofrer ataques com frequência e (72,3%) afirmar acreditar que os episódios prejudicaram a campanha. Uma das entrevistas relatou ter recebido oferta de R\$ 10 mil para não sustentar a sua candidatura, já que, segundo o autor da oferta, ela era “nova e mulher”. Enquanto uma ouviu durante um debate que, “mesmo sendo mulher, era boa candidata”, outra escutou, de um jornalista, que não servia para ser prefeita, pois era “mulher, feia e sem alma” (GOMES, Bianca. Violência atinge ao menos 75% de candidatas a prefeita em capitais. *O Estado de São Paulo*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,violencia-atinge-ao-menos-75-de-candidatas-a-prefeita-em-capitais,70003576342>).

estudo aprofundado das legislações recentes, o que se buscou delinear com as reflexões aqui traçadas.

Xeque-mate.

Referências

ALVIM, Frederico Franco. Propaganda. In SOUZA, Cláudio André; ALVIM, Frederico; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, HUMBERTO (coord.). **Dicionário das Eleições**. Curitiba: Juruá, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Código Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nbo-4.737-de-15-de-julho-de-1965>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm#art2.

BRASIL. **Lei Complementar nº 184, de 29 de setembro de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp184.htm#art1

BRASIL. **Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm

BRASIL. **Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm

BRASIL. **Lei Federal nº 14.192, de 4 de agosto de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm

BRASIL. **Lei Federal nº 14.197, de 1º de setembro de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14197.htm

BRASIL. **Lei Federal nº 14.208, de 28 de setembro de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm

BRASIL. **Lei Federal nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm.

KERBAUY, Maria Tereza Miceli. Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, FGV, v. 13, nº 53, jul./dez. 2008.

LAVAREDA, Antonio. **A democracia nas urnas**: o processo partidário eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros**: a experiência federal e regional (1945-1964). Rio de Janeiro: Graal, 1983.

TSE. **Resolução nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>.

Marina Almeida Morais · Advogada, professora. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), especialista em Direito Eleitoral e em Direito Público pela UCAM/RJ, Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/GO (2022-2024), membro e coordenadora de comunicação da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep.

Modelos de avaliação de desempenho de atividades parlamentares no Brasil: uma análise crítica

Antônio Augusto de Queiroz
Marco Antônio C. Teixeira

Resumo

O presente artigo tem por objetivo desvendar as conexões dos cinco principais modelos de avaliação de desempenho de atividade parlamentar no Brasil, os rankings políticos, a partir de sua narrativa, seus critérios e resultados. O texto descreve e analisa a importância dos rankings para a confiança nas instituições políticas e na legitimidade do sistema democrático ao mesmo tempo em que aponta problemas, subjetividades e falta de transparência de algumas das metodologias. Analisa a atuação parlamentar na extensão das atividades inerentes aos Parlamentos, incluindo as funções de representar, legislar, alocar recursos públicos, fiscalizar e controlar os atos governamentais. Conclui que não existe metodologia ideal, que abarque ou seja capaz de captar todas as dimensões da atuação parlamentar, mas que a avaliação dos rankings cumpre uma função importante no aperfeiçoamento da qualidade da governança pública.

Abstract

This article aims to unveil the connections of the five main models of performance evaluation of parliamentary activity in Brazil, the po-

litical rankings, based on their narrative, criteria and results. The text describes and analyzes the importance of the rankings for confidence in political institutions and the legitimacy of the democratic system while pointing out problems, subjectivities and lack of transparency of some of the methodologies. It analyzes parliamentary performance in the scope of activities inherent to parliaments, including the functions of representing, legislating, allocating public resources, overseeing and controlling governmental acts. It concludes that there is no ideal methodology, which covers or is able to capture all the dimensions of parliamentary activities, but that the evaluation of the rankings plays an important role in improving the quality of public governance.

O presente artigo objetiva descrever e analisar os principais *rankings* de avaliação de desempenho de deputados e senadores existentes no Brasil, desenvolvidos e mantidos por instituições e especialistas que acompanham o Congresso Nacional, como mecanismos de mensuração da qualidade da representação parlamentar.

Para esse fim, partimos do pressuposto de que os *rankings* políticos são parciais, têm problemas de subjetividade e apresentam vieses ou excessos, mas apesar disso cumprem um papel na democracia. Embora com defeitos e limitações, ao avaliarem os parlamentares nos aspectos de assiduidade, probidade, produção legislativa e exercício de liderança e influência, eles contribuem para corrigir distorções e tornar mais transparentes os comportamentos, as atitudes e os votos dos parlamentares.

A partir desses pontos de vista, são analisados os cinco principais *rankings* de avaliação parlamentar: Os “Cabeças do Congresso”, editado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP); a “Elite do Congresso”, editada pela empresa de consultoria política Arko Advice; os “Melhores Parlamentares”, publicado pelo portal Congresso em Foco; o “Ranking dos Políticos”, divulgado pelo portal com o mesmo nome; e o *Ranking* 5D, publicado pelo portal Atlas Político.

Analisando as metodologias empregadas por cada um dos *rankings* selecionados, é possível desvendar e evidenciar suas características e

eficácia, descobrir os interesses que representam ou a quem servem, verificar se contribuem para a melhoria da representação política e saber como são percebidos.

Com esse propósito, elaboramos uma análise qualitativa, com base em pesquisas documental e bibliográfica, bem como promovemos a aplicação de *survey*. O exame dos dados obtidos foi feito com base nos modelos majoritários e consensual desenvolvidos por Lijphart (2003).

No percurso do artigo, situamos a avaliação de desempenho das atividades parlamentares no campo da governança, descrevemos os modelos da avaliação de desempenho institucional e individual e detalhamos os critérios e as características dos cinco *rankings* de avaliação parlamentar objetos deste artigo.

2. Governabilidade *Versus* Governança

Um primeiro aspecto a ser abordado é a avaliação de desempenho a partir da perspectiva da sua contribuição para a governabilidade e governança.

Para Viana e Oliveira (2018, p. 15), a governabilidade tem a ver com a propriedade estrutural do sistema político, enquanto a governança diz respeito às estratégias adotadas pelos atores políticos incumbidos no centro dos arranjos institucionais para a tomada de decisão. Para eles (p. 15), a governabilidade é condição necessária, mas não suficiente, para que um dado sistema político funcione como se espera.

Nas palavras de Diniz (1996, p. 22), governabilidade expressa as condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade – tais como as características do regime político, a forma de governo, as relações entre poderes, os sistemas partidários, o sistema de intermediação de interesses, entre outros –, enquanto a governança se relaciona com a capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução das metas coletivas.

Para Bresser Pereira (1998, p. 82-83), por sua vez, governabilidade é a capacidade do Estado de governar, respaldada em sua própria legi-

timidade e na relação do governo com a sociedade, enquanto a governança (1998, p. 78) se configura quando um governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

Para o autor (p. 83), a governança estaria contida na governabilidade, na medida em que sem governabilidade plena é impossível obter a governança, mas esta pode ser muito deficiente em situações satisfatórias de governabilidade, como a presente no Brasil. Assim, a governabilidade seria o fim e a governança o meio, ou, dizendo de outro modo, a governabilidade seria gênero do qual a governança pública seria espécie, porque esta não existe sem aquela na Administração Pública.

Já Maria Helena Castro Santos (1997) prefere a expressão capacidade governativa, fazendo crer que neste caso se cuida dos conceitos de governança e governabilidade ao mesmo tempo. Segundo ela, a capacidade governativa¹ engloba tanto características operacionais do Estado (eficiência da máquina pública, formas de gestão, mecanismos de regulação e controle), quanto sua dimensão político-institucional, como as características das coalizões de sustentação do governo, o processo decisório, as formas de representação, as relações entre Executivo e Legislativo, os sistemas partidário e eleitoral, além da relação entre os

1 Wearer e Rochman (1993), citados por Tsebelis (1997), listam as dez diferentes capacidades indispensáveis a todos os governos: 1) a de definir e sustentar prioridades em meio às inúmeras demandas contraditórias que lhes são dirigidas, de modo a garantir que essas prioridades não venham a ser derrotadas; 2) a de destinar recursos para os objetivos mais eficazes; 3) a de inovar quando as velhas políticas fracassam; 4) a de coordenar metas conflitantes de modo a transformá-las em um todo coerente; 5) a de impor perdas a grupos poderosos; 6) a de representar interesses difusos e desorganizados ao lado dos interesses mais concentrados e mais bem organizados; 7) a de garantir a efetiva execução dos programas do governo, uma vez que tenham sido decididos; 8) a de garantir a estabilidade dessas políticas de modo que tenham tempo para produzir efeitos; 9) a de estabelecer e manter compromissos internacionais nos setores do comércio e da defesa nacional a fim de assegurar seu bom desenvolvimento a longo prazo; e, sobretudo, 10) a de administrar as clivagens políticas a fim de garantir que a sociedade não degenera numa guerra civil.

três níveis de governo e a forma ou o grau de interação do público com os privados na definição e condução das políticas governamentais.

Para a autora (1997), um sistema político é dotado de capacidade governativa (governança) se for capaz de: (i) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e (ii) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários. Portanto, de acordo com a autora, a capacidade governativa inclui também aspectos operacionais e financeiros, além da interação do Estado com suas instâncias políticas.

Fukuyama (2013), por outro lado, associa ou explica o conceito de governança a partir da teoria do principal-agente². Ele afirma que a qualidade da governança é diferente dos fins que a governança deve cumprir. Para ele, governança consiste na execução e está associada ao desempenho dos agentes na realização dos desejos dos principais, e não aos objetivos/metastas que os principais estabelecem/definem. Um regime autoritário pode ser bem governado, assim como uma democracia pode ser mal administrada, na visão do autor.

Qualquer que seja a abordagem adotada para a governança, exceto a mais centrada no Estado, o próprio uso do termo governança representa uma aceitação de algum movimento de afastamento do estilo convencional de governo baseado na autoridade. Esse movimento é a favor de abordagens de governo que confiem menos na autoridade formal e mais na interação dos atores do Estado e da sociedade. Além disso, o questionamento da autoridade e da capacidade do Estado implícitas no uso da governança significa que algumas das perspectivas racionalistas sobre o papel dos governos também podem ser questionadas.

2 Jensen e Mackling (1976, p. 308) definem a relação Principal-Agente como um contrato sob o qual uma das partes (o principal) contrata outra parte (o agente) para desempenhar algum serviço em seu nome e que envolve uma delegação de autoridade de tomada de decisão ao agente.

3. Referencial teórico

De acordo com Lijphart, cujo modelo democrático foi desenvolvido na obra *Modelos de democracia: desempenho e padrão de governo em 36 países*, publicada em 2003, existem dois modelos de democracia: o consensual e o majoritário, que são classificados, quanto à distribuição de poder, em dois eixos, um com base na relação Executivo/partido e outro na relação federalismo/unitarismo. Cada modelo é avaliado a partir de dez variáveis.

As variáveis do modelo consensual, segundo Lijphart (2003, p. 54-60), são: 1 – Partilha do Poder Executivo por meio de gabinetes de ampla coalizão; 2 – Equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo; 3 – Sistema multipartidário; 4 – Representação proporcional; 5 – Corporativismo de grupos de interesse; 6 – Governo federal e descentralizado; 7 – Forte bicameralismo; 8 – Rigidez constitucional; 9 – Revisão judicial; e 10 – Independência do Banco Central.

Já as variáveis do modelo majoritário, também conforme Lijphart (2003, p. 28-37), são: 1 – Concentração do Poder Executivo em gabinetes unipartidários de maioria mínima; 2 – Gabinete dominante em relação à legislatura; 3 – Sistema bipartidário; 4 – Sistema de eleições majoritário e desproporcional; 5 – Pluralismo de grupos de interesse; 6 – Governo unitário e centralizado; 7 – Concentração do poder legislativo numa legislatura unicameral; 8 – Flexibilidade constitucional; 9 – Ausência de revisão constitucional; e 10 – Banco Central controlado pelo Poder Executivo.

Conforme Lijphart (2003, p. 18), o modelo majoritário segue a lógica da concentração de poderes nas mãos de maiorias governativas, enquanto o modelo consensual se pauta pela dispersão de poderes e pela garantia da expressão político-institucional das minorias. No modelo majoritário há um predomínio do Executivo, enquanto o modelo consensual se caracteriza por uma relação mais equilibrada entre Executivo e Legislativo. O modelo majoritário é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual

se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão (“democracia de negociação”).

A combinação das características do modelo consensual é a que mais se aproxima dos arranjos institucionais brasileiros pós-Constituição de 1988. E esse modelo, segundo palavras do próprio Lijphart, exceto quanto à administração macroeconômica e ao controle da violência, é melhor que o majoritário, tanto na dimensão executivo-partidos, quanto na qualidade e na representatividade democrática, assim como em relação à generosidade e benevolência na orientação de suas políticas públicas.

3.1 Análise de Desempenho do Parlamento e seus membros: tipos de enfoque

A produção de estudos sobre o desempenho do Poder Legislativo e seus membros tem crescido no Brasil e no mundo, por iniciativa de acadêmicos, de especialistas, de *think tanks*³, de ONGs e dos próprios Parlamentos, principalmente por estímulo dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, a ONU, a OCDE, que apoiam estudos na perspectiva de melhoria da governança, da ampliação da transparência, da prestação de contas, da legitimidade das instituições legislativas e da própria democracia.

De fato, segundo Santos (1998), desde meados da década de 1990, observa-se um crescimento significativo de estudos legislativos no âmbito da comunidade de cientistas políticos brasileiros. Para ele, cada vez mais o Poder Legislativo, sua estrutura e decisões conquistam o interesse de analistas profissionais e curiosos amadores da política brasileira.

3 *Think tanks* são instituições que desempenham um papel de *advocacy* para políticas públicas, além de terem a capacidade de explicar, mobilizar e articular os atores. Atuam em diversas áreas, como segurança internacional, globalização, governança, economia internacional, questões ambientais, informação e sociedade, redução de desigualdades e saúde (ENAP, 2020).

3.1.1 Modelos de Avaliação Institucional dos Parlamentos

As metodologias de avaliação de desempenho do Legislativo têm duplo objetivo. De um lado, verificar se o Legislativo dispõe de meios – recursos humanos, materiais, tecnológicos e processuais – adequados para cumprir de modo eficaz sua missão institucional de representação dos cidadãos, e, de outro, analisar o modo como o faz, ou seja, se há transparência, prestação de contas e responsabilização. A legitimidade do Parlamento depende de regras e arranjos institucionais, mas principalmente do comportamento ou do modo como o Parlamento exerce suas obrigações e prerrogativas.

A produção literária sobre o Poder Legislativo, entretanto, prioriza mais o aspecto institucional do Parlamento e menos os parlamentares individualmente, tanto em nível internacional quanto no Brasil.

Os estudos sobre a dimensão institucional do Parlamento são abundantes. No campo internacional, podemos citar o livro *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, de Mercedes García Montero (2009), que analisou o processo legislativo em 15 países da América Latina com o objetivo de mensurar o peso do desenho institucional sobre a produção legislativa, especialmente para medir a influência dos Presidentes e dos Parlamentos desses países na formulação das leis, tendo inclusive criado um índice: Índice de Poder Institucional Legislativo (IPIL). Outro exemplo de experiência internacional é o estudo “Um índice para medir a Força do Legislativo”, de autoria de José Álvaro Moises e Sérgio Simoni Jr. (2014), elaborado com o objetivo de mensurar os poderes legislativos dos países da América do Sul em perspectiva comparada.

Em nível de Brasil, podemos citar o estudo “Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?”, de autoria de Magna Inácio e Fernando Meneguín (2014), que abordam criticamente as metodologias de avaliação de desempenho do Poder Legislativo baseadas em produtividade e propõem uma abordagem global e dinâmica com base no funcionamento das instituições legislativas. Os autores, que estudaram o funcionamento da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, desen-

volveram o Índice de Desempenho Legislativo (IDL) com base numa metodologia que considera três dimensões inerentes ao processo legislativo e decisório no âmbito do Poder Legislativo: 1) representatividade das instâncias decisórias; 2) condições informacionais da deliberação legislativa; e 3) processo legislativo.

Outro estudo pioneiro na investigação da avaliação institucional dos Legislativos Estadual e Municipal foi desenvolvido por Humberto Dantas e Luciana Yeung, sob o título “Indicadores de desempenho para Parlamento: o desafio de aferir práticas políticas”. O trabalho de Dantas e Yeung (2013, p. 47) busca construir uma métrica capaz de medir o desempenho político-funcional de uma Câmara de Vereadores ou Assembleia Legislativa, com base em quatro conjuntos de indicadores relacionados às funções do Legislativo. Para a construção do índice, os autores (2013, p. 50) partiram de pressupostos legais pautados em quatro grandes subíndices: promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente. Cada um dos subítemos, por sua vez, contará com quatro indicadores com viés prioritariamente quantitativo.

Os quatro modelos de avaliação, de alguma forma, contemplam a essência do Poder Legislativo, que consiste em estabelecer freios e contrapesos ao Poder Executivo e buscar equacionar, de forma pacífica, os conflitos que os indivíduos, na sociedade, não podem nem devem assumir diretamente (QUEIROZ, 2015). Nesse diapasão, o manejo de regras e processos, assim como a negociação de conteúdo das políticas públicas – nas arenas distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva –, é o caminho natural para que o Poder Legislativo seja eficaz no cumprimento de sua missão institucional.

3.1.2 Modelos de Avaliação de Desempenho Individual de Parlamentares

Praça e Dantas (2012b, p. 01), em *A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais*, chamam a atenção para as dificuldades de acompanhamento parlamentar, destacando que:

Em qualquer sistema político, o acompanhamento do trabalho parlamentar enfrenta desafios ligados ao desenho institucional dentro do qual operam os parlamentares. No Brasil, três desafios nesse sentido são especialmente relevantes: o sistema eleitoral, a centralização do processo legislativo e o uso de regras informais.

Nicolau e Power (2007), que também abordam a dificuldade do acompanhamento parlamentar, destacam que, no Brasil, os deputados federais desenvolvem diferentes padrões de prestação de contas, associados a uma série de fatores, tais como a sua base eleitoral, o tipo de ambição de carreira, a especialização parlamentar e o vínculo com determinados grupos de interesse.

O livro *De Olho no Legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares*, desenvolvido por Dantas (2013), é a principal experiência de avaliação individual de parlamentares na perspectiva da sociedade civil organizada. Trata-se de uma das poucas publicações sobre a avaliação dos membros do Poder Legislativo no Brasil, com um roteiro didático de como monitorar e fiscalizar o desempenho dos representantes do povo, cujo método pode ser replicável aos parlamentares dos três níveis de Federação: União, Estados/DF e Municípios.

De acordo com Dantas (2013, p. 28), um índice de desempenho parlamentar ideal deve contemplar critérios claros e amplamente justificados, mediante a escolha dos mais razoáveis e viáveis para o tipo de atividade. Para o autor, o índice deve considerar as seguintes características: 1. Prioritariamente quantitativo; 2. Replicável a diferentes parlamentos; 3. Com alternativas para a construção; 4. Simples; 5. Relativo à realidade de cada Parlamento; 6. Abrangente no olhar sobre os parlamentares; 7. Objetivo; 8. Classificatório; 9. Com periodicidade de um semestre e máximo de um mandato; e 10. Avaliar parlamentares relativamente à igualdade de posição.

Para o autor (2013, p. 28), os indicadores de avaliação devem corresponder a ações distribuídas em cinco grupos de variáveis, nas dimensões de: 1. Legislador; 2. Fiscalizador; 3. Transparente; 4. Gestor; e 5.

Coerente. Para ele (p. 29), os três primeiros grupos de variáveis estão associados a questões legais e devem ser obrigatórios, já que o parlamentar tem a obrigação de legislar, fiscalizar e ser transparente, enquanto os outros dois grupos de variáveis (gestão e coerência) podem ser incluídos ou não entre os critérios, porque são discutíveis e podem ser refutados.

4. Desvendando os *rankings* – características e metodologia

No Brasil, destacam-se cinco metodologias de avaliação de desempenho de deputados e senadores, desenvolvidas por entidades e especialistas que acompanham o Congresso. Descreveremos, a seguir, as características de cada uma delas, identificando seus critérios e objetivos, bem como avaliando se contribuem para o aperfeiçoamento da democracia.

Iniciamos com a apresentação de cada uma das instituições da sociedade civil que desenvolveram esses *rankings*, para nos situarmos em relação aos interesses que elas representam.

A mais antiga é o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), idealizador da publicação “Os Cabeças do Congresso”. Trata-se de uma entidade sem fins lucrativos, de caráter associativo, que foi fundado em 19 de dezembro de 1983 por um conjunto de entidades sindicais de trabalhadores. Sua missão é atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional, com vistas à institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais do movimento sindical. Segundos os estatutos da entidade, ela é mantida e dirigida por organizações sindicais de trabalhadores e se rege pelos seguintes princípios: decisões democráticas; atuação suprapartidária; conhecimento técnico; atuação como instrumento dos trabalhadores; e transparência, participação e ética.

A Arko Advice, empresa de consultoria política, faz o acompanhamento do Congresso Nacional para o mercado, promove pesquisas e

investigações sobre liderança política, tendo como um de seus produtos a publicação *A Elite Parlamentar*, com pelo menos uma edição em cada legislatura, desde 1996.

O Congresso em Foco é uma empresa de comunicação jornalística e de prestação de serviços de análise da notícia, com sede em Brasília, que mantém um site (<https://congressoemfoco.uol.com.br>) de cobertura política com elevado nível de acesso e de influência entre políticos, jornalistas e outros formadores de opinião. De acordo com o portal, trata-se de um veículo jornalístico que faz uma cobertura apartidária do Congresso Nacional e dos principais fatos políticos com o objetivo de auxiliar o (e)leitor a acompanhar o desempenho dos representantes eleitos. A organização registra que não possui nenhum vínculo com partidos políticos, mas apoia causas que considera de interesse geral, como a defesa da democracia e dos direitos humanos, a luta contra as desigualdades sociais e regionais e o combate à corrupção.

O *Ranking* dos Políticos se apresenta como uma iniciativa da sociedade civil que avalia e classifica os deputados e senadores entre os melhores e piores, segundo critério de combate a privilégios, desperdícios e corrupção no poder público. Foi criado em 2011, por Alexandre Ostrowiecki e Renato Feder, autores do livro *Carregando um elefante*, publicado em 2007. O objetivo do *ranking*, segundo seus idealizadores, é instrumentalizar a população para apoiar os políticos ranqueados como “os melhores” e afastar da vida pública aqueles classificados como “os piores”.

O Atlas Político, criado pelo cientista político Andrei Roman e pelo matemático Thiago Costa, é uma plataforma de transparência política que capacita os cidadãos a manter seus políticos responsáveis, avaliando o desempenho dos parlamentares por meio do *Ranking* 5D. Trata-se de um site da empresa de *Big data* e inteligência em mídia social, que desenvolveu uma ferramenta de uso da população para exercer o monitoramento da atuação dos parlamentares, com informações para o engajamento de qualquer cidadão na defesa de iniciativas que considerem importantes para o país (MIRANDA, 2015, p. 34).

Das cinco metodologias, duas delas – Diap e Arko Advice – identificam atores-chave do processo decisório e os classifica segundo suas habilidades e capacidade de liderança, enquanto as outras três – Congresso em Foco, *Ranking* dos Políticos e Atlas Político – fazem o ranqueamento dos parlamentares com base em juízo de valor de suas ações e comportamentos, de acordo com a pontuação obtida segundo os critérios fixados. De todas, o prêmio Congresso em Foco é a única em que há votação popular. Todas as demais seguem outros critérios.

O quadro a seguir traz uma síntese das principais características de cada *ranking*.

<i>Rankings</i>	O que pretende medir	Crítérios	Periodicidade
Diap	Influência e liderança	Institucional, reputacional e decisional	Anual – estático
Arko Advice	Influência e liderança	Por tipo de liderança – formal ou informal	Ao menos uma vez por legislatura – estático
Congresso em Foco	Melhores do Congresso – categoria geral – escolha do público e do júri Melhores Parlamentares por segmentos específicos – escolha do público e do júri, e Parlamentares Mais Bem Avaliados pelos Jornalistas	assiduidade, 2) participação em debates; 3) apresentação de proposições; 4) capacidade de articulação política, e 5) combate à corrupção e ao desperdício	Anual – estático
<i>Ranking</i> dos Políticos	Melhores e piores parlamentares	Combate: 1) privilégios, 2) desperdícios, 3) corrupção, e 4) outros, como opinião sobre temas da agenda política	Recorte por legislatura e por ano, com atualização diária – dinâmico
Atlas Político – <i>Ranking</i> 5D	Parlamentares mais atuantes	1) Representatividade, 2) Campanha Responsável, 3) Ativismo Legislativo, 4) Debate Parlamentar, 5) Fidelidade Partidária	Recorte por legislatura e por ano, com atualização diária – dinâmico

Fonte: elaborado pelo autor, com base nas metodologias de cada ranking.

4.1 Constatações sobre os *rankings*

Pela análise dos portais, das publicações impressas das organizações e de estudos sobre os *rankings*, foi possível identificar as características e os critérios de cada um, o que possibilitou chegar a algumas constatações interessantes a respeito deles.

A primeira constatação é que dos cinco *rankings*, dois medem influência e liderança, casos do Diap e da Arko Advice, e três emitem juízo

de valor sobre o desempenho parlamentar (Atlas Político, Ranking dos Políticos e Congresso em Foco).

A segunda constatação é que deles, três *rankings* são estáticos, ou seja, há um período determinado para a escolha ou eleição dos nomes (Diap, Arko Advice e Congresso em Foco) e dois são dinâmicos, oscilando a posição dos parlamentares no *ranking* a cada fato novo ou informação acrescentada à base de dados ao longo da sessão legislativa (*Ranking* dos Políticos e *Ranking* 5D).

A terceira constatação é que os *rankings* têm pontos em comum, como também atesta Miranda (2015, p. 45). Todos utilizam as mesmas fontes ou as mesmas bases de dados oficiais na tentativa de estabelecer elo de informação entre os representantes e os representados, ainda que com tratamentos diferentes. Todos consideram a influência do sistema político eleitoral no processo decisório, porém nem todos levam em consideração nuances do processo legislativo. E todos preferem o tratamento individual dos dados e não as atuações por bancada partidária, regional ou ideológica.

A quarta constatação é que, nos *rankings* que avaliam influência e liderança, casos do Diap e Arko Advice, o padrão que sempre prevalece é o da ocupação de postos institucionais na estrutura das Casas Legislativas. E, ainda que apliquem critérios distintos, o resultado dos dois leva a certo equilíbrio nas posições políticas entre esquerda e direita, embora o Diap eleja mais parlamentares à esquerda em seu *ranking*, enquanto a Arko Advice escolha mais à direita do espectro político.

A quinta constatação é que, no caso do Congresso em Foco, a escolha do júri especializado prioriza critérios racionais e foca na eficácia da atuação parlamentar, enquanto a escolha dos jornalistas sempre prioriza a oposição, com prevalência de parlamentares à esquerda; e a do público prioriza a exposição na mídia, com prevalência de parlamentares situados nos extremos do espectro político e com discurso anticorrupção.

A sexta constatação é que, no caso do *Ranking* dos Políticos, o padrão é sempre liberal e fiscal, não sendo possível, por seus critérios, que

algun parlamentar de esquerda, ou que priorize pautas sociais, seja considerado “bom” pelo *ranking*.

4.2 Percepções sobre os *rankings* no *survey*

Para captar as percepções sobre os *rankings*, desenvolvemos um *survey* que foi aplicado, anonimamente, a uma amostra previamente selecionada de 70 participantes, divididos em 7 grupos de 10 indivíduos: parlamentares, jornalistas, profissionais de relações governamentais e institucionais, consultores legislativos, representantes de organizações da sociedade civil, acadêmicos e especialistas, e eleitores.

O questionário do *survey* foi previamente testado e ajustado, sendo submetido aos integrantes da amostra, por meio de mensagem, via *Whatsapp*, encaminhando-se o *link* para preenchimento *on line* no website *startquestion.com*. Para esse fim, fizemos a assinatura do serviço, de forma a permitir a coleta dos dados e a geração do tratamento estatístico das respostas e respectivos cruzamentos.

Recebidas, as respostas foram incorporadas a um banco de dados no *software* SPSS 25, gerando-se as distribuições de frequências nas tabelas para exame do conteúdo, ratificando os dados preliminares obtidos através do *startquestion.com*. Com base nessas respostas, passou-se ao exame das hipóteses formuladas.

Quanto ao nível de isenção dos *rankings*, de acordo com as respostas ao *survey*, todos os *rankings* possuem algum grau de parcialidade. No conjunto da amostra, 61,43% consideram o *ranking* do Diap completamente isento e 32,86% o consideram parcialmente isento, ante 41,43% que acham o Prêmio Congresso em Foco completamente isento e 41,43% (o mesmo percentual) parcialmente isento. O *ranking* da Arko Advice é o terceiro mais isento, com 28,57% de respostas que o consideram totalmente isento, e 37,14% que o acham parcialmente isento. O *ranking* do Atlas Político é completamente isento para apenas 7,14%, é parcialmente isento para 37,14% e enviesado para 15,71%. Porém, como é o menos conhecido de todos os *rankings*, sendo total-

mente desconhecido por 38,57% da amostra, apenas 60% souberam opinar sobre seu nível de isenção. O *Ranking* dos Políticos é completamente isento para 10% dos respondentes, parcialmente isento para 27,14% e enviesado ou defende interesses ideológicos ou está a serviço de interesses econômicos para 31,43%. Todavia, 31,43% não souberam opinar, também por ser desconhecido por 27,14% da amostra. Assim, os dados do *survey* não permitem concluir que as metodologias, como um todo, sejam isentas.

Sobre as falhas e deficiências dos três *rankings* que emitem juízo de valor, o Congresso em Foco é percebido como o mais subjetivo, com 37,14%, seguido do *Ranking* dos Políticos, com 30%, e do Atlas Político, com 27,14%. No quesito favorecimento e viés, o recordista é o *Ranking* dos Políticos, com 37,14%, seguido do Congresso em Foco, com 27,14%, e do Atlas Político, com 20%. E na ausência de transparência há três *rankings* empatados como os menos transparentes, com 18,57%: Atlas Político, Congresso em Foco e *Ranking* dos Políticos. Por fim, no quesito nenhuma falha, a melhor performance é do Diap, com 44,29%, seguido do Congresso em Foco e da Arko Advice, respectivamente, com 21,43% e 20% da amostra, contra apenas 4,29% do Atlas Político e 1,43% do *Ranking* dos Políticos.

Entretanto, dos três *rankings* que emitem juízo de valor (Atlas Político, Congresso em Foco e *Ranking* dos Políticos), apenas o *Ranking* dos Políticos possui critérios claramente enviesados. De fato, durante a pesquisa, ficaram evidentes as distorções desses *rankings*. Seus critérios são direcionados para favorecer parlamentares alinhados com a pauta liberal e fiscal. A evidência disto é que nenhum parlamentar situado à esquerda do espectro político ou que priorize uma pauta social, mesmo que seja o primeiro colocado em outros *rankings*, consegue ser considerado bom parlamentar pelo *Ranking* dos Políticos. Pela lógica do *ranking*, todos são considerados “ruins” e não devem ser reeleitos.

Sobre a importância dos *rankings*, Miranda (2015, p. 44) afirma que “os parlamentares utilizam os *rankings* como uma espécie de prestação de contas aos eleitores”. Nas respostas ao *survey*, 25,71% acham que os

rankings servem para valorizar e premiar os parlamentares que melhor representam seus eleitores, 30% admitem que servem para valorizar e premiar os parlamentares com maior visibilidade nos meios de comunicação, independentemente das pautas que defendem, e 24,29% afirmam que servem como instrumento de fiscalização do desempenho dos parlamentares na perspectiva da população. Somente 12,86% acham que são utilizados para promover os interesses de seus patrocinadores.

5. Conclusões e recomendações

Os *rankings* ou as metodologias de avaliação do desempenho parlamentar são percebidos pela literatura como ferramentas desenvolvidas com o objetivo de melhorar a governança pública e recuperar a confiança nas instituições e no sistema democrático, hipóteses que foram confirmadas pelo *survey* realizado nesta pesquisa. Ou seja, os *rankings* estão associados às grandes questões de governos democráticos. De acordo com Maria da Conceição Couto da Silva (2016, p. 14), a governança da administração pública luta com problemas de representação, de controle político da burocracia e com a legitimidade democrática das instituições e redes. Para ela, a governança reencontra as atividades dos administradores públicos para lidar com os problemas provocados pelo contexto de mudança. O objetivo da avaliação parlamentar, segundo Bosley (2007), é o fortalecimento público dos Parlamentos e o reconhecimento de sua importância para o processo democrático.

Nesse contexto, os *rankings* políticos possuem duas dimensões importantes: uma como ferramenta de avaliação do desempenho dos agentes políticos, em especial dos parlamentares, e outra de instrumento de resgate da confiança nas instituições políticas, e, em consequência, na própria democracia. Na primeira, busca ampliar a transparência e as prestações de contas dos agentes políticos. Na segunda, busca fortalecer os laços entre representantes e representados, na tentativa de recuperar a confiança nas instituições e nos seus membros como forma de fortalecer o sistema democrático.

O *survey*, nessa mesma perspectiva, trouxe algumas revelações importantes sobre o papel e a importância dos *rankings* para o envolvimento político dos cidadãos e a defesa da democracia. Para 64,29% da amostra, os *rankings* são percebidos como instrumentos que ajudam a melhorar a representação política. Para 37,14% da amostra, a divulgação dos *rankings* contribui para aumentar o envolvimento ou engajamento político da sociedade. A transparência da atuação parlamentar, segundo a amostra, contribui: a) para aumentar a confiança das pessoas nas instituições e na democracia (75,71%); b) para melhorar a qualidade dos processos de tomada de decisão do governo (45,71%); c) para aumentar a responsabilização dos governantes (47,14%); d) para aumentar a visibilidade dos parlamentares perante seus eleitores (48,57%); e e) para limitar o espaço para a corrupção e improbidade (25,71%). Do mesmo modo, segundo 84,29% da amostra, o acesso a informações sobre a forma como os parlamentares decidem os temas de interesse da sociedade também contribui para aumentar a confiança nas instituições e na democracia.

A elaboração de *rankings*, por isso mesmo, requer muito cuidado e responsabilidade. Para Miranda (2015, p. 44), a elaboração de índices, critérios e demais categorias para aferir o trabalho dos membros do Legislativo se mostra uma aventura ou mesmo maratona de artifícios estatísticos e conceituais, que denota o esforço de traduzir como atuam nossos representantes.

De fato, a complexidade de nosso sistema político, com suas regras eleitorais e decisórias, especialmente a forma como os deputados são eleitos, pelo sistema eleitoral de lista aberta, dificulta a definição de critérios precisos de avaliação. Para Praça e Dantas (2012b, p. 5), por exemplo, os parlamentares não sabem quem os elegeram. Não conhecem as preferências de seus eleitores. Não podem, assim, agir dentro do Legislativo de maneira a atender preferências de eleitores que não conhecem.

Para além disto, a medição do desempenho parlamentar, tanto na esfera institucional quanto na individual, é influenciada por pelo menos quatro grupos de variáveis que o avaliador não controla, como: 1) o con-

texto de governança, especialmente o modo como se dá a relação entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil; 2) a cultura parlamentar, ou o conjunto de crenças e práticas motivadoras ou restritivas; 3) a capacidade organizacional do Parlamento, nos aspectos políticos e administrativos; e 4) as linhas de atuação ou prioridades do parlamentar, dentro das dimensões possíveis nos campos técnico-político-administrativo-legislativo-parlamentar. De acordo com Mercedes García Montero (2009), o desenho institucional pode favorecer o Executivo ou o Legislativo na distribuição de poder, mas o sucesso ou fracasso das estratégias dos poderes também depende das características contextuais, como a conformação política do Parlamento e do Governo.

Outra evidência da dificuldade para a definição de metodologias de avaliação é que a atuação parlamentar também é moldada pelas regras constitucionais e regimentais, pelos arranjos institucionais e pelos incentivos e restrições partidárias. Para Mercedes García Montero (2009), o tamanho e o nível de coesão da base do governo, formada pelos partidos políticos, são determinantes para os resultados. E, além disso, para ter uma boa performance, o deputado ou senador precisa de iniciativa e habilidade política.

Assim, considerando a complexidade dos aspectos que envolvem a avaliação de desempenho parlamentar e a diversidade de interesse que o deputado ou senador representa, não existe uma metodologia ideal, que abarque ou seja capaz de captar todas as dimensões da atuação parlamentar, como as de representar, legislar, alocar recursos públicos, fiscalizar e controlar os atos governamentais etc.

Conforme Miranda (2015, p. 44), os resultados dos *rankings* ou prêmio são tratados pelos parlamentares como uma espécie de prestação de contas do mandato para sua base eleitoral. Havendo entre os critérios exigências a respeito de integridade, de capacidade de influência, de antidesperdícios, é natural que os parlamentares, na expectativa de serem reconhecidos por esses *rankings*, busquem adequar sua atuação aos respectivos critérios, como aliás recomendam os movimentos de renovação política, como o Renovabr, entre outros.

Os *rankings* de avaliação parlamentar, mesmo com suas imperfeições, são iniciativas louváveis e válidas que precisam ser aperfeiçoadas, tanto porque são levadas em consideração por diversos formadores de opinião (como a imprensa, os cientistas políticos, as instituições econômicas, as agências de *rating*, os trabalhadores, os empresários, o governo, os lobistas e também os eleitores), quanto porque, de algum modo, contribuem para o aperfeiçoamento da representação parlamentar e para uma melhor compreensão do papel dos representantes do povo no desenvolvimento político, econômico e social do País.

Nessa perspectiva, recomendamos novas investigações que aprofundem o estudo de ferramentas de aferição do desempenho dos parlamentares em seus aspectos qualitativos e quantitativos, a partir de índices e indicadores que possam avaliar o exercício do mandato parlamentar nas funções ou dimensões: 1) inerentes às atividades legislativas; 2) relativas à habilidade de liderança e influência; 3) de representação política; 4) de alocação de recursos públicos; 5) de fiscalização, supervisão e controle; 6) de integridade, ética, transparência e accountability. Quanto aos efeitos que os *rankings* possam ter em relação ao próprio desempenho dos membros do Parlamento e suas carreiras, pesquisas futuras poderão aferir o quanto os seus resultados influenciam as decisões partidárias, ou dos próprios parlamentares, quanto à sua viabilidade política como candidatos a postos no Executivo, ou em outras posições que dependam de indicação partidária.

Finalmente, considerando a complexidade dos aspectos que envolvem a avaliação de desempenho parlamentar e a diversidade de interesses que os deputados ou senadores representam, podemos dizer, à guisa de conclusão, que embora não exista uma metodologia ideal, que abarque ou seja capaz de captar todas as dimensões da atuação parlamentar – como as de representar, legislar, alocar recursos públicos, fiscalizar e controlar os atos governamentais – novos estudos e investigações devem ser realizados na perspectiva de aperfeiçoamento desses mecanismos de avaliação de desempenho de atividades parlamentares. O desafio é reduzir ou eliminar a subjetividade e, em consequência, os riscos de vie-

ses, que podem distorcer a avaliação e produzir informação de má qualidade para o público interessado.

6. Referencial bibliográfico

BRESSER PEREIRA L. Reforma do Estado nos Anos 90 – lógica e mecanismos de controle, **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº. 45, (1998).

BOSLEY, John. **A review of parliamentary Scorecards in Africa**. ACBF Working paper. **4th Annual Meeting of Technical Advisory Panels and Networks (TAP-NETs)** 28-30 mar. 2007, Bamako-Mali. Harare: The African Capacity Building Foundation, 2007.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 40, nº 3, pp. 335-376, 1997.

DANTAS, Humberto (org.). **De olho no Legislativo: um método para acompanhar mandatos parlamentares**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e Movimento Voto Consciente, 2013.

DANTAS, Humberto; YEUNG, Luciana. Indicadores de desempenho para parlamento: o desafio de aferir práticas políticas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, vol. 15, nº 24, 2013.

DIAP. **Os cabeças do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes no poder Legislativo**. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2020.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90, **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, vol. 10, nº 4, out./dez., 1996.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: *Accountability* e Política de Publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 84, p. 353-364, 2011.

FUKUYAMA, Francis. **What is Governance?** CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development, 2013. Disponível em <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>.

GARCÍA MONTERO, Mercedes. **Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

INÁCIO, Magna; MENEGUIN, Fernando. **Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?** Núcleo de Estudos da Consultoria Legislativa – Textos para Discussão nº 155, Brasília: Senado Federal, p. 3-37, set. 2014.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MIRANDA, Juliana P. **Uma análise dos modelos de avaliação de desempenho parlamentar.** Monografia (Especialização em Ciência Política) – Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2015

MOISÉS, José Álvaro; SIMONI JÚNIOR, Sérgio. Um índice para medir a força do Legislativo. In: MOISÉS, José Álvaro (org.) **O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade: representação, participação e controle interinstitucional no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung: NUPPs, p. 11-31, 2014.

NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (org.) **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 6, p. 1343-1368, 2009.

PRAÇA, Sergio; DANTAS, Humberto. **O acompanhamento parlamentar pelo Movimento Voto Consciente.** São Paulo: Voto Consciente, 2012.

PRAÇA, Sergio; DANTAS, Humberto. **A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais.** São Paulo: Voto Consciente, 2012.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Relações Institucionais e Governamentais: o que é, como é onde se faz.** Brasília: Diap, 2015.

SANTOS, Fabiano. Novas e velhas verdades sobre organização legislativa e as democracias. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, vol. 41, nº 4, p. 863-873, 1998.

SILVA, Maria da Conceição Couto da. **A governança nas instituições de Ensino Superior: o caso da Universidade Federal de Pernambuco.** Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco. Recife: IFP, 2016.

TSEBELLIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto *Players* no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 12, nº 34, 1997.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; OLIVEIRA, Vítor. Governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão. *In*: DANTAS, Humberto (org.) **Governabilidade: para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. pp. 13-23, 2018.

Antônio Augusto de Queiroz · Jornalista, consultor e analista político, mestre em Políticas Públicas e Governo pela FGV/DF, ex-diretor de Documentação do Diap e sócio-diretor das empresas “Queiroz Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais” e “Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas”.

Marco Antônio C. Teixeira · Mestre e doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. É professor adjunto da FGV EAESP e colaborador da FGV EPPG em Brasília. Leciona nos cursos de graduação, Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo e, também, no Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas.

A urna eletrônica brasileira é um equipamento de primeira ou de última geração?

Rodrigo C. M. Coimbra

Resumo

Muitos críticos da urna eletrônica alegam que o equipamento brasileiro é defasado, de “primeira geração”, com as mesmas características introduzidas na sua criação em 1995. Ocorre que essa alegação não encontra respaldo em argumentos científicos. Esse artigo explora esse pretendo modelo de classificação de urnas, apresenta as suas inconsistências e demonstra qual é o real nível de evolução tecnológica da urna brasileira, apontando até como poderá ser a sua evolução nos próximos anos.

Abstract

Many critics of the electronic ballot box claim that the Brazilian equipment is outdated, “first generation”, with the same characteristics introduced at its creation in 1995. This claim is not supported by scientific arguments. This article explores this alleged ballot box classification model, presents its inconsistencies and demonstrates what the real level of technological evolution of the Brazilian ballot box is, even pointing out how it might evolve in the coming years.

Tem ganhado popularidade o debate em torno da qualificação tecnológica da urna eletrônica brasileira. Muitos críticos têm classificado

o equipamento como ultrapassado, com as características de um dispositivo projetado nos anos 1990.

Essa discussão chegou até a Câmara dos Deputados quando estava em discussão Proposta de Emenda à Constituição que se propunha a tornar obrigatório o voto impresso pelas urnas – PEC 135/2019.¹ Numa das sessões da comissão especial que discutia a PEC, o deputado relator da matéria comparou a urna com equipamentos dos anos 1990, tais como uma máquina de escrever, um aparelho de fax e um telefone celular (Figura 1).

FIGURA 1. Sessão de comissão da Câmara dos Deputados que discutia PEC 135/2019



Assessor parlamentar segurando um telefone celular para demonstração da alegada obsolescência da urna. Reprodução do canal YouTube do jornal O Globo.²

Ainda que essa cena caricata não tenha contribuído para a aprovação da PEC (o texto foi rejeitado na comissão especial e no plenário da Câmara), ela ilustra com clareza a visão que esses críticos têm da urna:

1 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2220292>

2 <https://www.youtube.com/watch?v=39ExxNl89LM>

um equipamento de primeira geração que teria ficado para trás ao longo da evolução tecnológica.

Esses mesmos críticos também sugerem que as urnas brasileiras precisam evoluir para uma segunda ou terceira geração de máquinas de votação, mais modernas, seguras e auditáveis. Mas essa classificação é correta? Ela possui respaldo científico?

Este artigo apresenta a classificação em gerações utilizadas pelos críticos da urna eletrônica. Dessa forma, são demonstradas as inconsistências desse modelo classificador, assim como a real posição do equipamento brasileiro dentro do cenário mundial de tecnologia eleitoral. Ao final, é apresentada a provável trilha de futuro para a urna eletrônica.

Gerações de urnas

A classificação das urnas eletrônicas em gerações foi proposta pela primeira vez pelo professor Pedro Rezende (Universidade de Brasília, Departamento de Ciência da Computação) numa audiência pública realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em julho de 2010 para a licitação de novas urnas eletrônicas. Na ocasião, ele apresentou a seguinte classificação por gerações (Rezende, 2010):

- **1ª geração – DRE.** Os primeiros equipamentos seriam do tipo de gravação eletrônica direta dos votos (*direct-recording electronic – DRE*). Nessas urnas, os votos depositados pelos eleitores são registrados unicamente de forma eletrônica. Esse modelo não permitiria recontagens e estaria altamente vulnerável a fraudes por *software*.
- **2ª geração – VVPAT.** A geração seguinte adicionaria uma trilha de auditoria em papel dos votos (*voter-verified paper audit trail – VVPAT*). Nesse cenário, as urnas imprimiriam os votos, que seriam validados pelos eleitores, além de manterem o registro eletrônico. Uma alternativa seria a produção de um registro em papel (um cartão marcado) que em seguida seria digitalizado para a geração de um registro eletrônico. Esse modelo permitiria recontagens e reduziria o risco

associado ao *software*, mas introduz o problema de confiança sobre a recontagem.

- **3ª geração – E2E.** A última geração adicionaria um mecanismo criptográfico capaz de garantir que um voto depositado pelo eleitor na urna foi corretamente apurado e totalizado (*end-to-end auditable* – E2E). Esse modelo adicionaria às gerações anteriores um elemento criptográfico ao registro eletrônico capaz de fornecer ao eleitor um recibo do seu voto que o permite verificar que este foi corretamente contado, ao mesmo tempo que preserva o sigilo da votação. Essa geração resolveria o problema de confiança sobre a recontagem dos votos.

O professor sustenta que uma geração sucedeu à outra justamente em busca da solução dos problemas da anterior. Dessa forma, Rezende (2010) sugere ter havido uma evolução cronológica das urnas ao redor do mundo. Ocorre, porém, que essa tese não possui sustentação em elementos cronológicos, tampouco possui amparo na comunidade acadêmica internacional.

O próprio prof. Rezende nunca apresentou um trabalho para publicação, submetido a revisão por pares, defendendo essa forma de classificação das urnas. Também não há trabalhos acadêmicos internacionais que propõem ou discutem esse tipo de classificação. Na comunidade internacional, os pesquisadores se limitam a classificar as tecnologias empregadas no processo de votação tão somente de acordo com as suas características técnicas.

Os pesquisadores do MIT Election Data Science Lab (2022) classificam os equipamentos de votação em cinco tipos de tecnologia: cédulas de papel, máquinas de alavanca, cartões perfurados, cédulas digitalizadas e DRE. Segundo o levantamento feito pelos pesquisadores do MIT, nos Estados Unidos os cinco tipos de tecnologia coexistiam na década de 1980. No ano de 2016 as cédulas digitalizadas e as urnas DRE eram as tecnologias predominantes naquele país. Sistemas com cédulas digitalizadas ou cartões perfurados foram introduzidos nos anos 1960.

Ainda no cenário internacional, mesmo a cultura popular não adota um modelo de classificação das urnas por gerações. No artigo da Wikipedia sobre voto eletrônico há a seguinte classificação³: sistema eletrônico baseado em papel (cartões perfurados ou cédulas digitalizadas), DRE (com ou sem impressão do voto) e voto online.

Na comunidade acadêmica brasileira, a primeira menção à classificação de urnas por gerações surge no artigo *Critérios para Avaliação de Sistemas Eleitorais Digitais* (Brunazo e Gazziro, 2014). Nesse artigo, os autores usam a apresentação feita por Rezende (2010) para apresentar a seguinte classificação:

- Urnas Eletrônicas brasileiras, desenvolvidas pelo TSE, em uso no Brasil desde 1996. Também foram usadas no Paraguai, na Argentina e no Equador em 2004/6 mas depois foram abandonadas nesses países. Classificadas como de 1ª geração segundo [Rezende, 2010]
- Equipamentos de votação SAES 3000, fabricadas pela empresa Smartmatic e usadas desde 2004 na Venezuela e mais recentemente na Bélgica e no Equador. Classificadas como de 2ª geração segundo [Rezende, 2010]
- Equipamentos Votar, fabricadas pela empresa MSA e usadas em algumas províncias da Argentina desde 2010 e mais recentemente no Equador. Classificadas como de 3ª geração segundo [Rezende, 2010]

Neste momento, é preciso apresentar duas grandes inconsistências na análise apresentada por Brunazo e Gazziro (2014).

A primeira delas diz respeito à colocação de que a urna brasileira é a mesma introduzida em 1996. Na verdade, as urnas brasileiras utilizadas atualmente seguem uma arquitetura de *hardware* e *software* introduzida em 2009, chamada T-DRE. Essa arquitetura será detalhada mais adiante.

A segunda inconsistência diz respeito à classificação do equipamento Vot-AR. A primeira reparação que precisa ser feita é que esse equipa-

3 https://en.wikipedia.org/wiki/Electronic_voting

mento não atende ao critério de 3ª geração apresentada por Rezende (2010). Quando propôs a 3ª geração, o exemplo apresentado pelo professor foi o sistema Scantegrity⁴, que funciona com cédulas digitalizadas e oferece ao eleitor um código de verificação, baseado em técnicas criptográficas, que pode ser usado para verificar se o voto foi corretamente apurado. O Scantegrity foi experimentado em duas eleições de pequeno porte em 2009 e 2011 e então descontinuado.

A máquina *Vot-AR* não utiliza técnicas criptográficas características dos sistemas E2E. Esse equipamento tem como principal característica a geração de um registro em papel ao qual é integrado um registro eletrônico num chip RFID⁵, de modo que a apuração seja feita pela leitura do chip. Ao final da votação, os votos gravados no chip RFID são apurados na própria seção eleitoral. Além disso, de acordo com a própria MSA, a tecnologia empregada na *Vot-AR* foi introduzida no ano de 2006 (*Boleta Única Electrónica*).⁶ Ainda sobre o trabalho de Brunazo e Gazziro (2014), é preciso destacar que os autores propõem critérios para avaliação de sistemas de voto eletrônico. Chama a atenção que o equipamento *Vot-AR* atende a todos os critérios delimitados pelos autores, enquanto a urna brasileira apresenta o pior desempenho. Dessa forma, os autores buscam sugerir que a urna brasileira é o equipamento mais defasado da atualidade.

Também é preciso registrar o real cenário de uso da máquina *Vot-AR*. Ela nunca foi usada em todo o território argentino. O seu uso é limitado a algumas regiões daquele país. Após o uso do equipamento da cidade de Buenos Aires em 2015, pesquisadores revelaram a existência de inúmeras vulnerabilidades no equipamento, incluindo a possibilidade de alteração do registro eletrônico e contagem do mesmo voto mais de

4 <http://scantegrity.com>

5 Radio-frequency identification – https://en.wikipedia.org/wiki/Radio-frequency_identification

6 https://www.vot-ar.com.ar/archivos/nuestrotrabajo/Antecedentes_MSA%202021.pdf

uma vez.⁷ Não há informes transparentes da empresa MSA sobre como essas vulnerabilidades foram tratadas. Esse equipamento passou a ser utilizado pelo Paraguai a partir de 2020.

Possivelmente reconhecendo a gravidade das vulnerabilidades identificadas na Vot-AR, Gazziro retorna em 2017 com a proposta de uma nova máquina de votação no trabalho *Urna eletrônica de terceira geração: Um protótipo para eleições auditáveis* (De Lima et al, 2017). Mais uma vez a urna brasileira é classificada como de 1ª geração, em oposição ao equipamento proposto, que seria de 3ª geração.

O equipamento proposto por De Lima et al (2017) também não implementa um mecanismo de votação E2E (o que é reconhecido pelos próprios autores), mais uma vez distorcendo a classificação proposta por Rezende (2010). Essencialmente, De Lima et al (2017) reproduzem a sistemática de votação e apuração da Vot-AR, mas substituem o registro num chip RFID por um QR Code com assinatura RSA⁸.

Além de não apresentar uma inovação expressiva com relação à Vot-AR, o equipamento proposto por De Lima et al (2017) fragiliza o sigilo da votação ao utilizar uma assinatura única para cada voto (uma característica do algoritmo RSA). A discussão sobre a necessidade de um registro impresso do voto usar uma assinatura digital indistinguível para votos iguais é apresentada em *Registro impresso do voto, autenticado e com garantia de anonimato* (Coimbra et al, 2017). De Lima et al (2017) também não fazem qualquer discussão sobre os riscos associados à manipulação dos votos impressos pelos eleitores, à quantidade de equipamentos que precisam ser montados na seção eleitoral⁹, à garantia de integridade e autenticidade do *software* e à guarda segura de chaves criptográficas. Todas essas questões colocam em xeque a aplicabilidade da proposta apresentada no mundo real.

7 <https://github.com/HacKanCuBa/informe-votar>

8 [https://en.wikipedia.org/wiki/RSA_\(cryptosystem\)](https://en.wikipedia.org/wiki/RSA_(cryptosystem))

9 Na proposta, existem os seguintes equipamentos: uma máquina para identificação dos eleitores, outra para votação, outra para verificação do voto impresso e mais uma para a apuração dos votos.

De Lima et al (2017) também fazem uma avaliação do sistema por eles proposto em oposição à urna brasileira, conforme os critérios criados por Brunazo e Gazziro (2014). Embora não seja objetivo deste trabalho fazer uma exaustiva avaliação desses critérios, na avaliação realizada por De Lima et al (2017), um item em particular salta aos olhos: *Tempo para publicação na Internet dos resultados por Seção, para fiscalização da Totalização*. Segundo os autores, a Justiça Eleitoral somente publica resultados parciais para fiscalização da totalização em 72 horas após o término da votação.

De fato, a Justiça Eleitoral determinava o prazo de até 72 horas para publicação dos boletins de urna de todas as seções eleitorais na Internet.¹⁰ A partir das Eleições 2022, a publicação se dará à medida que os dados forem recebidos pelo TSE.¹¹ É importante destacar que a publicação dos boletins de urna na Internet promove a fiscalização dos resultados parciais recebidos pelo TSE, ou seja, permite que os cidadãos confirmem se o boletim de urna publicado na seção eleitoral corresponde àquele recebido pelo TSE para fins de totalização. A fiscalização da totalização se dá, então, pelo somatório dos resultados de todos os boletins de urna e não pela sua aferição individual. A verificação de boletins de urna individuais tão somente valida a transmissão dos resultados parciais.

Os autores alegam que o seu sistema demoraria 1h30 para efetuar a mesma publicação. Ocorre que De Lima et al (2017) afirmam mais adiante que “*para apurar uma seção eleitoral típica, com 400 eleitores, o tempo estimado é de uma hora e meia*” para o sistema proposto. O trabalho não faz qualquer menção ao processo de totalização de um conjunto de seções, tampouco ao processo de transporte dos resultados para a central de totalização. Nesse ponto, fica claro que o parâmetro usado na avaliação pelos autores é outro: *Tempo para apuração e publicidade dos resultados de uma seção*.

10 Art. 206 da Resolução TSE nº 23.611/2019 – <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-611-de-19-de-dezembro-de-2019-1>

11 Art. 230 da Resolução TSE nº 23.669/2021 – <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-669-de-14-de-dezembro-de-2021>

Nesse quesito, a urna brasileira apura os votos e os torna públicos mediante impressão do boletim de urna na seção eleitoral num processo que não dura nem 5 min. A partir dos boletins publicados nas seções eleitorais, qualquer cidadão pode confrontá-los com o resultado totalizado e divulgado pelo TSE. Desde as Eleições 2016, o boletim de urna impresso pela urna conta com *QR Codes*¹² que permitem aos cidadãos a obtenção de uma cópia digital do boletim, o que facilita ainda mais a conferência e compartilhamento dos resultados. Nas Eleições 2018, alguns grupos se organizaram para efetuar uma totalização paralela dos votos, os quais confirmaram que os resultados divulgados pelo TSE estavam corretos.¹³ Mais uma vez, fica claro que De Lima et al (2017) buscam sugerir que a urna brasileira é o equipamento mais defasado da atualidade com base em premissas falsas.

A partir desse breve relato histórico, ficam claras as seguintes inconsistências no modelo classificação das urnas por gerações:

- **Ausência de fundamentação científica:** ausência de processo científico na formulação do modelo por gerações, assim como deficiências graves nos trabalhos publicados que utilizaram esse conceito.
- **Cronologia inconsistente:** sistemas com registro material do voto associado a um registro eletrônico (cédulas digitalizadas ou cartões perfurados), que corresponderiam à 2ª geração, são anteriores àqueles que gravam o voto somente em meio eletrônico (DRE), os quais seriam de 1ª geração.
- **Modelagem descaracterizada:** a proposta original de classificação por gerações, que assinalava os sistemas E2E como sendo de 3ª geração, foi alterada para acomodar sistemas com diversas vulnerabilidades documentadas ou potencialmente inaplicáveis no mundo real.

12 O TSE publica documentação para que programadores criem seus próprios aplicativos de leitura dos boletins de urna – https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/Manual_QR_code_SEPREV_OK_final.pdf

13 <https://web.archive.org/web/20190109081208/http://totalizacaoparalela2018.com.br/>

- **Desprezo ao processo evolutivo da urna brasileira:** a modelagem por gerações ignora a experiência com voto impresso realizada pelo Brasil em 2002, assim como as evoluções sucessivas da urna brasileira, em especial a introdução da arquitetura T-DRE em 2009.

Evolução da urna brasileira e o modelo T-DRE

A urna brasileira é um equipamento desenvolvido por uma comissão de técnicos da Justiça Eleitoral em parceria com especialistas do INPE, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do ITA/CTA, do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás e do Setor de Tecnologia dos Ministérios Militares (TSE, 2016). O desenvolvimento da urna eletrônica foi iniciado em 1995, e, nas Eleições 1996, um terço do eleitorado brasileiro já utilizou o novo equipamento.

A primeira empresa a fabricar a urna brasileira foi a Unisys (1996), de acordo com o projeto desenvolvido pela comissão. Em 1998 e 2000 a vencedora da licitação foi a Procomp. Em 2002 a Unisys fabricou as urnas novamente. De 2004 a 2015, a Diebold, que havia acabado de adquirir a Procomp, passou a fabricar as urnas. E desde 2020, a urna é fabricada pela Positivo.

FIGURA 2. Primeiros modelos de urna eletrônica



Da esquerda para a direita: UE1996, UE2000 e UE2006.¹⁴

14 <https://www.tre-rs.jus.br/o-tre/memorial-da-justica-eleitoral-gaucha/acervo-do-memorial-da-je-gaucha/tre-rs-urnas-eletronicas>

O equipamento introduzido em 1996 possuía dois terminais: um operado pelo mesário para identificação do eleitor (terminal do mesário – TM) e outro utilizado pelos eleitores para a votação (terminal do eleitor – TE). Os dois terminais eram conectados por cabo e todo o processamento era realizado pelo TE. O TE possuía uma tela de LCD em tons de cinza, um teclado de membrana com instruções em braile e uma impressora para relatórios. A arquitetura do equipamento era muito similar à de um computador pessoal e utilizava disquetes como mídias de armazenamento.

Com uma estrutura robusta em monobloco, com os dois terminais conectados, a urna se mostrou um equipamento bastante versátil, que poderia ser distribuído para os locais de mais difícil acesso no Brasil, ao mesmo tempo que era de fácil instalação e operação. Bastava ligar a urna à tomada para que ela estivesse pronta para uso.

A operação também era muito simples: o mesário digitava o número do título de eleitor do cidadão no TM e então a urna confirmava a identificação do eleitor; em seguida, a votação era aberta no TE, permitindo que o eleitor digitasse o número do seu candidato e conferisse o seu nome e foto antes de confirmar o seu voto para cada cargo. Como não era mais exigida a escrita ou marcação em papel, o voto dos analfabetos e dos deficientes visuais ficou mais simples e acessível.

E ao final da votação, o equipamento já apurava os votos e emitia o boletim de urna. Dessa forma, sem o risco da intervenção humana, o resultado da eleição na seção eleitoral já era tornado público antes mesmo de ser encaminhado para a totalização. O resultado também era gravado no disquete para ser encaminhado a um ponto de transmissão dos dados para totalização.

Dessa forma, a urna brasileira revolucionou as eleições a partir de 1996 com as seguintes conquistas:

- Equipamento fácil de usar por mesários e eleitores;
- Garantia de que para cada eleitor corresponde somente uma votação, promovida pela identificação do eleitor na própria urna;

- Inclusão social na votação, com maior facilidade para analfabetos e deficientes visuais;
- Segurança na apuração dos votos, com o fim da contagem manual sujeita a erros e fraudes; e
- Velocidade na totalização a partir da apuração e transmissão rápida dos votos apurados.

Com a introdução da UE1998, o teclado do TE passou a ser mecânico e as mídias de armazenamento foram substituídas por um arranjo que continha memórias do tipo *CompactFlash* (interna e externa) e um disquete (resultado). O novo teclado do TE era mais confiável e acessível. E as novas mídias trouxeram maior confiabilidade e tolerância a falha na gravação dos dados. O equipamento também ficou menor, com melhorias de ergonomia para o eleitor e usabilidade para o mesário. Com a UE1998 também foi introduzida a criptografia para a proteção do boletim de urna, por meio de parceria com o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (Cepesc), unidade especializada da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), referência internacional em segurança da informação.

A partir do ano 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. A votação ficou ainda mais acessível.

Em 2002 a Justiça Eleitoral fez uma experiência com o voto impresso, em atendimento à Lei nº 10.408/2002. Para isso foi projetado um novo modelo de urna, a UE2002 (Figura 3), para suportar a acoplamento de uma impressora dedicada à impressão e exibição do voto impresso. Foi necessário o desenvolvimento de um novo equipamento em função dos requisitos do voto impresso: as escolhas do eleitor deveriam ser impressas e apresentadas para conferência num dispositivo lacrado, para que então o registro impresso fosse depositado automaticamente numa urna plástica também lacrada. Dessa forma, era vedado ao eleitor o manuseio do voto impresso. Essas características impediam que impressoras co-

muns fossem acopladas à urna, sendo necessário o desenvolvimento de um equipamento com gabinete e elementos eletromecânicos exclusivos.

FIGURA 3. Urna modelo UE2002 com suporte ao voto impresso



Módulo impressor de votos acoplado à esquerda do terminal do eleitor.

Experimentado em três municípios de todos os estados brasileiros e na totalidade do Distrito Federal e de Sergipe, o voto impresso se mostrou uma solução inadequada para as eleições. Segundo avaliação feita pela Justiça Eleitoral, publicada no Relatório das Eleições 2002 (TSE, 2003), as observações foram as seguintes:

- 150 municípios, correspondendo a 6,18% do eleitorado da época (7.128.233 eleitores) experimentaram o voto impresso;
- ocorrência de filas maiores, causadas pelo processo de votação mais lento;
- maior número de votos nulos e brancos;
- maior percentual de seções com votação por cédulas de papel, reintroduzindo os riscos da apuração manual;
- maior percentual de urnas que apresentaram defeitos (5,30% de falhas nas urnas com voto impresso, frente à média nacional que foi de 1,41%); e
- baixo percentual de eleitores que efetivamente conferiram o voto impresso (no Rio de Janeiro, cerca de 60% dos eleitores não conferiram o registro impresso).

Diante desse cenário de falta de efetividade e maior risco, no ano seguinte foi aprovada a Lei nº 10.740/2003, que extinguiu a obrigação do voto impresso e introduziu o dispositivo chamado Registro Digital do Voto (RDV). Com o RDV, a urna passa a manter um registro fiel da digitação feita pelo eleitor no equipamento, servindo como elemento de auditoria da votação e apuração.

Uma novidade introduzida em 2002 foi o emprego de assinatura digital para a autenticação do *software* e dados presentes na urna. A incorporação de assinatura digital foi fruto mais uma vez da parceria do TSE com o Cepesc.

Em 2006 foi introduzido o leitor biométrico no equipamento e, a partir de 2008, os eleitores passaram a ser identificados com auxílio das suas impressões digitais.

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. Até aquele momento, o *software* da urna era baseado em duas plataformas: VirtuOS (um clone brasileiro do MS-DOS) e o Windows CE.

No ano de 2008 todo o *software* da urna foi reescrito para a plataforma Linux. A introdução do Linux uniformizou a plataforma e fez com que todos os modelos de urna utilizassem a mesma versão de *software*. Em 2022 se completarão 14 anos de utilização do Linux em todas as urnas eletrônicas do Brasil. A base de *software* introduzida em 2008 é a mesma desde então, mas vem sendo continuamente evoluída e modernizada.

Já em 2009, a urna brasileira passa pela sua mudança estrutural mais significativa. Naquele ano, o TSE firmou parceria com o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI), um centro público federal de pesquisas tecnológicas com sede na cidade de Campinas/SP. O objetivo da parceria era realizar uma ampla revisão dos mecanismos de segurança do processo eleitoral, avaliando o *hardware* e o *software* da urna. Desse trabalho, que também contou com o apoio de técnicos do Cepesc, resultou a concepção de um novo equipamento: a UE2009 (Figura 4).

FIGURA 4. UE2009



Da esquerda para a direita: UE2009 com destaque para a nova mídia de resultado (peça na cor laranja); placa-mãe da UE2015, contendo o MSE (caixa preta à direita da placa, acima da frase “JUSTIÇA ELEITORAL”); e diagrama ilustrando a cadeia de segurança do T-DRE, com todas as etapas de validação de assinatura digital.

A UE2009 introduziu o Módulo de Segurança Embarcado (MSE), que consiste num módulo computacional independente do processador principal. O MSE é responsável por fazer a autenticação ativa de todos os elementos de *software* envolvidos na sequência de inicialização do equipamento, além de prover a guarda segura de chaves e oferecer serviços de criptografia e assinatura digital para as aplicações. Com a introdução do MSE, a urna passa a contar com uma infraestrutura que garante que somente o *software* desenvolvido pelo TSE pode funcionar no equipamento e que o sistema oficial só funciona na urna. Cada urna também possui seu próprio conjunto de chaves, segregado por modo de operação (oficial, simulado ou desenvolvimento), o que permite que os resultados gerados pelo equipamento sejam assinados de forma a se garantir a relação inequívoca com uma urna real. O MSE também possui a capacidade de autenticação de periféricos da urna, tais como teclado do terminal do TE, o TM e a impressora de relatórios.¹⁵ Nessa arquitetura, as teclas pressionadas no TE também são cifradas, o que protege a urna contra tentativas de violação do sigilo da votação.

Com essa nova arquitetura, mitiga-se de forma definitiva uma série de ataques aos quais os modelos DRE utilizados em outros países são

15 Esses periféricos da urna também contam com versões próprias e simplificadas do MSE, para que sejam capazes de estabelecer comunicação segura com a placa-mãe da urna.

vulneráveis. Essa arquitetura é tão inovadora que passou a ser denominada de *Trusted-DRE* – T-DRE (DRE Confiável) e foi objeto de artigo científico publicado em evento internacional (Gallo et al, 2010). Mais tarde, essa mesma arquitetura encontraria paralelos em soluções desenvolvidas por gigantes de tecnologia para computadores pessoais e dispositivos móveis.¹⁶ A UE2009 também introduziu mídias de resultado do tipo USB e uma tela gráfica no terminal do mesário, para a exibição de novos elementos visuais. O TE também passou a usar um LCD colorido de alta resolução. Essas mesmas características seriam mantidas nos próximos modelos: UE2010, UE2011, UE2013 e UE2015. Nesse período, cada novo modelo introduziu melhorias em seus componentes internos, mas manteve a arquitetura T-DRE. Em 2019, com o descarte ecológico¹⁷ das últimas urnas sem MSE, foi possível evoluir ainda mais o *software* da urna para utilização de todo o potencial de segurança do *hardware*, o que resultou em proteção máxima para o *software* e as chaves de criptografia e assinatura utilizadas (Monteiro et al, 2019).

Entre 1996 e 2015, a urna brasileira sempre apresentou evoluções significativas ao longo dos anos. Mas uma diretriz foi mantida: a experiência de usuário dos eleitores foi preservada. A urna mudou muito por dentro, mas quase não mudou por fora. Por isso, para um leigo, pode parecer que a urna não evoluiu ao longo dos anos. Na verdade, o que se buscou foi preservar a facilidade que os eleitores sempre tiveram para votar com o equipamento.

No entanto, em 2020, o TSE optou por fazer uma mudança visual mais significativa e apresentou a UE2020 (Figura 5), que será usada pela primeira vez nas Eleições 2022. Nesse novo modelo, o TM abre mão do teclado físico e demais componentes de interação com o mesário para uso de uma grande tela sensível ao toque. No TE, o teclado do eleitor é

16 Os módulos T1 e T2 desenvolvidos pela Apple para computadores Macintosh com processadores Intel são muito similares ao MSE em arquitetura e funcionalidade (https://en.wikipedia.org/wiki/Apple_T2).

17 <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Setembro/tse-finaliza-leilao-para-descarte-de-urnas-em-desuso>

projetado para maior tolerância a falhas e passa a ser posicionado abaixo da tela, promovendo maior ergonomia para destros e canhotos.

FIGURA 5. UE2020



Com destaque para o TM redesenhado e a nova disposição do teclado do TE.

Apesar do visual renovado, a experiência do eleitor será mantida: o processo de votação permanece inalterado e o mesmo *software* presente nos demais modelos de urna está presente na UE2020. A arquitetura T-DRE também se mantém, mas com evoluções tecnológicas importantes em seus algoritmos de criptografia e assinatura digital, que permitirão que a urna passe a ser um dispositivo com certificação digital ICP-Brasil.¹⁸ As mídias *CompactFlash* também foram descontinuadas e substituídas por mídia USB (externa) e unidade SSD (interna). O processador principal também é muito mais veloz em comparação aos modelos anteriores.

E a próxima geração?

A evolução da urna brasileira foi constante ao longo dos seus 26 anos de história. E o que se pode esperar a partir de agora são mais evoluções que promovam uma melhor experiência de votação e mais segu-

18 <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Julho/novas-urnas-eletronicas-contarao-com-certificacao-da-icp-brasil>

rança ao processo eleitoral. Em 2021, mais uma vez, a Justiça Eleitoral firmou parceria para promover uma ampla revisão tecnológica do processo eleitoral, desta vez com pesquisadores da Universidade de São Paulo – USP.¹⁹ Uma das linhas de pesquisa em andamento pelos técnicos do TSE e da USP é sobre sistemas de votação E2E. Abordagens mais modernas, tais como o sistema *ElectionGuard* da Microsoft²⁰, ainda em desenvolvimento, fortaleceram o interesse por uma alternativa que dê ao eleitor meios que permitam a verificação da correta gravação e apuração dos votos. É possível que algum mecanismo de sistemas E2E seja introduzido já nas Eleições 2024. Caso se confirme, a integração de um mecanismo E2E no Brasil representará pela primeira vez a adoção desse tipo de tecnologia em larga escala no mundo.

Outro aspecto importante é o de abertura crescente do *software* da urna. Disponível para inspeção nas dependências do TSE por entidades fiscalizadoras desde 2002, o código-fonte do *software* da urna está se tornando cada vez mais aberto e acessível. A introdução do Linux em 2008 e o uso intensivo de *software* livre facilitaram ainda mais o processo de análise do *software*. A partir de 2012, o Teste Público de Segurança permitiu que qualquer cidadão analisasse o código-fonte no Tribunal. E, desde 2022, o TSE permite que instituições parceiras analisem o código-fonte em suas próprias instalações.²¹ O próximo passo será a publicação do código-fonte na Internet, para consulta irrestrita por qualquer cidadão.

A urna eletrônica foi um equipamento disruptivo, que introduziu uma forma de votar mais segura e inclusiva em 1996. Em 2009 dá um salto evolutivo e estabelece uma nova geração de máquinas de votação com a T-DRE, referência de segurança para todo o mundo. Em 2022 dá mais um salto, com melhorias na experiência de eleitores e mesários, mas sem perder a preocupação com a segurança. O próximo passo será

19 <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Outubro/tse-e-usp-firmam-convenio-sobre-pesquisa-de-tecnologias-aplicadas-ao-sistema-de-votacao>

20 <https://github.com/microsoft/electionguard>

21 <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/tse-institui-projeto-piloto-para-acesso-ao-codigo-fonte-da-urna-eletronica>

no aumento da confiabilidade do processo eleitoral. Em breve, o Brasil terá mais uma geração da urna que fortaleceu o processo eleitoral e a democracia.

Referências bibliográficas

BRUNAZO, Amilcar; GAZZIRO, Mario A. **Critérios para avaliação de sistemas eleitorais digitais**. Anais do XIV Simpósio Brasileiro em Segurança da Informação e de Sistemas Computacionais – SBSEG 2014. Disponível em: <http://www.sbseg2014.dcc.ufmg.br/files/anais.pdf>. Acesso em: abril 2022.

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 – SBSEG 2017. Disponível em: https://sbseg2017.redes.unb.br/wp-content/uploads/2017/04/20171109_ANAIS_SBSEG_2017_FINAL_E-BOOK.pdf. Acesso em: abril 2022.

DE LIMA, Fernando Teodoro; GAZZIRO, Mario A.; BATISTA JR, Antonio de Abreu; MATIAS, Paulo; COSTA, João V. C. **Urnas eletrônicas de terceira geração: um protótipo para eleições auditáveis**. XVII Simpósio Brasileiro de Segurança da Informação e de Sistemas Computacionais – SBSEG 2017. Disponível em: https://sbseg2017.redes.unb.br/wp-content/uploads/2017/04/20171109_ANAIS_SBSEG_2017_FINAL_E-BOOK.pdf. Acesso em: abril 2022.

GALLO, Roberto; KAWAKAMI, Henrique; DAHAB, Ricardo; AZEVEDO, Rafael; LIMA, Saulo; ARAUJO, Guido. **T-DRE: a hardware trusted computing base for direct recording electronic vote machines**. Twenty-Sixth Annual Computer Security Applications Conference, ACSAC 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/221046512_T-DRE_a_hardware_trusted_computing_base_for_direct_recording_electronic_vote_machines. Acesso em: abril 2022.

MIT Election Data Science Lab. **Voting technology**. Disponível em: <https://election-lab.mit.edu/research/voting-technology>. Acesso em: abril 2022.

MONTEIRO, José; LIMA, Saulo; RODRIGUES, Robson; ALVAREZ, Paulo; MENESES, Marciano; MENDONÇA, Fernando; COIMBRA, Rodrigo. **Protegendo o sistema operacional e chaves criptográficas numa urna eletrônica do tipo T-DRE**. 4º Workshop de Tecnologia Eleitoral – SBSEG 2019. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/wte/article/view/14039>. Acesso em: abril 2022.

REZENDE, Pedro. **Votação Eletrônica, 3ª Geração**. Apresentado em Audiência Pública realizada no TSE em julho de 2010. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220121082359/https://www.cic.unb.br/~pedro/trabs/TSE3G.pdf>. Acesso em: abril 2022.

TSE. **Urna eletrônica**: 20 anos a favor da democracia. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-urna-eletronica-20-anos-a-favor-da-democracia/at_download/file. Acesso em: abril 2022.

TSE. **Relatório das Eleições 2002**. Brasília, 2003. Disponível em: https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio.pdf. Acesso em: abril 2022.

Rodrigo C. M. Coimbra · É bacharel e mestre em Ciência da Computação pela Universidade de Brasília. É Analista Judiciário (Especialidade Análise de Sistemas) do Tribunal Superior Eleitoral desde 2007, onde sempre trabalhou com o desenvolvimento do *software* da urna.

Eleições 2022 e Diversidade: Tribunal Superior Eleitoral como aliado das minorias

Camila de Vasconcelos Tabares
Rodolfo Silva Marques
Bruno da Silva Conceição

Resumo

Neste artigo, avaliamos as ações mais recentes do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro (TSE), no sentido de propiciar uma maior diversidade na representação política, das candidaturas majoritárias e proporcionais, na eleição de 2022. O texto se divide em dois eixos: 1) apresenta, de modo sistematizado, o cenário de diversidade para a ocupação de cargos ao Executivo e Legislativo nas últimas eleições de 2018; 2) indaga os possíveis efeitos, positivos e negativos, das ações do TSE para equilibrar a disputa eleitoral que incluem: a) o financiamento proporcional pelos partidos de candidaturas de minorias, via fundo partidário; b) acordos de cooperação com plataformas digitais no intuito de evitar Fake News; e c) ações de incentivo a participação eleitoral de jovens. Considerando os indicativos prévios, baseados nas ações isoladas do TSE, precisamos ser céticos quanto a uma melhora substantiva na diversidade da representação já nesta eleição de 2022.

Abstract

In this article, we evaluate the most recent actions of the Brazilian Superior Electoral Court (TSE), in the sense of providing greater diver-

sity in political representation, in majority and proportional candidates, for the election of 2022. The text is divided into two axes: 1) it presents, in a systematized way, the diversity scenario for the occupation of positions in the Executive and Legislative branches in the last 2018 elections; 2) it inquires about the possible effects, positive and negative, of the TSE's actions to balance the electoral dispute, which include: a) the proportional financing by the parties of minority candidates, through the party fund; b) cooperation agreements with digital platforms in order to prevent Fake News; and c) actions to encourage young people to participate in the elections. Considering the previous indications, based on the isolated actions of the TSE, we need to be skeptical about a substantive improvement in the diversity of representation already in this election of 2022.

Introdução

Os contextos político e social que antecedem as eleições de 2022 são marcados pela pandemia de Covid-19, seja pelas ações políticas tomadas no seu enfrentamento, seja pelo reflexo no país da crise econômica mundial. Contudo, as condições que podem definir o retrato dos candidatos eleitos nesse pleito estão sendo marcadas por decisões institucionais dadas pelo órgão que regulamenta e fiscaliza as eleições. Em conjunto, a existência de uma cultura política brasileira pautada pelo descrédito e pela desconfiança sobre atores, partidos e instituições políticas.

Nesse cenário de incerteza, as pautas minoritárias ganharam espaço no contexto dos debates políticos e das redes sociais. Identidades antes invisíveis na agenda política brasileira passam a ser debatidas e provocadas por uma parcela da população. Seriam esses movimentos suficientes para ampliar as identidades e causar junto dos eleitores uma busca por candidatos representativos dessas pautas?

Neste embate, consideramos relevante determinar as perspectivas para cor e gênero dos candidatos que serão eleitos em 2022. A propos-

ta é avaliar, entre as ações mais recentes do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro (TSE), quais foram tomadas no sentido de propiciar maior diversidade na representação política das candidaturas majoritárias e proporcionais nas eleições que se aproximam. Além disso, procuramos oferecer algumas pistas das variáveis que serão importantes para um aumento significativo de diversidade em postos de poder, em Brasília e nos outros entes federativos nesta eleição vindoura.

A análise sobre as ações do TSE, que comanda as regras da prática política, durante o ano eleitoral, torna-se relevante uma vez que há inércia dos partidos em tomarem ações inclusivas de diversidade, internamente. Assim, foram necessárias determinações judiciais de repartição de recursos e de tempo de exposição na propaganda eleitoral. Entendendo, assim, que o TSE vem assumindo uma postura de aliado ao direito de grupos minoritários exercerem protagonismo na vida política da forma mais equitativa possível. Entretanto, no contexto político brasileiro, em que medida é possível ser otimista sobre a formação de ações institucionais definidas para propiciar visibilidade para candidaturas de minorias?

O texto se divide em dois eixos: 1) apresenta, de modo sistematizado, o cenário de diversidade para a ocupação de cargos ao Executivo e Legislativo nas últimas eleições de 2018; 2) indaga os possíveis efeitos, positivos e negativos, das ações do TSE para equilibrar a disputa eleitoral que incluem: a) o financiamento proporcional pelos partidos de candidaturas de minorias, via fundo partidário; b) acordos de cooperação com plataformas digitais no intuito de evitar *fake news*; e c) ações de incentivo à participação eleitoral de jovens.

A abordagem aqui busca as pistas que indiquem o comportamento dos eleitores nas urnas dentro do contexto institucional brasileiro. A intenção é apontar algumas dessas pistas e se essas são as mais relevantes. Apenas com os resultados do pleito de 2022 será possível medir se fomos otimistas ou pessimistas em demasiado, se podemos sonhar com mais diversidade no desenvolvimento da democracia brasileira ou se é preciso apontar novos regulamentos institucionais pelo TSE.

1. O contexto prévio: eleições 2018

As últimas eleições gerais, realizadas em 2018, já sinalizavam um ambiente diferenciado para a promoção de diversidade no pleito eleitoral em razão do novo modelo de financiamento de campanhas. Naquele momento, tínhamos uma alteração da longa tradição de financiamento privado de campanhas eleitorais, permeada de escândalos sobre troca de favores entre as empreiteiras e a classe política – algo que se verificou em pleitos anteriores –, para uma forma de distribuição pública de recursos aos partidos, por meio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado pela Lei n. 13.487/2017 (BARBIERI, RAMOS, 2019).

Essa alteração na forma de financiamento de campanhas eleitorais visava também amenizar as discrepâncias de captação de recursos que ocorriam entre candidaturas, além de impedir a tão criticada, pela opinião pública e pela mídia, corrupção envolvendo grupos empresariais e políticos na produção legislativa ou na implementação de obras públicas. A extinção desse modelo privado de financiamento de campanhas poderia, também, ser um meio de evitar a reeleição, quase automática, de parlamentares que tinham laços com os financiadores de suas campanhas.

O modelo de financiamento privado de campanhas favoreceu, sobremaneira, que homens brancos, detentores de círculos de amizade empresarial ou possuidores de capital pudessem gerir suas campanhas sem correr o risco de sacrificar seus recursos pessoais (TABARES *et al*, 2021, p. 62).

Portanto, tivemos um primeiro vislumbre de como regras que promovem a diversidade poderiam impactar no alcance de grupos excluídos da política – notadamente mulheres, afrodescendentes, indígenas, pessoas com deficiência e a população LGBTQ+ – em ocuparem cargos executivos e parlamentares. Entretanto, os avanços foram tímidos na última eleição. Entre as candidatas, foram eleitas apenas 3,8% de go-

vernadoras; 11,5% de senadoras; 15% de deputadas federais; e 15,4% de deputadas estaduais ou distritais (TABARES *et al*, 2021). O aumento de recursos financeiros para mulheres foi insuficiente para que o sucesso eleitoral tivesse um impacto imediato nesse pleito.

No mesmo caminho de limitada representatividade, esteve a baixa ascensão política de candidatos negros e de candidatos indígenas nesta eleição. Foi simbólico, de modo negativo, que nenhuma dessas candidaturas foi eleita em cargos majoritários (TABARES *et al*, 2021). A exceção foram os candidatos pardos que obtiveram 23% de ocupação de cargos públicos. É necessário ressaltar que políticos autodeclarados pardos são classificados, socialmente, como sendo pertencentes à raça negra, porém com a ambiguidade disso ser definido via autoidentificação racial que, por vezes, pode ser feita de forma errônea ou de má fé.

Isso ocorre principalmente pela problemática de a educação brasileira alienar a história da África e o desenvolvimento de sua cultura (NASCIMENTO, 2018). Espaços de socialização cultural como a escola e a mídia ignoram ou reforçam percepções negativas a respeito do corpo negro, contribuindo para a deslegitimação da sua identidade racial. Políticas públicas que visam minimizar essas lacunas de centenas de anos de racismo estrutural passaram a ser pautadas apenas no século XXI, cujos efeitos ainda são pouco visíveis na sociedade brasileira, pelo qual o campo político tem sido um dos últimos a gerenciar políticas de inclusão dessa e de outras minorias.

Esse contexto eleitoral mostra que o TSE necessita ser ainda mais ativo na mudança de regras eleitorais no período de campanha, pois apenas pelo controle direto dos partidos a diversidade demoraria em aparecer no processo de entrada de novos rostos no cenário político. Partidos considerados grandes e de grande relevância política tendem a possibilitar menos espaços aos não-brancos do que partidos menores (CAMPOS, 2015). Isso porque os partidos ainda possuem um recrutamento partidário deficitário de sujeitos subalternizados, ou seja, falha em dar suporte para que lideranças comunitárias, identificadas com pautas de diversidade, ganhem destaque e espaço na organização partidária.

Além disso, há uma falta de treinamento político de mulheres e de negros filiados para cargos de liderança. Em parte, porque os quadros políticos tradicionais no Brasil tendem a definir suas carreiras, enquanto políticos, por volta dos 30 a 40 anos (DOS SANTOS, 1997), consolidando o seu capital político dentro de espaços oligárquicos. Um ambiente pouco convidativo para homens e mulheres pobres, que nas três primeiras décadas de suas vidas precisariam garantir a subsistência de sua família (pais, irmãos e filhos), com a sua própria atividade profissional, uma vez que condições econômicas e sociais desfavoráveis imperam sobre as minorias. Além disso, há também uma ausência na repartição equitativa do fundo partidário que impede a competitividade desses candidatos, mesmo com as mudanças promovidas nos últimos anos para diminuir as distorções do dinheiro nas campanhas eleitorais.

2. Tribunal Superior Eleitoral e Diversidade

Desde a redemocratização, o Tribunal Superior Eleitoral vem procurando pautar a diversidade nas campanhas eleitorais de maneira ativa. O ponto mais impactante no conjunto de ações tomadas foi a obrigatoriedade da reserva de vagas para mulheres nas listas partidárias, a partir da Lei nº 9.504/1997, até chegar na cota atual de 30%. Os magistrados, por sinal, são intensamente provocados nestes últimos anos a interferir em assuntos de prevalência e de autoridade do Legislativo. Nas últimas eleições tem sido recorrente uma “judicialização da política” com a obrigação dos partidos políticos destinarem às candidaturas femininas ao menos 30% do tempo de propaganda no horário eleitoral gratuito e 30% do recurso do fundo partidário. Uma alteração essencial para aumentar as chances de candidaturas femininas terem sucesso junto aos eleitores.

Provocado sobre a aplicação dessa regra de financiamento proporcional também para as candidaturas negras, o TSE decidiu favoravelmente sobre uma ação de descumprimento de preceito fundamental (ADFP 738MC/ DF), proposta pelo PSOL em meados de 2020, sobre a propor-

cionalidade nos incentivos ao financiamento de campanhas para candidatos negros, aos mesmos moldes do que é exigido dos partidos para candidaturas femininas, valerem imediatamente para a eleição de 2020. No teor da decisão, o ministro Ricardo Lewandowski apresentou vários argumentos em favor da implementação imediata da proporcionalidade de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Para mim, não há nenhuma dúvida de que políticas públicas tendentes a incentivar a apresentação de candidaturas de pessoas negras aos cargos eletivos, nas disputas eleitorais que se travam em nosso País, prestam homenagem aos valores constitucionais da cidadania e da dignidade humana, bem como à exortação, abrigada no preâmbulo do texto magno, de construirmos, todos, uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, livre de quaisquer formas de discriminação.¹

A respeito de possíveis críticas de que o Supremo Tribunal Federal estaria fazendo modificações nas regras do jogo, durante o andamento do processo eleitoral, o ministro Ricardo Lewandowski comentou que:

No caso dos autos, é possível constatar que o TSE não promoveu qualquer inovação nas normas relativas ao processo eleitoral, concebido em sua acepção mais estrita, porquanto não modificou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal. Apenas introduziu um aperfeiçoamento nas regras relativas à propaganda, ao financiamento das campanhas e à prestação de contas, todas com caráter eminentemente procedimental, com o

1 MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 738 DISTRITO FEDERAL. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1113892615/referendo-na-medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-738-df>. Acesso em: 10 fev. 2022.

elevado propósito de ampliar a participação de cidadãos negros no emba-te democrático pela conquista de cargos políticos.²

Os possíveis efeitos desse incentivo do TSE para o financiamento de candidaturas negras já foram vistos na eleição de 2020, com as candidaturas de pretos e de pardos superando as candidaturas de brancos.³ Enquanto na eleição municipal de 2016, o número total de candidatos autodeclarados brancos representava 51,45%, este número em 2020 foi reduzido para 48,1%. De outro lado, o número de candidatos autodeclarados pretos ou pardos saltou de 47,76% para 49,9%.

Todavia, deve-se ressaltar que muitas pessoas negras se declaram como pardas, ou até como brancas, em razão de uma falta de compreensão da sua identidade racial, trazendo alguma distorção nas informações prestadas pelos candidatos. Ou ainda, futuros candidatos podem tentar burlar as cotas internas se identificando de forma errônea. Nesse caso, poderia ser minimizado com a regulamentação pelo TSE da utilização de Bancas de Heteroidentificação Racial, a alternativa de verificação étnico-racial encontrada por diversas universidades e instituições federais de ensino a fim de coibir fraudes e garantir de fato a inclusão de pretos e pardos em espaços pouco ocupados.

No entanto, as candidaturas de mulheres não foram impactadas com o aumento de mulheres negras sendo lançadas pelos partidos. Os homens continuam dominando o número de candidaturas com 66,6%, enquanto as mulheres compõem o restante de 33,4%. “Apesar de no país o número de mulheres seja superior ao de homens, o que se verificou nas candidaturas de 2020 foi um cumprimento da cota de gênero de 30% mínima para um dos sexos” (CIOCCARI; MOTTINHA, 2021, p. 67). Em trabalho recente de Deisy Cioccarri e Romer Mottinha (2021), os autores mostram que o dinheiro é uma variável-chave para que as candidaturas

2 *Idem.*

3 Portal de notícias do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/numero-de-candidatos-pardos-e-pretos-supera-o-de-brancos-nas-eleicoes-de-2020>. Acesso em: 24 fev. 2022.

de mulheres e de negros tenham sucesso devido ao longo histórico de estigmatização desses grupos – e de outros grupos excluídos da política, como os indígenas, os quilombolas, as pessoas trans, os deficientes físicos – por meio de noções preconceituosas de desinteresse político ou incapacidade de ter poder de mando que repercute na baixa adesão popular para estas candidaturas, da falta de financiamento empresarial (quando isso era permitido nas campanhas) e de escasso financiamento partidário (CIOCCARI; MOTTINHA, 2021).

Nos dados recolhidos por esses pesquisadores, a partir do repositório de dados do TSE, foi possível observar a discrepância persistente de gênero e de raça no que tange sucesso eleitoral. Em que pese que a maioria da população se declara parda ou preta no IBGE, a representação política é majoritariamente branca, com 55,6% dos eleitos. Sobre sucesso eleitoral de mulheres, apenas 15,7% das candidatas na eleição de 2020 foram eleitas tanto para o cargo de prefeitas quanto para o cargo de vereadoras. Sendo 60% dessas eleitas brancas e apenas 5% autodeclaradas pretas (CIOCCARI; MOTTINHA, 2021). Um abismo de diversidade na dimensão local que é a esfera na qual o eleitorado mais tem vinculação com seus representantes, demonstrando que o histórico acesso de brancos às verbas de financiamento eleitoral importam para um resultado mais exitoso (CONCEIÇÃO; VASCONCELOS, 2015). Isso significa que as importantes mudanças eleitorais no estímulo de candidaturas de minorias podem ter um resultado mais significativo a longo prazo do que no curto prazo. De forma imediata, as estruturas consolidadas de poder dentro dos partidos, e observadas pelo eleitorado, prevalecem na eleição municipal.

Outras medidas feitas pelo TSE que podem impactar na diversidade de representantes nesta próxima eleição são os acordos de cooperação com as plataformas digitais no intuito de evitar *fake news*.⁴ Essa parceria com os gigantes corporativos das redes sociais se deve aos problemas

4 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/eleicoes-2022-tse-firma-parceria-com-facebook-para-combate-a-desinformacao>. Acesso em: 24 fev. 2022.

ocorridos nessas plataformas na eleição de 2018. Houve um desequilíbrio na disputa presidencial provocado pela compra de disparos em massa de notificações para eleitores, via *WhatsApp*, que favoreceram a campanha do então candidato presidencial Jair Bolsonaro no primeiro turno de 2018.⁵

Para isso temos duas frentes de ação com o controle do uso de redes sociais nas campanhas eleitorais: 1) evitar a desinformação; e 2) evitar a disparidade de forças. A desinformação tem se tornado tendência como ferramenta de marketing político para corroer a imagem política de candidatos rivais e ainda dificultar a compreensão do eleitor sobre propostas ou mesmo a falta de propostas de uma campanha. Dessa forma, o TSE vem buscando criar maneiras de checagem das informações, primeiramente, da própria instituição, haja vista a onda de descrédito de parte da sociedade com a segurança das urnas eletrônicas e da transparência na contagem de votos. E, de outro lado, eliminar as *fake news* das redes sociais por meio de mecanismos de checagem ou de exclusão de notícias fabricadas via cooperação com as empresas de mídias sociais.⁶

Em fevereiro de 2022, neste contexto, o TSE confirmou a parceria⁷ com as principais plataformas digitais em atuação no país, como *WhatsApp*, *Instagram*, *Facebook*, *YouTube*, *Twitter*, *TikTok*, *Telegram* e *Kwai*, sendo que esses grupos corporativos possuem, só no Brasil, milhões de usuários, das mais variadas faixas etárias, consumidores e produtores de opinião política vinte e quatro horas por dia. Nos documentos firmados – e renovados para outras eleições –, tais plataformas assumiram o compromisso de dar prioridade às informações oficiais, das instituições

5 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/whatsapp-admite-envio-massivo-ilegal-de-mensagens-nas-eleicoes-de-2018.shtml>. Acesso em: 1º mar. 2022.

6 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Janeiro/confirma-as-acoes-contra-a-desinformacao-efetivadas-pelo-tse-nos-ultimos-anos>. Acesso em: 24 fev. 2022.

7 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/tse-assina-acordo-com-plataformas-digitais-na-proxima-terca-feira-15>. Acesso em: 10 mar. 2022.

públicas ou dos meios de comunicação mais relevantes, com vistas a limitar o impacto das notícias falsas no processo eleitoral do Brasil.

Nesse sentido, é importante pontuar que o combate à desinformação acontece há bastante tempo por parte do TSE. O Tribunal realizou entre 2019 e 2022, imediatamente após a conturbada eleição de 2018, um conjunto de ações para enfatizar a credibilidade da Justiça Eleitoral, no intuito de contribuir para um processo eleitoral mais transparente e que represente a vontade da maioria dos eleitores. Em 30 de agosto de 2019, foi lançado, por exemplo, o Programa de Enfrentamento à Desinformação⁸ e, nos anos seguintes, a ação passou a ter um viés permanente. Esclarecer eleitores e eleitoras no período eleitoral e criar mecanismos que inibem a produção e a disseminação de *fake news* fortalecem, de acordo com o TSE, a prevalência do Estado Democrático de Direito frente aos questionamentos daqueles suspeitos da validade do voto depositado na urna eletrônica.

As redes sociais, nesse sentido, se consolidaram pela quebra da unidirecionalidade e da massificação da comunicação em massa, uma vez que possibilitam a interação e a escolha das fontes de informação, fragmentando essa informação em diferentes olhares (LIMA, 2001). E foi no contexto da pandemia da Covid-19 que se acentuou o uso das redes sociais enquanto demanda de conteúdos digitais. Entre as vozes propagadas nas redes, algumas buscavam o fortalecimento dessas mídias por grupos marginalizados a fim de dar sentido a suas identidades e questionarem as configurações políticas tradicionais. Assim, uma melhor regulamentação do uso das redes sociais no pleito eleitoral incentivaria a participação de candidatos que devem utilizar com mais intensidade essas plataformas digitais para atingir seu eleitorado.

Nesse quesito estudos apontam que os usuários de redes sociais buscam reforçar ideias e valores propagados nas redes sociais e buscar

8 Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2021/Ago/6/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-510-de-4-de-agosto-de-2021-institui-o-programa-permanente-de-enfrentamento-a-desinformac>. Acesso em: 10 mar. 2022.

argumentos que os defendam. As interações ocorridas dentro das redes podem operar como reforço das opiniões, onde imperam bolhas sociais de retroalimentação dos pensamentos e opiniões dos usuários (HWANG; PEARCE; NANIS, 2012). Assim, indivíduos interessados em pautas identitárias encontram espaço nas redes, bem como indivíduos conservadores.

Nas eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2016, o foco das *fake news* era influenciar os eleitores de Hillary Clinton, enquanto os eleitores de Donald Trump eram os que mais tinham costume de compartilhar essas notícias falsas (GRINBERG *et al*, 2019). Os autores ainda apontam que ambas as candidaturas propagaram falsas informações nas redes durante o período eleitoral, mas as notícias falsas destinadas a prejudicar Clinton, ou a engrandecer Trump, possuíam maior alcance nas redes. Assim, embora as *fake news* tenham se tornado uma prática obrigatória a partir dessas eleições, os grupos de direita foram os mais beneficiados pelo seu uso.

No que tange a participação eleitoral, há uma parceria do TSE neste ano com artistas famosos da música, da televisão, do cinema, afora *influencers* digitais de todo o país, para que incentivem jovens, dos 16 aos 18 anos, para fazer ou renovar seu título de eleitor e, assim, participarem ativamente da eleição de 2022. O desinteresse ao longo dos anos desse contingente apto a participar das eleições em se registrar e em querer decidir os rumos do seu país sempre foi conhecido, embora, segundo informa o TSE:

Até o dia 21 de março deste ano [2022], 854.685 jovens de 15 a 18 anos já haviam solicitado a emissão do primeiro título de eleitor. Esse número corresponde a quase dois terços do total de jovens que se alistaram para votar nas Eleições Municipais de 2020 e sinaliza uma quebra na tendência de queda nos números de eleitores nessa faixa etária que vinha se registrando na última década.⁹

9 PORTAL TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Março/primeiro-titulo-de-eleitor-mais-de-850-mil-jovens-de-15-a-18-anos-ja-e-mitiram-o-documento-este-ano>. Acesso em: 29 mar. 2022.

Cabe ressaltar que os dois últimos anos de pandemia no Brasil, entre 2020 e 2022, foram impeditivos dessa ação presencial de obtenção do primeiro título de eleitor, mas apenas com a mobilização da classe artística houve saltos no cadastramento no TSE desses jovens. O descrédito com a classe política não é exclusividade dos adolescentes. As abstenções no dia da votação continuam aumentando, a cada eleição, sendo imperativo que essas ações promovidas pelo TSE surtam impacto para que tanto os novos eleitores compareçam a sua zona eleitoral, mas tomem decisões da maneira mais consciente possível. E que se sintam representados pelos candidatos disponíveis.

Considerações sobre os principais pontos da problemática

Considerando os sinais indicados, somos instigados a sermos céticos quanto a uma melhora substantiva na diversidade da representação nas eleições de 2022. A questão da diversidade na política brasileira mostra que apenas mudanças de regras do TSE são insuficientes para uma alteração, rápida, do *status quo* de predomínio de homens brancos de classe média alta sendo eleitos e, sucessivamente, reeleitos. A cultura política da sociedade brasileira também precisa ser modificada, no sentido de acreditar na capacidade de mulheres, negros, deficientes físicos, pessoas transgêneros, indígenas de serem legisladores ou chefes do Executivo, pois há estudos que mostram o quanto esses grupos produzem políticas públicas de impacto para os seus segmentos de origem.

A conjuntura internacional vem nos fornecendo bons exemplos de que mulheres podem ser eficientes gestoras de políticas públicas em momentos de grave crise social, vide o caso modelar da primeira-ministra da Nova Zelândia¹⁰, Jacinda Ardern, no enfrentamento eficiente à

10 PORTAL FOLHA DE S. PAULO. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/04/referencia-no-combate-a-covid-nova-zelandia-encara-problemas-de-saude-mental-no-pos-pandemia.shtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

disseminação do novo coronavírus no seu país, durante todo o primeiro ano da pandemia, enquanto outros países liderados por homens enfrentavam *lockdowns*, crises hospitalares e estagnação econômica. Outra iniciativa oriunda da diversidade foi a mobilização da população negra norte-americana para a participação eleitoral em uma eleição conturbada, como foi feito pela liderança negra Stacey Abrams, para dar a vitória aos Democratas no estado-chave da Geórgia em 2020.¹¹ Esses casos mostram os ganhos das ações afirmativas para dar maior grau de participação aqueles representantes de grupos de diversidade – e chances efetivas de ocupação de cargos públicos através das eleições – e o quanto precisamos avançar, a cada pleito, em um amadurecimento político da própria sociedade.

Destacamos que benefícios mais importantes para a diversidade na política foram provocados, no Brasil, pelo TSE do que os gerados por novas dinâmicas de poder intrapartidárias. Desde a reserva de candidaturas para mulheres, passando aos recursos financeiros para candidaturas negras, percebe-se um compromisso, que esperamos ser permanente dessa instituição, de o eleitor acompanhar o processo eleitoral com transparência, segurança e pluralismo de visões para tomar a sua decisão na escolha de seus representantes da forma mais informada possível. Se há quem critique essa judicialização da política, com interferência em decisões que cabem a estrutura interna de cada partido, há também que louvar essa predisposição do setor judiciário em deixar a disputa partidária mais justa às minorias.

Contudo, vários empecilhos invisíveis trazem dificuldades para maior equilíbrio de candidaturas frente ao escrutínio dos eleitores. E a raiz do problema está dentro dos próprios partidos. Perpassa desde o viés de recrutamento de candidatos competitivos dentro de minorias sociais feito pelos caciques partidários até a disparidade de uso tecno-

11 PORTALOGLOBO. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/quem-stacey-abrams-ex-deputada-negra-que-ajudou-virar-georgia-para-biden-24733279>.

Acesso em: 24 fev. 2022.

lógico, de propaganda nas mídias sociais e nos meios de comunicação de massa, para transmitir sua mensagem ideológica para uma sociedade cada vez mais conectada e descrente quanto aos benefícios da atividade parlamentar ou das ações do Estado beneficiando sua vida. Cabe ao cidadão ficar atento a como os seus partidos estão disponibilizando os recursos de campanha para aqueles que representam, mais de perto, os seus interesses de grupo.

A eleição que se acerca aparenta ser um terreno mais fértil para que a diversidade na ocupação de cargos públicos se efetive de forma gradual. Como já foi mencionado anteriormente, as barreiras que impedem uma ampliação de diversidade de rostos no Executivo e no Legislativo já são conhecidas. De um lado, sabe-se que dinheiro é essencial para o sucesso eleitoral. As medidas para a garantia de que minorias recebam verbas do FEFC estão valendo desde o último pleito municipal. De outro lado, é visto que as redes sociais precisam de certo controle no período eleitoral para evitar destruir reputações e projetos políticos.

Assim, as ações do TSE podem surtir pouco efeito para coibir as disparidades no pleito eleitoral, justamente porque sabemos que os partidos precisam democratizar os espaços de voz, de mando e de visibilidade de seus filiados que desejam expressar suas inconformidades e suas lutas nas eleições. De todas as batalhas, essa parece a mais complexa, devido à autonomia de que gozam os partidos sobre suas deliberações internas, e sobre quem possui força política para ser um possível candidato a cargo público.

Muitos desses desdobramentos favoráveis, no entanto, dependem também de uma disposição dos eleitores em procurar alternativas aos políticos tradicionais. O eleitorado, que é de quem a classe política almeja conquistar votos e fidelidade, precisa pressionar para que mais pessoas, parecidas com eles mesmos, adentrem na política e produzam leis voltadas para atingir um amplo espectro de matizes ideológicas. As turbulências no Brasil, nestes dois anos de pandemia da Covid-19, mostraram que manter o *status quo* nos Executivos Estaduais, no Congresso e nas Assembleias Estaduais foram insuficientes para dar conta dos es-

tragos provocados pelo novo coronavírus, pela recessão econômica e pelos desastres ambientais da recém-iniciada década de 2020.

Referências

BARBIERI, Catarina Helena; RAMOS, Luciana de Oliveira [Org]. **Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero**. Relatório final (2018-2019). São Paulo: FGV/Direito SP, 2019.

CAMPOS, Luiz Augusto. Socialismo moreno, conservadorismo pálido? Cor e recrutamento partidário em São Paulo e Rio de Janeiro nas eleições de 2012. **Dados**, v. 58, p. 689-719, 2015.

CIOCCARI, Deisy; MOTTINHA, Romer. Eleições 2020: qual é o perfil de cor/raça e gênero dos candidatos eleitos. **Revista Alter Jor**, ano 11, vol. 2, n. 24, p. 56-78, 2021.

CONCEIÇÃO, Bruno da Silva; VASCONCELOS, Camila de. Quem paga a conta dos políticos locais? Análise do financiamento das campanhas municipais nas capitais brasileiras em 2012. **Teoria & Sociedade**, [s. l.], n. 23.2, p. 79-102, jul./dez, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4557>.

DOS SANTOS, André Marenco. Nas fronteiras do campo político: raposas e *outsiders* no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, p. 87-101, 1997.

GRINBERG, N., JOSEPH, K., FRIEDLAND, L., SWIRE-THOMPSON, B., & LAZER, D. Fake news on Twitter during the 2016 US presidential election. **Science**, 363(6425), 2019. P. 374-378.

HWANG, Tim; PEARCE, Ian; NANIS, Max. Socialbots: Voices from the fronts. **interactions**, v. 19, n. 2, p. 38-45, 2012.

LIMA, Venício A. de. **Mídia: Teoria e Política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

NASCIMENTO, Abdias do. O embranquecimento cultural: outra estratégia de genocídio. In: **O Genocídio do Negro Brasileiro: processo de um racismo mascarado**. 4ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2018. p. 111-121.

TABARES, Camila de Vasconcelos; CONCEIÇÃO, Bruno da Silva; MARQUES, Rodolfo Silva. Mulheres, raça e partidos no Brasil: análise da sub-representação das candidaturas identitárias nas eleições 2018. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 57-77, jan./mar, 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p57.

Camila de Vasconcelos Tabares · Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; professora do Instituto Federal de Goiás, Luziânia, GO, Brasil. E-mail: camila.vasconcelos@ifg.edu.br

Rodolfo Silva Marques · Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; professor da Universidade da Amazônia, Belém, PA, Brasil. E-mail: rodolfo.smarques@gmail.com

Bruno da Silva Conceição · Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: brunopolitica@gmail.com

Sustentabilidade, a agenda ignorada em 2022

Dal Marcondes

Resumo

Existem dois Brasis antagônicos quando o tema é meio ambiente. Um onde as pessoas acreditam que a questão ambiental é apenas uma externalidade e não tem peso real no palco das grandes decisões econômicas; outro, onde as pessoas creem que a preservação ambiental é uma condição estrutural para a relevância do Brasil no cenário internacional e para a sobrevivência da humanidade.

A polarização e a desinformação afastaram 42,1 milhões de eleitores de seu direito de escolher o Presidente da República nas eleições de 2018. Este número, que equivale a praticamente metade da população da Alemanha, é a soma dos votos brancos, nulos e dos eleitores que não compareceram para votar.

A expectativa para este ano é o reconhecimento da biodiversidade como um valor e o respeito aos povos tradicionais e de sua contribuição para a preservação do patrimônio ambiental do país.

Abstract

There are two antagonistic Brazils when it comes to the environment. One where people believe that the environmental issue is just an externality and has no real weight on the stage of major economic decisions; another, where people believe that environmental preservation is

a structural condition for Brazil's relevance in the international arena and for the survival of humanity.

Polarization and misinformation have alienated 42.1 million voters from their right to choose the President of the Republic in the 2018 elections. This number, which is equivalent to almost half of Germany's population, is the sum of white votes, null votes, and voters who did not show up to vote.

The expectation for this year is the recognition of biodiversity as a value and respect for traditional peoples and their contribution to the preservation of the country's environmental heritage.

Existem dois Brasis antagônicos quando o tema é meio ambiente. Um onde as pessoas acreditam que a questão ambiental é apenas uma externalidade da vida urbana e não tem peso real no palco das grandes decisões econômicas ou de infraestrutura, ou pior, que o cuidado com o meio ambiente atrapalha as atividades econômicas; outro, no qual se crê que a preservação ambiental é uma condição estrutural para a relevância do Brasil no cenário internacional e para a sobrevivência da humanidade. Pode ser que haja ainda mais um viés, em que as pessoas enxergam a complexidade das relações ser humano/natureza e, no entanto, se mantêm em silêncio. Por algum motivo, não querem se “envolver em política”.

Como de hábito nas eleições no Brasil, há uma grande diversidade de candidatos, mas agenda ambiental apenas tangencia os discursos políticos dos diversos partidos. E, mesmo aqueles que já ocuparam a presidência, olham para essas questões de maneira defensiva. Estão preocupados com repercussões internacionais negativas pela falta de cuidado com o patrimônio ambiental do país.

As eleições deste ano são muito mais abrangentes do que simplesmente para a Presidência da República. Serão eleitos também 27 governadores, 27 senadores, 513 deputados federais e 1.059 deputados para todas as assembleias estaduais. Com a concentração do foco da propaganda para os cargos majoritários, há pouca atenção dos eleitores com

a formação dos legislativos federal e estaduais, onde são formuladas as leis de proteção e uso dos recursos naturais do país. São nesses espaços legislativos onde se trava a luta a favor ou contra políticas de garantias de direitos e preservação ambiental.

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Artigo 225 da Constituição Brasileira

Mesmo com as garantias explicitadas no Capítulo de Meio Ambiente da Constituição de 1988, considerado bastante avançado, muito se decide no dia a dia do Congresso e das assembleias estaduais, em que interesses paroquiais se sobrepõem às necessidades da sociedade e do país. Há setores econômicos que investem pesadamente na eleição de uma bancada forte para a defesa de seus interesses, como os poderosos do agronegócio e as congregações evangélicas, que espalham seus candidatos por vários partidos e, depois de eleitos, atuam em blocos parlamentares na defesa de suas pautas específicas.

A existência de 32 partidos políticos registrados para estas eleições apenas cria mais confusão entre os eleitores, que não enxergam as diferenças entre eles, não se dão ao trabalho de entender as plataformas políticas e propostas sociais, econômicas ou ambientais. Com isso, as reais diferenças entre as plataformas políticas ficam turvadas por um ambiente de debates poluído por questões ideológicas e morais que não são o cerne de nenhum projeto de desenvolvimento para o país. Temas como religião, família, gênero e outros de maior insignificância assumem o protagonismo no debate político e não deixam espaço para mudanças climáticas, água e saneamento básico, direitos indígenas e de populações tradicionais, licenciamento de obras de infraestrutura em regiões biologicamente sensíveis e muitos outros, como saúde, educação, habitação etc.

A distorção política causada pelo excesso de partidos políticos, uma Constituição claramente parlamentarista e um governo presidencialista em nada facilita que os eleitos consigam estabelecer uma linha clara de projeto para o país. O permanente conflito entre o executivo e o legislativo, que deu origem ao que se convencionou chamar de “presidencialismo de coalizão”, exige do executivo negociações, nem sempre de maneira republicana, com os partidos e blocos no Congresso para aprovar suas pautas. Nesses casos os blocos parlamentares majoritários e fortes conseguem bloquear propostas de cunho ambiental, ou mesmo avançar com projetos que reduzem a proteção de florestas, animais ou populações tradicionais. Infelizmente os segmentos mais atrasados de setores importantes, como o agronegócio, têm muita força política, enquanto as empresas estruturadas e com compromissos globais em temas socioambientais se mantêm afastadas do embate político. Nada indica que neste ano será diferente, mesmo que o eleito para a Presidência da República seja de oposição ao atual mandatário.

A história recente do Brasil mostra que a relação entre executivo e legislativo é um permanente foco de relações espúrias, com escândalos de corrupção que impedem que o país, entre as dez maiores economias do planeta, assuma um lugar entre as nações plenamente desenvolvidas. Desde os anos 1990 foram vários os processos de apuração de corrupção, como o Mensalão, que garantia uma mesada a deputados que votassem com o governo, ou o Petrolão, que deu origem à Operação Lava Jato, que por sua vez também foi uma deturpação da institucionalidade do Poder Judiciário em várias instâncias, e não apenas na Vara de Curitiba, que abrigou a maior parte das ações e culminou com a prisão do ex-presidente Lula por 580 dias.

Durante muitos anos, principalmente entre 1995 e 2015, movimentos empresariais de responsabilidade social e ambiental reuniram grandes empresas nacionais e multinacionais para compor códigos de conduta de alta gradação civilizatória. Organizações como o Instituto Ethos de Responsabilidade Social, o Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (Cebds) e outras conseguiram cons-

truir pactos de caráter social e ambiental, como a Moratória da Soja (movimento que restringiu o acesso a mercados de soja plantada em áreas de desmatamento ilegal) ou o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, criado em 2005, que reuniu empresas brasileiras e multinacionais que assumiram o compromisso de não negociar com quem explora o trabalho escravo. Em 2014 esse pacto já havia sido assinado por 400 grandes empresas com atuação no Brasil.

O descompasso político e judiciário – e seus impactos na economia do país, com a destruição de importantes cadeias de valor e criminalização de atividades políticas e empresariais – acabou por afastar muitas empresas de suas pautas tradicionais com foco em sustentabilidade. Manteve-se apenas certo verniz de responsabilidade socioambiental para garantir a manutenção de uma boa reputação corporativa, principalmente em relação às suas matrizes e aos clientes.

A crise política que se instalou no país a partir de 2015 e culminou com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 desmobilizou grande parte do ativismo socioambiental em organizações sociais para transferir a energia vital da cidadania para as ruas, em manifestações a favor e contra posições partidárias. Em 2018 a sociedade brasileira foi às urnas em um clima de extrema polarização política. A eleição foi pautada por discursos ideológicos e de pouca, ou nenhuma, consistência em termos de projeto. As instituições brasileiras não estavam preparadas para enfrentar o impacto do uso massivo das redes sociais em campanhas políticas e, principalmente, não tinham instrumentos para neutralizar o uso de narrativas mentirosas que ocuparam os grupos e plataformas como WhatsApp, Facebook, Instagram, YouTube e outras.

A polarização e a desinformação afastaram 42,1 milhões de eleitores de seu direito de escolher o Presidente da República nas eleições de 2018. Esse número, que equivale a praticamente metade da população da Alemanha, é a soma dos votos brancos, nulos e dos eleitores que não compareceram para votar. Para 2022, o Poder Judiciário, especialmente a Justiça Eleitoral, promete mais agilidade no combate ao uso de plataformas de internet para a desinformação. No entanto, mais uma vez não

se espera que as pautas de políticas públicas relevantes para questões ambientais e sociais ganhem espaço no debate público.

O Brasil perdeu muito de suas instituições públicas de gestão ambiental no atual governo. Em julgamento histórico no Supremo Tribunal Federal, no início de abril de 2022, a ministra Carmem Lúcia, relatora de seis processos sobre o desmonte das instituições de defesa da Amazônia, comparou o ataque aos órgãos de defesa ambiental a uma infestação de cupins, explicando que as instituições podem parecer inteiras por fora, mas por dentro estão corroídas: “É o cupim da corrupção, o cupim da defesa dos interesses pessoais, o cupim da criminalidade”.

Uma das características do governo eleito em 2018 é atuar com oportunismo, e argumentação de causar inveja aos grandes sofistas da antiguidade. Para justificar a abertura das terras homologadas aos povos indígenas à saga de mineradores e garimpeiras, foi usado o argumento de que a guerra no Leste Europeu iria interromper cadeias de suprimento de insumos que só poderiam ser obtidos do subsolo dos territórios indígenas, o que cientistas e mesmo empresas de mineração negaram com veemência. Desde o início do mandato, há uma tentativa de desqualificar atores que defendem a integridade dos territórios indígenas ou que se opõem à exploração desordenada dos recursos em áreas de preservação ou que ainda mantêm florestas, principalmente na Amazônia.

Ainda antes de assumir, quando se formulava a estrutura de governo, uma das medidas aventadas foi a extinção do Ministério do Meio Ambiente e a incorporação de suas obrigações ao Ministério da Agricultura. Os apelos de ambientalistas de nada adiantaram, e essa aberração apenas não prosperou porque os próprios ruralistas, prevenindo os danos que a medida traria aos negócios internacionais do setor, bloquearam a iniciativa. Mesmo assim o governo não desistiu e passou a atacar as políticas preservacionistas a partir das instâncias do próprio Ministério do Meio Ambiente. Uma das primeiras medidas, ainda no início de 2019, foi paralisar o Fundo Amazônia, bloqueando um total de R\$ 2,9 bilhões em dinheiro doado pelos governos da Noruega e da Alemanha, que poderiam ser aplicados em projetos para prevenção e

combate ao desmatamento. Em seguida descredenciou organizações sociais (ONGs) que participavam de projetos em parceria com órgãos públicos e em conselhos dos mais diversos, chegando a criminalizar a atuação de organizações com trabalhos de décadas junto às populações tradicionais da Amazônia. Um dos mais importantes órgãos de participação social na construção de políticas públicas socioambientais, o Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente), teve sua composição reduzida de 200 membros (100 titulares e 100 suplentes) para apenas 23, representando, em sua maioria, órgãos do governo.

A perspectiva com a eventual reeleição do atual presidente é a ampliação do desmonte ambiental com mais ataques à autonomia e proteção das áreas indígenas e a desconstrução das normas de licenciamento ambiental para obras de infraestrutura na Amazônia ou que impactem áreas de preservação em todo o país. Além disso, no campo internacional, o Brasil não deverá atuar para cumprir compromissos assumidos em relação à redução de emissões de gases de efeito estufa e o fomento de energias limpas. Há um descolamento entre a narrativa apresentada pelo governo na ONU e nas conferências internacionais e as ações efetivamente adotadas pelos órgãos reguladores e fiscalizadores do meio ambiente.

A falta de ação em relação ao controle de emissões e redução do desmatamento da Amazônia e no Cerrado, que cresceu muito nos últimos 3 anos, torna-se ainda mais crítica com a divulgação do relatório do IPCC no começo de abril de 2022, no qual os cientistas apontam a necessidade de reduzir as emissões de carbono em 45% até o final desta década. Uma meta bastante difícil de ser alcançada com o aumento ano a ano das áreas de florestas desmatadas e queimadas no Brasil. Além disso, um dos debates recorrentes no Congresso e no Palácio do Planalto é sobre a criação de mecanismos de subsídios para a redução de preços dos combustíveis fósseis, como diesel e gasolina.

Em março de 2022 houve importantes manifestações públicas contra as políticas de desmonte ambiental promovidas pelo governo de Jair Bolsonaro. Logo no início do mês aconteceu o “Ato pela Terra”. Promovida pelo cantor e compositor Caetano Veloso, uma das vozes

mais respeitadas do cenário artístico do país, a manifestação reuniu na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, cerca de 15 mil manifestantes, 230 organizações e coletivos da sociedade civil e mais de 40 artistas contra um pacote de medidas de fragilização das garantias de direitos ambientais e de comunidades indígenas e tradicionais. O protesto foi uma forma de mostrar aos ministros do Supremo Tribunal Federal que a sociedade estava atenta ao julgamento em andamento naqueles dias que pode barrar retrocessos ambientais, ao mesmo tempo pretendia enviar um recado ao Congresso, onde se pedia urgência para a análise de proposta que amplia o acesso a terras indígenas por mineradoras e garimpeiros. Neste último caso, não deu certo, o requerimento de urgência para o projeto que fragiliza os territórios indígenas conseguiu ser aprovado por 278 votos contra 180.

Outra ação com grande repercussão foi a reunião de nove ex-ministros de Meio Ambiente, dos mais diversos governos dos últimos 30 anos, que solicitaram uma audiência com o presidente do Supremo Tribunal Federal para, em conjunto, alertar para o desmonte das instituições de defesa socioambiental do país e das consequências disso para o país e para as próximas gerações de brasileiros, além dos impactos globais da perda da capacidade de oferecer serviços ambientais por biomas fundamentais, como a Amazônia e o Pantanal brasileiro.

Em entrevista recente a este jornalista, a ex-ministra Izabella Teixeira, que atuou durante o governo de Dilma Rousseff, entre 2010 e 2016, afirmou que o principal trabalho de quem assumir o Ministério do Meio Ambiente em um próximo governo será de reconstrução da institucionalidade e a capacidade de agir dos órgãos ambientais. Apesar do atual governo estar a pouco mais de 3 anos no poder, a destruição na área ambiental abrange mais de 30 anos de trabalho de sucessivas administrações.

Nenhum dos atuais candidatos de oposição tem em relação ao meio ambiente uma agenda tão destrutiva quanto o atual governo. Pelo contrário, há sinais de que poderá haver avanços em relação à pauta ambiental ou, ao menos, parece haver a disposição de não seguir com o atual desmonte das instituições ambientais e científicas, o que já seria

um alento. Outro ganho seria o fim da perseguição de organizações sociais. O Brasil está entre os países onde mais ambientalistas foram assassinados em 2020. Foram 20 ativistas que perderam a vida por se oporem à degradação de ecossistemas.

Nos últimos anos organizações sociais que atuam a décadas em regiões normalmente fora do radar do poder público, em apoio a causas sociais e ambientais, foram falsamente acusadas de propagar fogo em áreas de floresta supostamente para obterem recursos de grandes doadores internacionais. Nenhuma dessas acusações se provou verdadeira, mas o processo de intimidação acabou por afastar algumas organizações de seu trabalho de frente, principalmente na Amazônia, por temerem pela segurança e integridade dos militantes.

Estudos recentes do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV-USP) chegaram à conclusão de que existe na Amazônia uma associação do narcotráfico com crimes ambientais, como grilagem, garimpo ilegal e desmatamento. A ausência do Estado como garantidor de direitos e da Segurança Pública tem ampliado o espaço para a ação do crime organizado na região. Há estimativas de que cerca de 20 toneladas anuais de ouro extraído ilegalmente de terras indígenas e áreas protegidas saem do Brasil todos os anos. Muito desse metal chega a empresas legalizadas de outros países por meio de mecanismos de “lavagem” dos papéis de exportação.

Para a eleição de 2022, mantendo-se a tendência apresentada por pesquisas eleitorais, haverá uma disputa direta entre o atual presidente, Jair Bolsonaro, e o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Os indicadores ambientais dos oito anos em que Lula presidiu o Brasil foram melhores do que os números e dados do atual governo. Foi um período em que o Brasil assumiu um importante protagonismo em conferências internacionais e obteve resultados tangíveis no combate ao desmatamento, principalmente na Amazônia.

Um dos fatores de impacto para as conquistas sociais e ambientais no período Lula foi o engajamento de organizações sociais na aplicação e controle de políticas públicas. O país foi ativo na difusão dos Objetivos

de Desenvolvimento do Milênio e, também, foi protagonista em amplos debates para a formulação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas 169 metas, aprovados em Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2015. Também registrou avanços em políticas voltadas para controle e mitigação das mudanças climáticas.

O principal dilema em relação à eleição presidencial de 2022 certamente não é a eleição em si, mas suas consequências. Qualquer que seja o vencedor terá a missão de governar um país cindido por visões de mundo antagônicas. Isso deixará o Brasil muito próximo de rupturas institucionais importantes. Na presidência o voto majoritário entregará o governo a um homem. No Congresso o voto proporcional elegerá deputados e senadores membros de dezenas de partidos, aliados ou não do presidente eleito sem maioria clara. A disputa baseada em argumentos ideológicos e morais impede que temas relevantes de políticas públicas, como clima, direitos humanos, meio ambiente, educação, saúde e outros vinculados aos objetivos e metas dos ODS ganhem destaque no debate público.

Os pós eleição entregará ao país um estado de tensão e muitas dúvidas sobre os posicionamentos de diversos atores. O principal deles será o estamento militar. Quando o presidente Jair Bolsonaro assumiu o governo, encontrou cerca de 1.900 militares ocupando cargos civis nos diversos órgãos de governo. Quando encerrar este mandato, estima-se que cerca de 6.500 militares estarão ocupando cargos na administração pública. É o maior número desde os governos militares pós-1964. A novidade é o grande número de egressos das Polícias Militares dos Estados a assumirem cargos principalmente em órgãos do Ministério do Meio Ambiente. O presidente da República chegou a dizer que esse ministério estaria mais aparelhado pela esquerda do que o Ministério da Educação, também alvo de ações de desmonte de políticas públicas. E nos últimos meses as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal têm sido beneficiárias de vários “pacotes de bondades” por parte do governo federal, certamente como parte de uma estratégia para garantir a lealdade do efetivo diante de aventuras pouco republicanas.

As áreas ambiental e científica têm sido as mais atacadas em sua capacidade operacional e credibilidade. Responsável por monitorar o desmatamento no país, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) perdeu seu diretor, o cientista Ricardo Galvão, após divulgar os dados recordes de desmatamento em agosto de 2019, ainda no primeiro ano de governo, quando o ex-ministro de Meio Ambiente Ricardo Salles iniciou o processo de substituição das chefias técnicas no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama) e no Instituto Chico Mendes (Icmbio) por policiais militares.

Após mais de três anos de governo, as instituições brasileiras pouco conseguiram fazer para deter o desmonte dos órgãos ambientais, mesmo existindo no Congresso a Frente Parlamentar Ambientalista, que, apesar de nominalmente contar com mais de 200 membros, não tem a efetividade de um bloco parlamentar capaz de defender os direitos socioambientais e os deveres constitucionais. Por mais boa vontade que exista entre seus mentores e líderes, a participação nesta frente é mais uma teatralidade do que compromisso efetivo com os propósitos. Organizações sociais e personalidades ambientalistas têm usado as redes sociais para estimular a participação de ambientalistas nas eleições, os resultados não têm sido dos melhores.

Enfim, as eleições de 2022 serão um divisor de águas nas políticas socioambientais no Brasil. Em se mantendo a tendência de polarização, de um lado existe a perspectiva de continuar o desmonte das políticas construídas desde a Constituição de 1988 e até mesmo a extinção do Ministério do Meio Ambiente. De outro um esforço coletivo de reconstrução dessas mesmas políticas, com recuperação do protagonismo *Soft Power* que destacou a diplomacia brasileira em todos os grandes eventos ambientais desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, popularmente conhecida como ECO-92.

O ano de 2022 é emblemático para as causas ambientais em todo o mundo, mas especialmente no Brasil. É quando completa 50 anos da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de

Estocolmo, que ocorreu em junho de 1972, onde a posição brasileira ficou conhecida pela participação do então ministro do Interior, Costa Cavalcante, que declarou que o país deveria se “desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde”. Depois de 20 anos, o Brasil torna-se o epicentro de uma verdadeira revolução nas políticas ambientais globais ao sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como ECO-92, em junho de 1992, no Rio de Janeiro. Desta conferência saíram importantes passos em direção a uma institucionalidade global para o meio ambiente, como a Carta da Terra e a Agenda 21.

A expectativa dos movimentos sociais e empresariais em relação à eleição deste ano é a retomada dos processos de desenvolvimento sustentável do país. O reconhecimento da biodiversidade como um valor e o respeito aos povos tradicionais como reconhecimento de sua contribuição para a preservação do patrimônio ambiental do país.

O economista franco-polonês Ignacy Sachs, um estudioso do Brasil nos últimos 50 anos, explica que o país não participou de nenhuma das grandes revoluções da economia e da tecnologia dos últimos séculos. O país sempre esteve a reboque, como importador de ciência e tecnologias. Agora é a oportunidade de o Brasil liderar a revolução de uma economia baseada em biotecnologias e biodiversidade.

Qualquer que seja o governo nos próximos anos, o país não pode perder mais uma janela de oportunidade. O investimento em pesquisas e conhecimentos sobre a rica biodiversidade brasileira precisa estar entre as políticas públicas prioritárias. A bioeconomia é potencialmente o caminho do Brasil em direção ao futuro.

Dal Marcondes é jornalista, com especialização em economia e ciência ambiental, e mestre em jornalismo digital. É presidente do Instituto Envolverde, que publica o site Agência Envolverde (www.envolverde.org.br) e presidente da Rede Brasileira de Jornalismo Ambiental.

■ A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável.

Os principais campos de atuação da FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER está no Brasil desde 1969 e atualmente realiza seu programa de cooperação internacional por meio da Representação no Brasil, no Rio de Janeiro, trabalhando em iniciativas próprias e em cooperação com parceiros locais. Com suas publicações, a FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

■ Os *Cadernos Adenauer* versam sobre temas de interesse público, relacionados ao desenvolvimento de uma sociedade democrática.

Privilegiam-se artigos que abarcam temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

As opiniões externadas nas contribuições desta série são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



adenauer-brasil@kas.de

www.kas.de/brasil