

Cadernos Adenauer

ANO XXVII
2026

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

1

Perspectivas para as eleições 2026



**Eleições 2026: intensidade,
complexidade e desafios**
Humberto Dantas

**Mudanças na legislação eleitoral
e seus efeitos sobre a
governabilidade do executivo**
Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Marco Antonio Carvalho Teixeira

**Reforma tributária:
um diagnóstico necessário para
desmistificar possíveis inverdades
que venham a ser propaladas
em ano eleitoral**
Sérgio Wulff Gobetti

**“Notícias sabidamente
inverídicas e fatos gravemente
descontextualizados” e
desinformação em eleições no Brasil**
Tatiana Dourado
Andressa Michelotti
Bruna Martins dos Santos

**O fim das coligações proporcionais
e a reconfiguração das alianças
majoritárias no Brasil**
Bruno Marques Schaefer

**Desafios para o desenvolvimento
econômico brasileiro**
Márcia Miranda Soares

**Meio ambiente nos ciclos eleitorais:
somos arrastados ou conduzimos?**
Adriana Maria Magalhães de Moura

**Des)alinhamento e política externa:
disputa eleitoral no Brasil em
uma ordem internacional
em transformação**
Marta Fernández
Mônica Herz

www.kas.de/brasil

Perspectivas para as eleições 2026

Cadernos

ANO XXVII
2026

Adenauer

Perspectivas para as eleições 2026

EDITOR RESPONSÁVEL
Maximilian Hedrich

CONSELHO EDITORIAL
Antônio Jorge Ramalho
Fátima Anastasia
Humberto Dantas
José Mario Brasiliense Carneiro
Leonardo Nemer Caldeira Brant
Lúcia Avelar
Mario Monzoni
Rodrigo Perpétuo
Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Reinaldo J. Themoteo

REVISÃO
Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Claudia Mendes

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer xxvii (2026), nº1
Perspectivas para as eleições 2026

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, maio 2026.

ISBN 978-65-89432-65-4

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva
responsabilidade de seus autores e não necessariamente
representam as opiniões da Fundação Konrad Adenauer.

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

Sumário

7 **Apresentação**

9 **Eleições 2026: intensidade, complexidade e desafios**

Humberto Dantas

31 **Mudanças na legislação eleitoral e seus efeitos sobre a governabilidade do executivo**

Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Marco Antonio Carvalho Teixeira

49 **Reforma tributária: um diagnóstico necessário para desmistificar possíveis inverdades que venham a ser propaladas em ano eleitoral**

Sérgio Wulff Gobetti

65 ***“Notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados”* e desinformação em eleições no Brasil: construção normativa, debate conceitual e implicações regulatórias**

Tatiana Dourado
Andressa Michelotti
Bruna Martins dos Santos

87 **O fim das coligações proporcionais e a reconfiguração das alianças majoritárias no Brasil**

Bruno Marques Schaefer

109 **Desafios para o desenvolvimento econômico brasileiro**

Márcia Miranda Soares

127 **Meio ambiente nos ciclos eleitorais: somos arrastados ou conduzimos?**

Adriana Maria Magalhães de Moura

139 **(Des)alinhamento e política externa: disputa eleitoral no Brasil em uma ordem internacional em transformação**

Marta Fernández

Mônica Herz

Apresentação

O ano eleitoral de 2026 se aproxima em um cenário de profundas transformações políticas, sociais e econômicas, impondo à sociedade brasileira reflexões urgentes sobre os rumos da democracia. Esta edição da série Cadernos Adenauer reúne artigos que analisam alguns dos principais temas e desafios que devem marcar as eleições que serão realizadas em outubro, oferecendo aos leitores instrumentos para compreender o momento que o Brasil atravessa e as disputas que moldarão o futuro do país.

O ambiente eleitoral de 2026 será influenciado por um conjunto de fatores que tornam este pleito particularmente relevante. As mudanças recentes na legislação eleitoral alteram regras do jogo político e impõem novos desafios a partidos, candidatos e eleitores, exigindo atenção redobrada para que a competição se dê de forma legítima e equilibrada. Nesse contexto, a obra discute as principais alterações normativas e seus possíveis impactos sobre a dinâmica das campanhas e a representação política.

O combate às fake news é um dos principais tópicos investigados nesta publicação. A desinformação, amplificada pelas redes sociais e por sistemas automatizados, representa uma ameaça concreta à qualidade do debate público e à formação de uma opinião cidadã bem-informada. Os artigos aqui reunidos examinam os mecanismos de propagação de notícias falsas e as respostas institucionais e sociais necessárias para enfrentá-las.

A questão do financiamento de campanha e das coligações partidárias também é abordada. As regras que regem a formação de alianças e

o fluxo de recursos nas campanhas eleitorais têm impacto direto sobre a transparência e a equidade da disputa, sendo determinantes para a configuração do campo político em 2026.

Não menos importante, a publicação dedica atenção aos desafios da economia brasileira e ao papel que as questões econômicas tendem a desempenhar no debate eleitoral. Em um país marcado por desigualdades estruturais, as propostas de desenvolvimento, emprego e distribuição de renda ocupam o centro das preocupações do eleitorado e das plataformas políticas.

A pauta ambiental ganha destaque crescente no cenário eleitoral. A forma como candidatos e partidos abordam a questão climática e os desafios socioambientais do Brasil revela compromissos e prioridades que merecem escrutínio rigoroso por parte da sociedade. Da mesma forma, o cenário internacional e suas repercussões sobre a política doméstica são analisados, em um mundo em que tensões geopolíticas, acordos comerciais e crises globais influenciam diretamente as escolhas e os projetos em disputa nas urnas.

Agradecemos a cada autora e a cada autor que contribuíram com seus artigos para esta publicação, enriquecendo o debate democrático com análises qualificadas e perspectivas diversas. Que esta leitura inspire reflexões e contribua para o aprofundamento das discussões democráticas diante do momento político que o Brasil enfrenta. Boa leitura!

MAXIMILIAN HEDRICH

Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Eleições 2026: intensidade, complexidade e desafios

Humberto Dantas

Resumo

O presente texto analisa as perspectivas para as eleições brasileiras de 2026 as observando como um pleito marcado pela continuidade da polarização entre lulismo e bolsonarismo, dificultando o surgimento de uma “terceira via” viável. Reforça esta percepção o fato de que os temas centrais ao eleitorado – segurança pública e bem-estar econômico – estão capturados pelos polos políticos dominantes. O cenário eleitoral tende a ser tenso, plebiscitário e altamente associado mais ao medo do adversário do que à adesão entusiasmada às principais candidaturas. O ensaio também aborda o papel crescente do Tribunal Superior Eleitoral, sobretudo diante da desinformação e do uso de inteligência artificial nas campanhas. Há destaque para a importância da renovação de dois terços do Senado, com impactos sobre a relação entre Legislativo, Executivo e STF. O texto discute ainda a descentralização partidária nos estados, a provável predominância da direita nas disputas regionais e os desafios de governabilidade para qualquer presidente eleito. Também analisa a influência do cenário internacional, especialmente sob a instabilidade de Donald Trump, nas disputas brasileiras. Por fim, trata das dificuldades históricas de participação feminina na política e do papel da Justiça Eleitoral na promoção de maior equilíbrio de gênero e combate à violência política contra mulheres. Em resumo, o texto busca fazer um apanhado geral do que o autor entende

que são os elementos centrais para as eleições de 2026, a despeito de outras questões essenciais.

Abstract

This paper analyzes the outlook for the 2026 Brazilian elections, viewing them as a contest marked by continued polarization between Lulism and Bolsonarism, which hinders the emergence of a viable “third way.” This perception is reinforced by the fact that the issues central to the electorate – public safety and economic well-being – are dominated by the two major political camps. The electoral landscape is likely to be tense, referendum-like, and driven more by fear of the opponent than by enthusiastic support for the leading candidates. The essay also addresses the growing role of the Superior Electoral Court, particularly in light of misinformation and the use of artificial intelligence in campaigns. It highlights the importance of the renewal of two-thirds of the Senate, with implications for the relationship between the Legislative, Executive, and the Federal Supreme Court. The text also discusses the decentralization of political parties at the state level, the likely dominance of the right in regional races, and the challenges of governance for any president-elect. It also analyzes the influence of the international landscape – particularly the instability caused by Donald Trump – on Brazilian elections. Finally, it addresses the historical difficulties of women’s participation in politics and the role of the Electoral Court in promoting greater gender balance and combating political violence against women. In summary, the text seeks to provide an overview of what the author considers to be the central elements for the 2026 elections, notwithstanding other essential issues.

1. Introdução

O primeiro turno das eleições de 2026 ocorrerá no dia 04 de outubro. Caso necessária, uma segunda rodada será no dia 25, ou seja,

quatro semanas depois. Algumas características desse ciclo serão discutidas nesse texto, cujo objetivo é tentar compreender algo sobre o que esperar das disputas que geram ansiedade por todo o país.

Assim, ao todo, para além dessa introdução, existirão nove tópicos que buscarão trazer elementos relevantes para a percepção do pleito em forma de provocações ou observações. Cada um desses elementos trazidos buscará dialogar com características do processo, mas também com pesquisas e percepções gerais de parcelas da sociedade e dos debates.

O intuito não é construir hipóteses ou ofertar um semblante acadêmico à narrativa, mas sim abordar questões entendidas como relevantes para o processo eleitoral de 2026, numa espécie de resumo das expectativas em ritmo de ensaio. Outro ponto relevante: o objetivo não é encerrar o debate e abordar todos os pontos que podem ser pensados para esta eleição, ou seja, o que se pretende aqui é observar uma agenda de elementos importantes que parecem chamar a atenção do autor nesse instante, a despeito de outros quesitos igualmente desafiadores.

2. A possibilidade de um centro ao estilo “terceira via”

As pesquisas indicam de acordo com estudos Quaest realizados entre meados de 2025 e início de 2026, que cerca de um terço dos brasileiros não gostariam de ser governados pelos principais personagens da polarização que toma conta do Brasil, de maneira mais discreta, desde 2014, e de forma mais intensa desde 2018, com destaque para as eleições de 2022 que culminou, inclusive, numa tentativa de golpe de Estado protagonizada pelo grupo derrotado no pleito e, assim, julgada e condenada pelo Supremo Tribunal Federal. Essa fatia do eleitorado, ao mesmo tempo em que parece se afastar da lógica que dita a política no país, também parece resistir mais às eleições, afirmando menor interesse em comparecer às urnas. Enquanto pouco mais de 20% dos brasileiros aptos ao exercício do voto não estiveram presentes no primeiro turno de 2022, cerca de um terço do grupo que hoje não tem interesse em ser governado pelos atores da polarização afirmam que se

ausentarão. Em resumo: trata-se de um contingente mais refratário, e ao mesmo tempo decisivo.

Com base em tais características, mais uma vez, criou-se a ideia de que o país poderia assistir à ascensão do que se convencionou chamar histórica e conceitualmente de terceira via. Uma candidatura que não representasse os polos oponentes de uma batalha renhida e tentasse fazer a política convergir em alguns pontos importantes e capazes de viabilizar uma candidatura. Dois elementos parecem centrais para que isso ocorresse: o primeiro deles, a estruturação efetiva de um nome com estrutura partidária; o segundo, uma razão essencial e real para que isso fizesse sentido na vida dos eleitores.

O nome não existe. Não há no país hoje uma figura pública de repercussão mais ampla, construída e reconhecida por parcelas da sociedade como alguém capaz de atenuar as intensidades de uma polarização que, inclusive, é alimentada por ela mesma e interessante aos fins das candidaturas do próprio Lula e da família Bolsonaro. Podem existir alternativas a um ou outro nome, como em 2018 e 2022 o ex-pedetista Ciro Gomes tentou se apresentar como alternativa mais viável ao petismo para vencer Bolsonaro no campo da esquerda – ou da centro-esquerda. Ou ainda, postulantes da direita, bem pouco votados, que tentaram sem sucesso se colocar como alternativas a Bolsonaro – de Geraldo Alckmin em 2018 a João Dória Júnior em 2022, que sequer findou participando da disputa. Mas o que precisa se tornar evidente aqui: não existe um nome alternativo que escape ao conflito.

A tentativa do PSD com Ratinho Jr., governador do Paraná, ou Eduardo Leite, governador do Rio Grande do Sul, não vingou. O que se imaginava era a possibilidade de esses atores se colocarem ao centro como uma opção viável e bem construída de “terceira via”. As pesquisas, até o começo de 2026, não indicaram isso, e optou-se então pelo ex-governador de Goiás, Ronaldo Caiado. Com declarações favoráveis à “pacificação” do país a partir de uma ampla anistia aos presos condenados pela tentativa de golpe de Estado de 2022/2023, bem como com base no “apoio amplo e irrestrito” a Bolsonaro no segundo turno

de 2022, o nome do PSD parece apenas se colocar como alternativa ao senador fluminense Flávio Bolsonaro, filho do ex-presidente e representante de um dos campos da polarização exacerbada. Não parece se tratar da construção de uma candidatura que transcenda a divisão, mas sim uma forma de se aproveitar dela como alternativa. Os principais desafios aqui estão em unificar um partido extremamente confederado, que atua de maneira descentralizada e tendente a estratégias estaduais que passam longe da capacidade de centralizar-se em torno de Caiado. Diversas lideranças estaduais já sinalizaram que em suas respectivas unidades não haverá espaço para escapar de acordos já firmados com o PT ou com o universo da direita mais afeito ao Bolsonarismo. Provavelmente, sobretudo se não crescer rapidamente nas pesquisas, e não há sinais de que isso ocorrerá, Caiado contará com ativos nacionais de seu partido, como o horário eleitoral gratuito, mas ficará sem as estruturas locais. O PSD, importante frisar, é a legenda com mais prefeitos no Brasil, superando mil cidades. Existiriam mais de mil palanques para o candidato pedir votos pelo país a partir de Prefeituras? Muito pouco provável. A máquina partidária, decididamente, não trabalhará dessa forma.

Mas há o segundo elemento: a temática que justificaria a existência de uma “terceira via” consistente eleitoralmente no país. Aqui está-se falando de uma questão que a polarização não fosse capaz de “solucionar” aos olhos do eleitor, e que a construção de uma alternativa findaria sendo vista como essencial ao desenvolvimento do país. Nos anos 90, por exemplo, nem esquerda, tampouco a direita, ofereciam soluções ou geravam confiança suficiente para o Brasil vencer o fantasma da inflação. A tese da “alternativa”, mesmo que de dentro do poder (governo Itamar Franco e seu indicado Fernando Henrique Cardoso), capaz de aliar aspectos liberais e sociais, e arrefecer o ímpeto da escalada de preços, a partir de um plano em curso, fez nascer um dos mais clássicos exemplos de “terceira via” da história das democracias. A pergunta central: quais os temas do Brasil hoje, e como os atores da polarização se colocam em relação a eles, sobretudo aos olhos do eleitorado?

A agenda do país parece indicar dois elementos: as pesquisas sugerem segurança pública como fator central, enquanto em seu novo livro, *O Brasil no Espalho*, Felipe Nunes se baseia em milhares de questionários para indicar que o brasileiro está cansado, sobretudo de trabalhar para ter o mínimo para sobreviver. Uma sociedade que fala em segurança e bem-estar laboral e econômico como elementos essenciais para a construção de uma “esperança” – palavra-chave em campanhas eleitorais. Mas esses são rigorosamente os dois temas centrais dos discursos e percepções acerca de PT e PL – os atores da polarização.

O governo Lula se elegeu falando em acesso à cerveja e à picanha como elementos centrais da qualidade de vida do brasileiro. Sua ideia era buscar a garantia do churrasco aos finais de semana, o controle dos preços, o arrefecimento da fome e as melhores condições de renda e trabalho – a despeito de desafios fiscais e discursos que tecnicamente desafiariam tais elementos. Lula ainda persegue esta bandeira, e seu governo, com extremas dificuldades diante do Legislativo, buscou atuar sobre esta pauta. Com a inflação sob controle, e índices de empregabilidade em alta, uma das principais conquistas foi o projeto de isenção de imposto de renda para aqueles que ganham até R\$ 5.000,00 mensais. O intuito era arrefecer a carga tributária e fazer sobrar dinheiro no final do mês. A situação, no entanto, é mais delicada do que parece: pesquisa Datafolha de abril de 2026 mostrava que um terço dos brasileiros estavam endividados, e um quinto estava com parcelas em atraso. Ademais, o Banco Central indicou que, em janeiro, o comprometimento da renda das famílias com dívidas se aproximou de 30%, um recorde da série histórica. Aqui o governo busca lançar programas de renegociação de dívidas e uso do FGTS para a quitação de débitos. Completa o cenário a ideia de arrefecimento do cansaço a partir da flexibilização da tradicional jornada 6x1 na escala trabalhada, o que divide opiniões no país e busca colar o Planalto à sensível causa dos trabalhadores assalariados. Para tornar este cenário mais complexo, o mesmo estudo Datafolha indica que 46% dos brasileiros que dizem utilizar aplicativos de apostas, admitem fazê-lo em busca de renda extra para o pagamento de dívidas.

Para além da percepção do governo no discurso associado à ideia de um arrefecimento da situação econômica, a oposição tem apego expressivo ao discurso do combate à criminalidade, sobretudo a partir do emprego sistemático do aparato policial. Não à toa, parte expressiva de suas candidaturas a diferentes cargos carrega patentes e postos associados ao universo das forças armadas e das polícias. São delegados, capitães, generais, tenentes e uma infinidade de agentes do universo da segurança pública. As promessas são conhecidas: combater a criminalidade com força, e isso tem gerado votos, mandatos e capacidade de arrefecer a sensação de medo vigente na sociedade. Aqui, a polícia seria a grande protagonista de uma política pública de combate ao crime organizado e às ações de roubos, furtos e assassinatos que ganham espetacularização televisiva incessante.

Existe espaço para uma terceira via em meio a essa captura de agendas? Existiria uma candidatura capaz de se mostrar mais eficiente que a esquerda como guardião do bem-estar trabalhista a partir de ações do Estado, e do que a direita em seu compromisso de atenuar a criminalidade e o medo com base no ostensivo uso do aparato das forças no cotidiano, principalmente, das cidades? Difícil imaginar e, até agora, soluções e reconhecimentos para tanto não surgiram.

3. Eleição tensa – a continuidade da polarização

É com base na seção anterior que fica a percepção de que a eleição presidencial de 2026 carregará consigo aspectos agudos e intensos da polarização vivida, sobretudo, em 2022, mas presente em 2018 e, até mesmo, perceptível em 2014. Alguns dados reforçam essa sensação. O primeiro deles diz respeito às intenções de votos nos dois primeiros colocados até este momento. Em todos os institutos, em todos os cenários conhecidos e prováveis testados, Lula (PT) e Flávio Bolsonaro, filho do ex-presidente Jair Bolsonaro, dividem a liderança com largas vantagens sobre os rivais em cenários estimulados – os mais apropriados para este instante. Entre o final de março e meados de abril, estudos Datafolha,

MDA, Paraná e Quaest mostravam Lula na liderança do primeiro turno com, respectivamente: 39%, 39%, 41% e 37%, com Flávio em segundo com 35%, 30%, 38% e 32%.

Em 2022, Lula e Bolsonaro ultrapassaram a marca de 90% dos votos válidos somados em primeiro turno, e tal cenário de alta concentração de votos pode se repetir. Importante aqui observar o que a Quaest chama de “Independentes”, um grupo que não se coloca à esquerda ou à direita, tampouco é definido no espectro petista/lulista ou bolsonarista. Esse terço do eleitorado pode oscilar e precisa ser conquistado, mas hoje, como observado na seção anterior, dificilmente ele migrará de maneira homogênea para uma terceira candidatura.

Para além dessa já concentrada votação nos atores centrais da polarização cristalizada que se instala no país faz cerca de uma década, é importante considerar os índices de rejeição a tais candidaturas. Assim, o voto não trará apenas o que o eleitor “mais deseja”, mas sugere-se que parte dos cidadãos votará contra aquilo que “mais teme”. As campanhas investem nesse medo que sustenta o clima de divisão profunda do eleitorado e da sociedade em geral. De acordo com estudo Quaest de abril, Lula já tem 55% de indicações “conhece e não votaria”, enquanto Flávio atinge 52%. Trata-se de um par de resultados que anulariam as chances de esses nomes vencerem as eleições, mas o ponto central reside aqui: desde que o adversário não seja, justamente, o outro. Se essas taxas de rejeição, superiores às expectativas de votos, chegarem juntas ao segundo turno, a eleição repetirá ou intensificará o ritmo de 2022. A questão central é compreender se isso não resultará em índices ainda mais agudos de apatia, distanciamento e desinteresse, e o quanto o voto “contra algo pior” não ganhará ainda mais força.

Por fim, as taxas de resistência ao atual governo estão extremamente elevadas. Olhando para a avaliação do atual presidente, e multiplicando as percepções positivas por um, as regulares por meio e as negativas por zero, Lula enfrenta um quadro de piora sistemática ao longo do atual mandato. Utilizando a média móvel de seis levantamentos de institutos como Ipec-Ibope, Ipespe, Datafolha, MDA, PoderData, Paraná e

Quaest é possível notar que Lula atravessa o primeiro ano praticamente acima dos 50 pontos, passa o segundo ano acima dos 45, e o terceiro e quarto fica abaixo dessa marca, e acima dos 40 pontos. Trata-se de uma zona onde a reeleição é difícil. Bolsonaro entrou 2022 abaixo dos 35 pontos, mas em julho estava na casa dos 40, ultrapassando 45 pontos na primeira semana do segundo turno. O conjunto de ações para que isso ocorresse foi custoso em termos econômicos, e o atual governo calcula que essa ascensão possa ocorrer a partir de pacotes de políticas públicas que tendem a onerar a situação fiscal do país – um clássico da cultura do país que se repete entre governos, em distintas esferas de poder e a despeito de suas ideologias. O desafio de Lula, assim, será reverter uma rejeição a governantes que se tem mostrado intensa, no mundo democrático, para se reeleger.

Prova dessa resistência ao atual mandatário também aparece nas pesquisas, de duas formas distintas. Diferentes institutos mostram que supera a casa dos 50 pontos percentuais o índice de brasileiros que entendem que “Lula não merece um quarto mandato” no comando do país. Para além disso, mesmo admitindo que desconhece parte expressiva dos candidatos para além de Lula e Flávio, o eleitor eleva de forma expressiva as intenções de votos em simulações de segundo turno quando os adversários de Lula são nomes como Ronaldo Caiado ou Romeu Zema, ou seja, a despeito de quem seja, se for “contra o PT ou Lula” o voto será dado e divide o país nesse instante. Essa resistência é um termo adicional extremamente desafiador ao atual mandatário. Isso faz com que o pleito tenha um semblante plebiscitário, ao estilo: Lula x “não Lula” nesse instante.

4. Papel da justiça eleitoral e mudanças na lei

Pela segunda eleição seguida o Brasil não enfrentou mudanças legislativas a partir do que se convencionou chamar de “reformas políticas”. Tradicionalmente, em anos ímpares, faltando um ano para o pleito seguinte, o Congresso Nacional costumava aprovar alterações mais ou

menos profundas, e mais ou menos racionais, nas leis eleitorais brasileiras ao longo de algumas poucas décadas. Tal movimento, por vezes, gerou aprimoramentos, mas também trouxe incertezas ao cenário das eleições no país. Em 2023 e 2025 isso não ocorreu, provavelmente por descompassos entre as agendas de Câmara e Senado, e menos pela sensação de que a nação carecia de estabilidade legal no plano das eleições.

Assim, mais uma vez, o principal agente de transformações na legislação eleitoral é o Tribunal Superior Eleitoral. A Corte refuta, legal e historicamente, a ideia de que legisla em matéria eleitoral, mas suas interpretações, ações e “aperfeiçoamentos” tendem a carregar consigo mudanças na aplicação da lei. Assim, as transformações têm ocorrido a partir de resoluções e muitas delas estão alinhadas ao que pensa o presidente do TSE. Esse é um ponto relevante a ser marcado no Brasil: a presidência do Tribunal Superior Eleitoral é sempre ocupada, por lei, por um ministro do Supremo Tribunal Federal. E impressiona como cada mandatário destes imprime marcas pessoais, até mesmo, à identidade visual do portal da justiça eleitoral, suas campanhas publicitárias e atitudes. Existem nítidas agendas de natureza pessoal em ações do TSE a partir da alteração dos seus presidentes. No pleito de 2026, o comandante será o ministro Nunes Marques, com André Mendonça como vice. Ambos são as únicas indicações de Jair Bolsonaro ao STF, e o desafio será compreender em que medida seus mandatos – lembrando que o vice tradicionalmente sucede o titular neste tribunal – trarão algum padrão que destoe ou se aproxime dos antecessores.

No final de março de 2026, o TSE destacava um conjunto de resoluções que buscavam “inovar”. Para além de questões de gênero e de tecnologia, que serão vistas brevemente em seções seguintes, alguns pontos merecem destaque.

Primeiramente, uma tentativa de organizar melhor, em um documento único, tudo o que a justiça entende ser de interesse direto do eleitor para o exercício do voto – alistamento eleitoral, coleta biométrica, trabalho no dia da votação e tratamentos especiais para o que se convencionou chamar de “ações afirmativas para grupos vulneráveis”,

com destaque para quilombolas e indígenas. Tais conteúdos devem inspirar os tribunais estaduais, e também a corte nacional, na disseminação de campanhas de conscientização sobre participação eleitoral. Ademais, chama a atenção aqui o incentivo à participação das pessoas com deficiência, a partir da nacionalização de uma ação inovadora de Pernambuco de individualização do transporte até a seção eleitoral – programa Seu Voto Importa.

Outro ponto relevante está associado à arrecadação e aos gastos pelos partidos e candidaturas, assim como as respectivas prestações de contas. O Fundo Partidário traz percentuais a serem aplicados em candidaturas de pessoas negras, o que exige atenção expressiva sobre a autodeclaração por parte das candidaturas, algo que causou polêmica em anos anteriores. As diretrizes sobre os gastos de campanhas femininas também sofreram alterações, sendo necessário que o dinheiro disponibilizado para as mulheres seja aplicado, de fato, em candidaturas com tal característica.

Sobre a segurança da urna eletrônica, é importante notar que se de um lado Flávio Bolsonaro tem evitado investir criticamente no assunto, que custou caro aos direitos políticos de seu pai, por outro as pesquisas de fevereiro de 2026 da Quaest mostravam que 43% dos entrevistados afirmavam não confiar no sistema. Utilizando os nomes da polarização eleitoral como variável explicativa do fenômeno, apenas 18% dos eleitores de Jair Bolsonaro, à ocasião, confiavam no equipamento, enquanto entre os lulistas esse percentual subia para 78%. A justiça manterá, por meio de resoluções recentes, seu compromisso com testes de integridade e uma série de elementos que buscam ofertar segurança ao sistema de captação de votos no Brasil.

Os outros quatro pontos trazidos pela justiça em suas decisões recentes estão associados: a) à regulamentação de pesquisas que tratam de “consultas populares”, restando saber se este ano haverá alguma consulta estadual, tendo em vista que em 2024 ocorreram alguns referendos municipais em paralelo às eleições; b) alteração da lei para respeitar a Constituição Federal e evidenciar que faltando menos de 15 meses para

o fim dos mandatos de senadores e deputados federais, e ausência de respectivos suplentes, não haverá nova eleição para o cargo vago; c) elementos associados a julgamentos e calendário eleitoral e; d) regulações associadas ao que se convencionou chamar de “direito de resposta” entre candidaturas.

Por fim, importante que já está estabelecida a ordem de votação na urna para os seis cargos de 2026: deputado(a) federal, deputado(a) estadual, senador(a) 1 com respectivos dois suplentes, senador(a) 2 com respectivos dois suplentes, governador(a) com respectivo(a) vice, e presidente com respectivo(a) vice. Ao todo, a despeito de a data final para cadastramento ser o dia 06 de maio, o Brasil terá mais de 155 milhões de eleitores aptos ao exercício do voto em 2026.

5. Eleição pra dois senadores e renovação no Senado

Especificamente sobre os cargos em disputa, de oito em oito anos uma característica do sistema eleitoral brasileiro costuma “surpreender” parte dos eleitores. O Senado, que é renovado em lógica alternada de um terço e dois terços de seus membros, e tem por função a representação dos estados no plano federal, o que confere a cada unidade da federação três representantes, terá esse ano a rodada de disputa de dois terços de seus membros. Isso significa que cada um dos 27 estados brasileiros representados no Senado escolherá dois parlamentares. O mandato para estes cargos tem duração de oito anos, e cada nome, na verdade, é uma chapa de três pessoas: o titular, o suplente um, e o suplente dois. A necessidade de dois substitutos se justifica, principalmente, pela duração de quase uma década do mandato. Esses três nomes são definidos em convenção partidária, ou seja, o trio é estabelecido protocolarmente antes de as campanhas começarem oficialmente. Na prática, cada eleitor tem a responsabilidade de escolher DOIS nomes para representarem seu estado no Senado Federal. Isso ocorre seguindo a ordem de votação exposta na seção anterior. O eleitor não pode escolher duas vezes a mesma chapa, sob o risco de anular a segunda indicação, mas ele tem o direito,

sem qualquer risco, de escolhe uma chapa e anular ou votar em branco no momento de indicar o segundo trio de pessoas favoritas – senador e seus dois suplentes. Relevante salientar aqui que os dois suplentes de cada senador não possuem cargo fixo ou salários. A suplência é apenas uma pré-condição para assumir a vaga caso o titular a deixe temporária ou definitivamente.

A importância de dar destaque a este tema está atrelada à dificuldade de o eleitor compreender que é seu direito escolher DUAS chapas para a representação de seu estado no Senado – as chapas são estaduais, ou seja, em cada estado haverá uma disputa específica, o que significa que o eleitor de uma unidade federativa não pode votar em candidatos de outros estados. Nesse tipo de eleição, note, dois terços de todo o Senado pode ser renovado pelos eleitores em suas ações estaduais – sendo eleitas as duas chapas que mais somarem os votos das duas escolhas dos eleitores. Alguns pontos aqui merecem atenção: o Senado tem funções estratégicas e específicas que tornam essa eleição extremamente relevante. Uma delas é a de aceitar ou refutar as indicações do Poder Executivo para as vagas abertas no Supremo Tribunal Federal. Em meio a conflitos políticos entre Legislativo e Judiciário, e ao papel relevante do Executivo na composição da suprema corte nacional, a escolha de dois terços do Senado é fundamental. Ademais, no Senado tem se percebido disputas ideológicas acentuadas que merecem a atenção do eleitor, destacando que por meio do voto é que se compõe esta casa política fundamental.

6. Desinformação – um desafio dos mais complexos

Eis aqui um dos maiores desafios associados aos tempos atuais, não apenas em termos políticos e democráticos. Parece possível afirmar com relativa segurança que a disseminação de mentiras e boatos, associada à falta de interesse, apatia, distanciamento ou ignorância de parcelas da sociedade se configuraram como terreno fértil para a disputa de votos no Brasil e nas democracias em geral. Não há quem seja capaz de

não associar uma mentira a um dado processo eleitoral ao longo da história. O problema é que a internet tornou isso significativamente mais veloz, sofisticado e potente. A primeira questão assim é: a justiça e as leis em geral seriam capazes de arrefecer a capacidade expressiva de inverdades serem disseminadas numa eleição? E mais: o quanto, numa polarização expressivamente renhida, a mentira não se configura em estratégia geradora de medos desejados pelos oponentes? As eleições têm sido disputadas, em grande medida, pela resistência ao que menos se deseja, ou mais se teme. Nesse campo, parece possível afirmar que é se criando falsas narrativas ou desenhos afastados da realidade que se adicionam vantagens a determinadas candidaturas.

A justiça eleitoral conhece bem essa realidade, a questão é saber se a combate de forma eficiente ou apenas com o que tem às mãos. Nos últimos anos, uma série de resoluções buscaram coibir criações fantasiosas. Por exemplo, a uma determinação de 2019 foi incluída, para este pleito, a proibição à divulgação de conteúdos criados com inteligência artificial e tecnologias que usam voz e imagens de candidaturas ou figuras públicas três dias antes e um dia depois do pleito – o que vale para publicações ou republicações, gratuitas ou impulsionadas. Outra proibição está diretamente ligada aos sistemas de inteligência artificial, que mesmo sob solicitação do usuário estão vedados de sugerir ou ranquear candidaturas ou indicar preferências eleitorais e recomendação de votos.

Outro ponto está associado a proibir que estes instrumentos de inteligência gerem conteúdos como fotos ou vídeos que envolvam cenas de nudez e sexo, sobretudo representando violência política contra a mulher. A questão central aqui é: a lei já existe e serve de forma mais geral para a sociedade como um todo. Ainda assim, o que se vê é o uso indiscriminado desses instrumentos para campanhas difamatórias, por exemplo. Na política não seria diferente e resta questionar se uma resolução do Tribunal Superior Eleitoral é capaz de coibir aquilo que uma realidade mais ampla e formal não parece capaz de fazê-lo.

Adicionalmente, em termos de lógica processual, a justiça eleitoral inverteu a ideia de ônus da prova ligado ao uso de conteúdos de inteli-

gência artificial. Caberá à pessoa que postou o conteúdo provar que as informações são reais e demonstrar de qual forma instrumentos tecnológicos foram empregados sem a distorção dos fatos, e não à suposta vítima que acusa alguém.

Em cruzada contra o que chama de “provedores de aplicação” a justiça obriga que conteúdos já considerados proibidos em uma determinada plataforma sejam imediatamente indisponibilizadas por tantas outras, mesmo sem ordem judicial. Entende-se, aqui, que o universo da tecnologia tem condições de controlar esse tipo de ação, exigindo-se dos provedores a implementação de uma solução que permita aos partidos e às candidaturas denunciarem irregularidades. Tais empresas de tecnologia podem ser legalmente responsabilizadas pela manutenção de conteúdos no ar, sobretudo se incitarem crimes eleitorais, questionamentos ao sistema eletrônico de votação, violência política contra a mulher etc. Reiteradas práticas desse tipo podem resultar em retiradas de perfis e portais do ar.

Por fim, a justiça vai buscar coibir o que se convencionou chamar, em eleições recentes, de assédio eleitoral em ambiente de trabalho público ou privado, com veiculação de propaganda. As empresas podem realizar atividades de conscientização política, mas não podem atuar em lógica de doutrinação ideológica e partidária junto a seus colaboradores e públicos diretos.

7. Política nos estados: tendências conjunturais e desafios estruturais

Uma característica bastante desafiadora das eleições no Brasil está atrelada à associação entre: um sistema partidário nacional e uma realidade federativa. É bastante aceita na Ciência Política a ideia de que federalismos geram sistemas partidários nacionais descentralizados, ou seja, uma legenda tem dificuldade de controlar suas ações de maneira uniforme em todo o país. Nas eleições municipais isso se mostra nitidamente a partir dos padrões de coligações estalecidos para a disputa de

prefeituras. Em 2012, por exemplo, com base em dez dos maiores partidos da época – PT, PSB, PDT, PPS, PSDB, PMDB, PR, PP, DEM e PTB – todos eles estavam pareados em, ao menos, mil cidades e não mais do que em duas mil delas. Isso significa dizer que o padrão geral de combinações era quase que geral e aleatório, sendo possível, à ocasião, ver PSDB e PT, que rivalizavam nacionalmente a política, juntos em mais de um quinto das cidades brasileiras em torno de uma mesma candidatura majoritária local.

Nas chamadas “eleições gerais”, como a de 2026, isso não é diferente e os estímulos à descentralização são grandes. A ideia de que cada partido pertence e participa de diferentes grupos políticos estaduais merece maior aprofundamento, mas é fato que estratégias estaduais são, por vezes e em muitas legendas, mais fortes e mais presentes do que os desejos nacionais. No plano federal só se disputa a Presidência da República, e o respectivo cargo de vice no Brasil. Pelos estados se espalham as 513 vagas de deputado federal, as 54 vagas de senador para este ano em que se escolhem dois representantes por estado, as 1.059 cadeiras das assembleias estaduais, e os 27 postos de governador, com seus respectivos vices. Assim, estratégias descentralizadas são esperadas, e diferentes associações são realizadas. Isso torna a disputa nacional complexa, sobretudo porque as candidaturas presidenciais enfrentam dificuldades para a construção de palanques sólidos nos estados aos quais possam estar associadas, sobretudo quando um nome desponta localmente, mas a chapa presidencial é frágil.

Pesa de forma muito emblemática e significativa aqui o fato adicional de os partidos viverem de recursos públicos que são determinados por suas performances, principalmente, nas eleições para deputado federal. Quase a totalidade do Fundo Eleitoral, e a integralidade do Fundo Partidário e do Horário Eleitoral Gratuito estão associadas a questões atreladas às eleições para deputado federal. Assim, é mais do que esperado que parte expressiva das agremiações estabeleçam estratégias estaduais para a conquista de um número significativo de votos ou vagas na Câmara dos Deputados.

Para além dessa ideia de descentralização, é importante considerar o que existe de tendência para as disputas de governador em 2026, que em boa medida indicam as forças partidárias estaduais. A direita lidera, e por vezes tem a segunda colocação, em boa parte dos estados brasileiros. Esse padrão estabelece a dificuldade da esquerda, sobretudo fora do Nordeste, e o desafia a direita a não se fragmentar. Existem estados em que o discurso local, olhando para a presidência, será: apoio à candidatura do PL x independência em relação ao pleito federal, o que já aconteceu em 2022 e trouxe bons resultados em alguns estados, bem como dificuldades de consolidação de discurso em outros.

Em linhas gerais, é importante notar algumas características das eleições estaduais de 2026. Apenas nove governadores eleitos em 2022 podem ser reconduzidos ao cargo, sendo necessário destacar que existem incertezas legais no Rio de Janeiro, onde o reeleito foi afastado do poder e há indefinições sobre a sucessão; em Tocantins, onde o reeleito está no poder por liminar conferida em dezembro; e em Roraima, onde o vice do governador reeleito em 2022 assumiu o posto, mas o julgamento pela cassação da chapa foi suspenso em abril e guarda complexidades. Ainda existem estados onde o governador deixou o cargo para a disputa do Senado, da Presidência da República ou de algum outro cargo, deixando o vice no lugar. Mas com base nos eleitos em 2022, dois terços não podem ser reconduzidos. Tal fato poderia levar a novidades, mas pesquisa realizada no início do ano mostrava que as principais disputas devem ocorrer entre políticos conhecidos nos estados, com cargos parlamentares, experiências eleitorais anteriores, passagens pelo Poder Executivo etc.

8. Perfil da Câmara x padrão de governabilidade

É nesse cenário dos estados, onde a direita mostra força significativa, como tendência que já se espraia pelo país desde 2022, que serão construídas as bancadas de deputados federais que acompanharão o Poder Executivo eleito. Em 2022, Lula, um político localizado à cen-

tro-esquerda, foi eleito presidente por margem estreita de votos, mas conviveu com uma Câmara dos Deputados repleta de parlamentares fortemente ancorados na direita. As dificuldades foram significativas, e a agenda do governo teve bastante dificuldade de prosperar. Vetos foram derrubados, medidas provisórias perderam a vigência e os esforços legislativos do Poder Executivo foram significativos.

Em 2022, pairava uma dúvida no debate sobre governabilidade no país: o Legislativo se tornou muito mais forte e capaz de ditar agendas, ou o Poder Executivo se mostrou fraco desde o segundo mandato de Dilma Rousseff, o que resultou em perda de capacidade de trazer sua pauta para a sociedade a partir da aprovação de temas no Legislativo? Dilma sofreu um processo de impeachment, Temer era visto como ilegítimo por parte do Congresso, e Bolsonaro fez questão de desafiar, por vezes, o Poder Legislativo de maneira pública e agressiva. Sua melhor performance junto ao parlamento seu deu no fim do governo, quando trouxe o Progressistas para a articulação política, lhe ofertando (ou o apoiando em) três espaços essenciais: a presidência da Câmara, a liderança do governo entre os deputados federais e a chefia da Casa Civil, com poder de articular acordos. Mas isso só ocorreu no segundo semestre de 2021, e Bolsonaro teve bons resultados junto ao parlamento apenas a partir do segundo semestre de 2022, quando buscava a reeleição.

Lula venceu as eleições e adotou, ao menos em discurso, uma postura muito diferente de seu antecessor. Falou em diversas ocasiões sobre a importância de ter alinhamento positivo com o Congresso Nacional, enaltecendo as figuras de seus presidentes e os apoiando para um novo mandato à frente das respectivas casas. Em vão, pois seus resultados são ruins às vésperas de sua tentativa de reeleição. E nova dúvida surge: as dificuldades reforçam a ideia de força do parlamento ou a distância ideológica entre Lula e a Câmara mais à direita do período pós-redemocratização não permite diálogos? As respostas a tal indagação só virão se Lula não for reeleito, pois as chances de o parlamento se manter com estas características ideológicas são real-

mente grandes. A direita domina parte expressiva dos estados brasileiros e deve assistir à eleição de bancadas que formatarão uma Câmara semelhante a esta que existe hoje. Ou seja, se o atual presidente for reconduzido ao cargo, provavelmente ele terá as mesmas dificuldades para governar, pois o perfil dos deputados federais não deve ser muito diferente do que hoje existe.

9. Cenário internacional – incertezas e oportunidades

Este é um ponto visto pelos internacionalistas, principalmente, como extremamente importante para as eleições de 2026. Algumas análises dão conta de indicar que nunca a ideia de Relações Internacionais esteve tão presente e influente na agenda eleitoral. Isso não diz respeito apenas ao Brasil, com Donald Trump buscando interferir diretamente na política de diversos países, e comprando para si algumas disputas a partir de apoios que, por vezes, se mostram pouco eficientes. Em algumas nações, esse tipo de interferência tem servido para aguçá-las nas sociedades uma percepção de um intervencionismo exagerado que pode ser combatido nas urnas.

No Brasil, Trump deu sinais diversos, e seu discurso, bem como suas decisões, podem pesar nos debates nacionais. A família Bolsonaro não tem como se dissociar do líder norte-americano, e algumas de suas atitudes tem contribuído com algumas possíveis estratégias do PT. Depois de alguns acenos entre os presidentes, Lula voltou a subir o tom contra algumas medidas de Trump. Assim, o presidente brasileiro tem buscado se aproximar da Europa, mas o cenário mundial carrega doses intensas de incertezas que poderão ser utilizadas de formas distintas nas campanhas eleitorais até as vésperas das votações. Se por um lado parece certo que o ambiente planetário vai pesar sobre as eleições no Brasil, também é possível dizer que o caráter errático do principal líder político do mundo, o presidente Donald Trump, pode oferecer o que existe de mais incerto para impactar positiva ou negativamente uma dada candidatura – de situação ou oposição.

10. Aspectos do universo feminino nas disputas

O Brasil consolida, em mais uma eleição, a maioria feminina de seu eleitorado. Números preliminares do Tribunal Superior Eleitoral, que poderão ser consolidados de forma mais assertiva a partir do começo de maio, dão conta de que 52% dos votantes são mulheres no país. A despeito desse avanço, que vem sendo percebido desde o processo de redemocratização nacional nos anos 80, a presença feminina nos postos eletivos ainda está bastante distante de tal proporcionalidade. Os ganhos a cada eleição são pequenos, sobretudo quando observados os números agregados.

No século XXI uma série de regras buscaram estimular essa participação, configurando-se no instante em que mais ocorreram avanços. Positivamente seria possível dizer que entre 1986 e 1998, em quatro eleições, a média de mulheres eleitas deputadas federais ficou em 30, ultrapassando 40 nos três pleitos seguintes, até 2010, e atingindo 51, 77 e 91 nas eleições seguintes de 2014, 2018 e 2022. Os saltos são generosos, mas o melhor resultado, colhido em 2022, representa apenas 18% do total de 513 deputados. A este ritmo, a espera por uma política mais equilibrada em termos de gênero será grande, sendo possível imaginar que esse ano, de acordo com movimentos que buscam estimular esta participação, finalmente se supere pela primeira vez uma centena de eleitas para a Câmara dos Deputados.

Nas eleições majoritárias o cenário é pior: nenhuma mulher figura como candidata competitiva à Presidência da República, e em dezembro de 2025 apenas seis mulheres estavam entre a liderança e a vice-liderança nas 27 corridas para os governos estaduais, ou seja, pouco mais de 10% do total daqueles que estavam em primeiro ou segundo lugares.

Os desafios femininos seguem sendo velhos conhecidos das realidades eleitorais: dificuldades de obtenção de recursos dos partidos, demora na liberação deles para a realização das campanhas, condições minimamente equilibradas nas chapas para a participação eleitoral, construção de nominatas forjadas a partir de “candidaturas laranjas” etc.

Um dos principais aliados das mulheres para a busca de um mínimo de equilíbrio tem sido a justiça eleitoral. Criticada por legislar e interpretar ao seu modo a lei, é fato que a despeito de tal ativismo é o Tribunal Superior Eleitoral quem tem emprestado atenção à causa do equilíbrio de gênero no processo eleitoral. Para 2026, há tendência a se combater, por meio de campanhas publicitárias e ações efetivas, o que se convencionou chamar de “violência política contra a mulher”. Para tanto, uma das principais novidades está atrelada ao fato de que gastos com prevenção e combate a este tipo de crime possa ser incluído nas despesas de campanha.

Com relação aos gastos eleitorais, e à distribuição de recursos, a despeito das questões de gênero, é fato que este continuará sendo um dos principais desafios das eleições em um país que investe tanto em campanhas. A distância do eleitor faz com que o processo fique caro, e agentes externos ao sistema precisam ser observados com bastante atenção. As irregularidades associadas ao caixa-dois, ao crime organizado, à presença irregular das igrejas, aos exageros de algumas empresas merecem atenção. Ademais, a falta de transparência na distribuição interna dos recursos públicos pelos partidos políticos às suas candidaturas segue preocupando. Se a ciência política mostra que dinheiro de campanha é a principal variável explicativa para a obtenção de voto e sucesso eleitoral em uma série de pleitos pelo país, é fato que este assunto é merecedor da máxima atenção, em nome do bom funcionamento do regime democrático.

Humberto Dantas · Doutor em ciência política pela USP, coordenador da graduação em Gestão Pública da FipeEES e da pós-graduação em ciência política da FESP-SP. Diretor do Movimento Voto Consciente e parceiro da KAS-Brasil em ações de educação para a democracia e análise política.

Mudanças na legislação eleitoral e seus efeitos sobre a governabilidade do executivo

Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Marco Antonio Carvalho Teixeira

Resumo

O artigo analisa os efeitos das recentes reformas eleitorais e partidárias no Brasil – especialmente a proibição das coligações proporcionais (2017), a introdução da cláusula de desempenho e a criação das federações partidárias (2022) – sobre a fragmentação do sistema partidário e as condições de governabilidade do executivo. A análise situa essas mudanças em uma trajetória institucional mais ampla: desde 1995 até o quadro atual. Entre 1995 e 2014, apesar do multipartidarismo e fragmentação partidária esse sistema funcionou de modo estável, porém, a partir de 2015, esse arranjo entrou em crise, com aumento da polarização e mudanças no equilíbrio entre Executivo e Legislativo. O texto argumenta que as reformas eleitorais produziram apenas uma redução moderada da fragmentação e que seus efeitos sobre a governabilidade dependem de mudanças mais amplas nas relações entre os poderes.

Abstract

This article analyzes the effects of recent electoral and party reforms in Brazil – particularly the ban on proportional coalitions (2017), the introduction of an electoral threshold, and the creation of party feder-

ations (2022) – on party system fragmentation and the governability of the executive. The analysis situates these changes within a broader institutional trajectory from 1995 to the present. Between 1995 and 2014, despite multipartism and high party fragmentation, the system operated with relative stability. From 2015 onward, however, this arrangement entered a period of crisis, marked by increased polarization, and shifts in the balance between the executive and legislative branches. The article argues that the reforms produced only a moderate reduction in fragmentation and that their effects on governability depend on broader changes in interbranch relations.

1. Introdução

Nos últimos anos, o Brasil aprovou um conjunto relevante de mudanças na legislação eleitoral e partidária, com destaque para a proibição das coligações proporcionais (Emenda Constitucional nº 97/2017), a introdução da cláusula de desempenho (também pela EC nº 97/2017) e a criação das federações partidárias (Lei nº 14.208/2021). Essas medidas foram justificadas, em grande parte, como respostas institucionais à elevada fragmentação partidária e aos custos de coordenação do presidencialismo brasileiro.

Contudo, a análise do impacto dessas reformas sobre a governabilidade exige situá-las em uma trajetória histórica mais ampla. Entre 1995 e 2014, o presidencialismo de coalizão operou com relativa estabilidade, combinando multipartidarismo, disciplina legislativa e capacidade do Executivo de estruturar maiorias, por meio de mecanismos institucionais e distributivos que asseguraram coordenação política e governabilidade em um ambiente de elevada fragmentação partidária (Pereira & Mueller, 2004; Melo & Pereira, 2013; Raile, Pereira & Power, 2011; Chaisty, Cheeseman & Power, 2018; Freitas, 2016; Fernandes, Teixeira, Zuccolotto, Nascimento, Bonelli, 2024). A partir de 2014, esse arranjo entrou em crise, ampliando a polarização, fragilizando coalizões e alterando o equilíbrio Executivo–Legislativo. Conforme argumentam

Fernandes, Teixeira, Nascimento e Zuccolotto (2022), a inflexão do período recente desemboca em maior risco de ruptura democrática e em reconfigurações no padrão de governabilidade; e, no governo Bolsonaro, o desmonte e a tentativa de reconstrução de políticas públicas ocorreram em meio a novas modalidades de negociação política e orçamentária (Fernandes, Teixeira, Zuccolotto, Nascimento, Bonelli, 2024).

Este artigo examina como as reformas eleitorais e partidárias – especialmente a reforma de 2017 e seus desdobramentos, buscando observar como impactaram a fragmentação partidária e, por consequência, as condições de governabilidade no presidencialismo brasileiro. Articula-se algumas ideias prévias desenvolvidas por Fernandes, Teixeira, Nascimento e Zuccolotto (2022) e Fernandes, Teixeira, Zuccolotto, Nascimento, Bonelli (2024) com evidências empíricas sobre a composição legislativa após o fim das coligações proporcionais que foram observadas por Nicolau (2023) assim como também com a literatura mais conhecida sobre presidencialismo de coalizão, partidos e governabilidade (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2006; Mainwaring, 1999; Power, 2010; Samuels & Shugart, 2010).

O texto é composto por 4 seções, contando com esta introdução. Na seção 2 é trazida a evolução das reformas eleitorais e partidárias. Na seção 3 o impacto na diminuição da fragmentação partidária com o fim das coligações nas eleições proporcionais (EC 97/2017) e a introdução das federações partidárias. E na seção quatro considerações finais relacionadas a governabilidade e perspectivas acerca da fragmentação partidária com a manutenção da EC 97/2017.

2. Histórico das reformas eleitorais e partidárias desde 1997

As reformas eleitorais no Brasil desde o final dos anos 1990 combinam iniciativas de regulação de propaganda e financiamento com mudanças voltadas a reduzir custos e reorganizar o sistema partidário. Abaixo, destaca-se um percurso das principais alterações desde 1997.

2.1 Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições)

A Lei nº 9.504/1997 consolidou um marco regulatório moderno para o processo eleitoral brasileiro no período pós-Constituição de 1988, reunindo em um único diploma normas antes dispersas. A legislação estabeleceu regras uniformes para propaganda eleitoral, disciplinando sua veiculação em diferentes meios, e criou parâmetros mais claros para arrecadação e gastos de campanha, com prestação de contas e mecanismos de controle pela Justiça Eleitoral. Também definiu o calendário eleitoral e regulamentou a formação de coligações partidárias, com impactos diretos sobre o sistema partidário e as estratégias eleitorais. Ao organizar esses elementos, a lei ampliou a previsibilidade, a transparência e a segurança jurídica das eleições, tornando-se a principal referência normativa do processo eleitoral brasileiro, posteriormente ajustada por reformas pontuais.

2.2 Lei nº 11.300/2006

A minirreforma eleitoral de 2006 reuniu ajustes pontuais voltados principalmente à redução dos custos de campanha e ao combate a práticas consideradas abusivas, em um contexto de crescente preocupação com o financiamento privado e sua influência sobre o processo eleitoral. Seu dispositivo mais emblemático foi a proibição dos showmícios, que buscou diminuir despesas e evitar desigualdades entre candidatos. A lei também impôs restrições adicionais à propaganda e reforçou regras de financiamento e prestação de contas, ampliando o controle da Justiça Eleitoral. Trata-se de uma mudança incremental, típica do sistema político brasileiro, que respondeu a pressões por maior moralização das campanhas sem alterar estruturalmente o modelo de financiamento privado empresarial, proibido apenas anos depois pelo STF. Embora tenha reduzido alguns gastos visíveis, a competição eleitoral continuou dependente de recursos financeiros, deslocando estratégias para outras formas de campanha, como marketing profissional e comunicação digital. Ainda

assim, a Lei nº 11.300/2006 consolidou a tendência de reformas orientadas à contenção de custos e ao fortalecimento do controle institucional.

2.3 Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa)

A Lei da Ficha Limpa, aprovada em 2010 a partir de iniciativa popular com mais de um milhão de assinaturas, representou uma das principais mudanças na legislação eleitoral brasileira no campo da integridade pública. A norma alterou a Lei Complementar nº 64/1990, ampliando as hipóteses de inelegibilidade e estabelecendo o impedimento de candidatura para políticos condenados por órgão colegiado, mesmo antes do trânsito em julgado. Também estendeu para oito anos os prazos de inelegibilidade em diversas situações, como condenações por crimes contra a administração pública, improbidade administrativa, abuso de poder e renúncia para evitar cassação. A lei integrou um movimento mais amplo de fortalecimento das instituições de controle e de expansão da accountability no sistema político, embora tenha gerado debates sobre sua compatibilidade com a presunção de inocência, posteriormente resolvidos pelo STF. Em termos políticos, contribuiu para elevar os custos reputacionais de candidaturas associadas a irregularidades e consolidou-se como um marco na agenda de moralização e transparência da política brasileira.

2.4 Lei nº 13.165/2015

A minirreforma eleitoral de 2015 marcou uma inflexão no modelo de financiamento de campanhas no Brasil, em um contexto de escândalos de corrupção, investigações de grande repercussão, como a Operação Lava Jato, e crescente desconfiança pública na relação entre dinheiro e política. A Lei nº 13.165/2015 reduziu o tempo oficial de campanha, alterou regras de propaganda e estabeleceu limites de arrecadação e gastos, com maior controle e prestação de contas. A reforma ocorreu no mesmo ano em que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais as doações empresariais, consolidando um novo modelo baseado prin-

principalmente em recursos públicos e doações de pessoas físicas. Do ponto de vista institucional, integrou um ciclo mais amplo de mudanças voltadas à redução de custos, aumento da transparência e fortalecimento do controle sobre o financiamento eleitoral, ao mesmo tempo em que ampliou o poder das direções partidárias na distribuição de recursos e reconfigurou as estratégias de campanha, com maior uso de redes sociais e campanhas mais curtas.

2.5. Lei nº 13.487/2017 – Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi criado após a proibição das doações empresariais pelo STF em 2015, com o objetivo de substituir essa fonte de recursos e garantir condições mínimas para as campanhas eleitorais. Ao lado do Fundo Partidário, tornou-se a principal fonte de financiamento das eleições, com distribuição baseada, em grande parte, no tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados, o que tende a favorecer partidos já estabelecidos. Do ponto de vista institucional, o FEFC reforçou o poder das direções partidárias na alocação de recursos e alterou os incentivos do sistema, influenciando estratégias eleitorais e a dinâmica da competição. Ao assegurar financiamento público a partidos que superam os limiares legais, o fundo contribui para a manutenção da fragmentação partidária e pode elevar os custos de formação de coalizões, afetando a governabilidade no presidencialismo brasileiro. Assim, o FEFC não é apenas um instrumento técnico de financiamento, mas uma instituição que reconfigura incentivos eleitorais, fortalece as cúpulas partidárias e impacta diretamente o funcionamento do sistema político.

2.6 Emenda Constitucional nº 97/2017

A Emenda Constitucional nº 97/2017 teve como principal objetivo enfrentar a elevada fragmentação partidária no Congresso, considera-

da um fator de aumento dos custos de governabilidade no presidencialismo de coalizão. Para isso, instituiu dois mecanismos centrais: a cláusula de desempenho progressiva para acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda, e a proibição das coligações nas eleições proporcionais a partir de 2020. A cláusula passou a exigir patamares mínimos de votação ou representação parlamentar, alterando os incentivos à sobrevivência de partidos pequenos e estimulando fusões, incorporações e, posteriormente, a formação de federações. O fim das coligações proporcionais reforçou esse processo ao estabelecer uma relação mais direta entre votos e cadeiras, reduzindo os benefícios institucionais de legendas de baixa densidade eleitoral. Em conjunto, essas medidas promoveram uma racionalização gradual do sistema partidário, com redução do número de partidos com acesso a recursos e representação, buscando tornar a formação de coalizões governamentais mais previsível e menos custosa.

2.7. Lei nº 14.208/2021 (Federações partidárias)

A Lei nº 14.208/2021 criou as federações partidárias como mecanismo de cooperação estável entre partidos, em resposta às mudanças da Emenda Constitucional nº 97/2017, que proibiu coligações proporcionais e instituiu a cláusula de desempenho. As federações permitem alianças com duração mínima de quatro anos, exigindo atuação conjunta no Legislativo e compartilhamento de recursos e estratégias eleitorais, o que as diferencia das antigas coligações temporárias. Na prática, os partidos federados funcionam como uma única agremiação, com orientação comum de bancada e divisão de fundos públicos. Do ponto de vista institucional, o modelo busca conciliar a redução da fragmentação partidária com a preservação do pluralismo político, estimulando alianças programáticas mais estáveis e oferecendo uma alternativa para partidos que teriam dificuldade de superar a cláusula de desempenho isoladamente, contribuindo para a reorganização do sistema partidário e para a formação de coalizões governamentais mais estáveis.

3. Fragmentação Partidária após a Emenda Constitucional nº 97/2017

O conceito de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988) descreve a combinação entre presidencialismo, sistema eleitoral proporcional e multipartidarismo, exigindo do Executivo a formação de coalizões legislativas para governar. A literatura posterior mostrou que, embora o sistema partidário brasileiro seja fragmentado, o funcionamento do processo legislativo pode apresentar coordenação e disciplina, sobretudo quando o Executivo controla instrumentos de agenda e coordenação (Figueiredo & Limongi, 1999).

No período 1995–2014, o país vivenciou uma fase de relativa estabilidade institucional, marcada por coalizões amplas, capacidade de aprovação de reformas e continuidade de políticas públicas estruturantes. Fernandes et al. (2022) interpretam esse intervalo como uma fase de estabilidade relativa, na qual o Executivo manteve capacidade de coordenação, ainda que em um ambiente multipartidário.

A estabilidade das coalizões também dependeu da composição de gabinetes e da distribuição estratégica de ministérios e recursos para sustentar maiorias, como enfatiza Amorim Neto (2006). Ainda assim, a própria trajetória de crescimento do número de partidos e a heterogeneidade programática impuseram custos crescentes de negociação e coordenação, criando condições para tensões futuras.

3.1 Evolução da fragmentação partidária e seus determinantes institucionais

A fragmentação partidária pode ser medida pelo número efetivo de partidos (NEP), indicador que sintetiza a distribuição de cadeiras entre partidos. Em sistemas presidenciais, níveis muito elevados de fragmentação tendem a elevar os custos de coordenação, dificultando coalizões e aumentando riscos de instabilidade, especialmente quando combinados

a polarização e baixa institucionalização partidária (Mainwaring, 1999; Samuels & Shugart, 2010).

No Brasil, a regra das coligações proporcionais – vigente por décadas – foi frequentemente apontada como incentivo à proliferação de legendas, pois permitia que partidos pequenos elegeassem parlamentares “pegando carona” em votos de legendas maiores dentro da coligação (Nicolau, 2023).

TABELA 1. Número efetivo de partidos (NEP) na Câmara dos Deputados (seleção)

Eleição	NEP (Câmara)
1998	7,1
2002	8,5
2006	9,3
2010	10,4
2014	13,3
2018	16,5
2022	13,2

Fontes: Nicolau (2023); dados da Câmara dos Deputados e do TSE (compilação).

3.2 Fases da coalizão governativa: de maiorias partidárias enxutas a coalizões ampliadas

A literatura sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil costuma tratar o período posterior à Constituição de 1988 como relativamente homogêneo, destacando a estabilidade institucional e a capacidade do sistema de produzir maiorias legislativas funcionais, mesmo em um contexto multipartidário. O conceito formulado por Abranches (1988) tornou-se referência para a compreensão do arranjo político brasileiro e foi aprofundado por estudos empíricos que analisaram o funcionamento do Congresso, a disciplina partidária e a formação de coalizões. Esses trabalhos demonstraram que o Executivo conseguiu construir maiorias estáveis e aprovar agendas relevantes por meio do controle da

agenda legislativa, da distribuição de cargos e da coordenação partidária (Figueiredo & Limongi, 1999; Santos, 2003; Amorim Neto, 2006; Limongi, 2006).

Ao longo de mais de três décadas de presidencialismo de coalizão (1995–2026), entretanto, mudanças sucessivas na legislação eleitoral e na dinâmica do sistema partidário ampliaram a fragmentação e o número de atores com poder de veto, elevando as demandas por cargos, recursos e participação na agenda governamental. Estudos sobre o sistema partidário e o comportamento legislativo já indicavam que o aumento da fragmentação tornaria as coalizões mais complexas e custosas (Power, 2010; Nicolau, 2012; Melo & Pereira, 2013). A evolução do número efetivo de partidos e da composição das coalizões governamentais, ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso 1 e 2, Lula 1 e 2, Dilma 1 e 2, Temer, Bolsonaro e Lula III, revela assim uma mudança estrutural, marcada pelo crescimento dos custos de governabilidade e pela maior instabilidade legislativa.

TABELA 2. Número efetivo de partidos e tamanho aproximado das coalizões

Governo	Legislatura (eleição)	NEP aproximado	Partidos na coalizão	Característica principal
FHC I (1995–1998)	1994	cerca de 6–7	4 a 5 partidos	Coalizão enxuta e coesa
FHC II (1999–2002)	1998	cerca de 7	5 a 6 partidos	Majoria estável para reformas
Lula I (2003–2006)	2002	cerca de 8–9	7 a 9 partidos	Coalizão ampliada
Lula II (2007–2010)	2006	cerca de 9–10	8 a 10 partidos	Ampliação da base governista
Dilma I (2011–2014)	2010	cerca de 10–11	9 a 10 partidos	Base numerosa, menos coesa
Dilma II (2015–2016)	2014	cerca de 13	mais de 10 partidos	Coalizão instável
Temer (2016–2018)	2014	cerca de 13	mais de 10 partidos	Coalizão ampla e pragmática
Bolsonaro (2019–2022)	2018	cerca de 16,5	inicialmente sem coalizão; depois 8–10 partidos do centrão	Presidencialismo de coalizão informal
Lula III (2023–2026)	2022	cerca de 13,2	8 a 10 partidos	Coalizão heterogênea, fragmentada e centrada nas emendas impositivas

Fontes: Figueiredo e Limongi (1999); Amorim Neto (2006); Power (2010); Nicolau (2023); dados da Câmara dos Deputados.

Os dados indicam que, durante os governos FHC 1 e 2, o sistema partidário era menos fragmentado e as coalizões governamentais eram relativamente mais enxutas. O presidente conseguia maioria estável com cerca de quatro a seis partidos, concentrando-se em legendas de centro e centro-direita, como PSDB, PFL, PMDB e PP. Nos governos Lula 1 e 2 e Dilma 1 e 2, por outro lado, o aumento da fragmentação partidária exigiu coalizões mais amplas e heterogêneas. O número de partidos na base governista cresceu, em alguns momentos, para nove ou dez legendas, chegando a 16,5 no Governo Bolsonaro, elevando os custos de coordenação política e distribuição de cargos e recursos.

De 1995 até aqui, os governos brasileiros mantiveram elevada capacidade de governabilidade, apesar do aumento progressivo da fragmentação partidária no Congresso. Nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e no primeiro governo Dilma, o Executivo formou amplas coalizões multipartidárias, incorporando partidos de diferentes orientações ideológicas e garantindo maiorias estáveis no Legislativo. Esse arranjo permitiu a aprovação de reformas estruturais, políticas sociais de grande escala e medidas econômicas relevantes, mesmo com o crescimento do número de partidos representados na Câmara. A combinação de amplos poderes institucionais do Executivo, controle da agenda legislativa e distribuição de cargos e recursos contribuiu para preservar a estabilidade governamental e a capacidade decisória ao longo de todo o período.

3.3 O impacto do fim das coligações proporcionais na fragmentação

A reforma de 2017 buscou reduzir a fragmentação partidária por meio de dois instrumentos complementares: (i) cláusula de desempenho e (ii) proibição das coligações nas eleições proporcionais. Nicolau (2023) mostra que 2022 foi a primeira eleição geral, desde a redemocratização, sem coligações para deputado federal e estadual. O argumento central é que o fim das coligações reduz o “efeito carona”, elevando o

custo eleitoral de partidos com baixa densidade de votos e reduzindo incentivos à proliferação partidária.

Os dados de NEP sugerem que a medida teve efeito relevante: após o pico de fragmentação em 2018 ($NEP \approx 16,5$), o indicador cai em 2022 ($NEP \approx 13,2$), uma redução aproximada de 20% (Tabela 1).

Segundo Nicolau (2023), a queda decorre de três mecanismos: (a) partidos sem base eleitoral própria deixaram de eleger representantes; (b) houve estímulo a fusões e incorporações; e (c) partidos buscaram federações como estratégia de sobrevivência institucional diante da cláusula de desempenho.

Apesar da redução, a fragmentação permanece elevada em termos comparados. Assim, embora a reforma de 2017 tenha reduzido a “fragmentação extrema”, não elimina a necessidade de coalizões amplas no presidencialismo brasileiro – mantendo custos de negociação e coordenação destacados pela literatura (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2006).

4. Fusões, incorporações e reconfiguração do centro partidário

Um efeito institucional importante depois da reforma de 2017 foi a aceleração de fusões e incorporações. O caso mais emblemático foi o registro do União Brasil, resultante da fusão entre DEM e PSL, aprovado pelo TSE em 2022 (TSE, 2022). A incorporação do PSC pelo Podemos foi aprovada em 2023 (TSE, 2023). Esses movimentos refletem incentivos criados pela cláusula de desempenho e pela perda do mecanismo de coligações proporcionais.

A reorganização partidária favorece a consolidação de partidos médios e grandes no centro e centro-direita, ampliando sua capacidade de se tornarem pivôs de coalizões governamentais – o que tende a reforçar o papel de partidos como PP, PSD, Republicanos e União Brasil na negociação de maiorias no Congresso.

É importante notar que, além de fusões já consolidadas, articulações para 2026 podem incluir novas federações. Em dezembro de 2025, por exemplo, foi noticiado pedido de registro de federação entre União Brasil e PP no TSE, o que, se confirmado, tende a produzir uma das maiores bancadas federais (CNN Brasil, 2025). Essa dinâmica pode alterar o mapa de coalizões e o poder de barganha do centro partidário na próxima eleição.

4.1 Federações partidárias: desenho institucional e federações registradas

A Lei nº 14.208/2021 criou as federações partidárias como mecanismo de coordenação duradoura, exigindo atuação conjunta dos partidos por pelo menos quatro anos. Diferentemente das antigas coligações proporcionais, que eram temporárias, as federações institucionalizam alianças e buscam aumentar a previsibilidade e reduzir o oportunismo. A medida surgiu como alternativa ao fim das coligações em 2017, oferecendo a partidos médios e pequenos um mecanismo de sobrevivência sem fusões definitivas. Do ponto de vista institucional, procura conciliar a redução da fragmentação com a preservação da identidade partidária, podendo gerar bancadas mais estáveis e alterar parcialmente a lógica tradicional do presidencialismo de coalizão brasileiro.

No portal do Tribunal Superior Eleitoral, as federações registradas incluem: Federação Brasil da Esperança (PT–PCdoB–PV), Federação PSOL–REDE e Federação PSDB–Cidadania (TSE, s.d.).

Do ponto de vista da governabilidade, as federações podem: (i) antecipar coalizões para o período pré-eleitoral; (ii) fortalecer coordenação e disciplina intrabloco; e (iii) reduzir incentivos a trocas oportunistas de alinhamento ao longo da legislatura. Contudo, como mostram os níveis ainda elevados de NEP, as federações atuam mais como mecanismo de reorganização e estabilização de blocos do que como solução completa para a fragmentação do sistema.

5. Considerações Finais: Governabilidade e perspectivas para as eleições de 2026

Os efeitos da reforma de 2017 tendem a se aprofundar à medida que a cláusula de desempenho se torna mais exigente e os partidos se reorganizam. Para 2026, três tendências são plausíveis: uma concentração gradual do sistema, com maior pressão sobre partidos de baixa densidade eleitoral e estímulo a fusões, incorporações e federações; maior centralidade de partidos médios e grandes como pivôs das coalizões; e coalizões potencialmente mais estruturadas, porém ainda amplas e heterogêneas, já que o multipartidarismo continuará relevante. Esse cenário ocorre em um contexto de maior autonomia do Legislativo no plano orçamentário, o que pode manter elevados os custos de governabilidade, mesmo com eventual redução do número efetivo de partidos.

As reformas recentes, especialmente a EC nº 97/2017 e a Lei nº 14.208/2021, alteraram os incentivos de competição e organização partidária. Evidências das eleições de 2022 indicam redução da fragmentação após o fim das coligações proporcionais, acompanhada de reorganizações por meio de federações, fusões e incorporações. Ainda assim, a fragmentação permanece elevada e a governabilidade continua dependente de coalizões amplas, em um contexto de reconfiguração institucional e maior peso das dinâmicas distributivas via orçamento impositivo. Para 2026, a tendência é de continuidade desse processo, com maior protagonismo de partidos médios e grandes e de arranjos federativos, sendo o impacto sobre a governabilidade condicionado não apenas ao nível de fragmentação, mas também à capacidade de coordenação do Executivo e ao desenho institucional das relações com o Congresso.

Referências

- ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), p. 5–34, 1988.
- AMORIM NETO, O. The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), p. 415–440, 2006.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, 1997.
- BRASIL. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Altera dispositivos da Lei nº 9.504/1997 e da Lei nº 9.096/1995. *Diário Oficial da União*, 2006.
- BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a LC nº 64/1990 (inelegibilidades). *Diário Oficial da União*, 2010.
- BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Minirreforma eleitoral. *Diário Oficial da União*, 2015.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição para vedar coligações proporcionais e instituir cláusula de desempenho. *Diário Oficial da União*, 2017.
- BRASIL. Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021. Institui as federações de partidos políticos. *Diário Oficial da União*, 2021.
- CHAISTY, P., CHEESEMAN, N., & POWER, T. J. **Coalitional presidentialism in comparative perspective**: Minority presidents in multiparty systems. Oxford University Press, 2018.
- CNN BRASIL. (2025, December 6). Federações começam ser articuladas para jogo eleitoral de 2026. CNN Brasil.
- FERNANDES, A. S. A., TEIXEIRA, M. A. C., NASCIMENTO, A. B. F. M., & ZUCCOLOTTO, R. Entre a estabilidade (1995–2014) e a escolha pelos riscos de ruptura democrática: O Brasil na era do bolsonarismo. *Administração Pública e Gestão Social*, 14(2), 2022. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i2.14114>
- FERNANDES, A. S., TEIXEIRA, M. A., ZUCCOLOTTO, R., NASCIMENTO, A. B. F. M., & BONELLI, F. Dismantling and reconstruction of public policies in Brazil: From Bolsonaro's destruction to the possibilities of union to rebuild. *Administração Pública e Gestão Social*, 16(2), 2024. <https://doi.org/10.21118/apgs.v16i2.15828>
- FIGUEIREDO, A. C., & LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. FGV, 1999.

- FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
- LIMONGI, F. Presidentialism, coalitions, and multiparty politics in Brazil. **Comparative Political Studies**, 39(4), p. 415–440, 2006.
- MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: The case of Brazil**. Stanford University Press, 1999.
- MELO, C. R., & PEREIRA, C. **Making Brazil work: Checking the president in a multiparty system**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- NICOLAU, J. **Sistema eleitoral e reforma política**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- NICOLAU, J. **O efeito do fim das coligações nas eleições proporcionais na composição da Câmara dos Deputados eleita em 2022**. SciELO Preprints, 2023. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6159>
- PEREIRA, C., & MUELLER, B. The cost of governing: Strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, 37(7), p. 781–815, 2004.
- POWER, T. J. **Organizing democratic competition in Brazil: Elections, parties, and the political system, 1985–2002**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2010.
- POWER, T. J. **The political right in postauthoritarian Brazil: Elites, institutions, and democratization**. Penn State University Press, 2010.
- RAILE, E. D., PEREIRA, C., & POWER, T. J. The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, 64(2), p. 323–334, 2011.
- SAMUELS, D. J., & SHUGART, M. S. **Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior**. Cambridge University Press, 2010.
- SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE aprova registro do partido União Brasil**. Tribunal Superior Eleitoral, 2022, February 8.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE aprova incorporação do Partido Social Cristão pelo Podemos**. Tribunal Superior Eleitoral, 2023, June 16.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (s.d.). **Federações partidárias registradas no TSE**. Tribunal Superior Eleitoral.

Anexo – Número Efetivo de Partidos (NEP)

O Número Efetivo de Partidos (NEP) é um indicador clássico da ciência política comparada, utilizado para medir o grau de fragmentação partidária em sistemas eleitorais e legislativos. proposto por Laakso e Taagepera (1979) e se tornou um dos principais instrumentos analíticos para avaliar a estrutura dos sistemas partidários.

Diferentemente da simples contagem do número de partidos existentes, o NEP leva em consideração o peso relativo de cada legenda, seja em termos de votos ou de cadeiras. Dessa forma, partidos muito pequenos têm impacto reduzido no cálculo, enquanto partidos maiores exercem maior influência.

A fórmula do Número Efetivo de Partidos é a seguinte:

$$NEP = 1 / \sum(p_i^2)$$

Onde:

p_i = proporção de votos ou cadeiras do partido i (em forma decimal).

$\sum p_i^2$ = soma dos quadrados das proporções de todos os partidos.

Ou seja, o NEP sempre será menor ou igual ao número total de partidos.

- Quanto mais concentrado o sistema (poucos partidos grandes), menor o NEP.
- Quanto mais fragmentado (vários partidos com tamanhos semelhantes), maior o NEP.

O NEP permite comparações entre países e ao longo do tempo, sendo amplamente utilizado em estudos sobre sistemas eleitorais, governabilidade, formação de coalizões e estabilidade política. Em contextos de alta fragmentação partidária, como o caso brasileiro, o indicador é fundamental para compreender os custos de coordenação no presidencialismo de coalizão.

Referência: Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). **Effective number of parties**: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3–27.

Antônio Sérgio Araújo Fernandes · Professor Titular da Universidade Federal da Bahia (UFBA) no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA (NPGA/EA-UFBA). É doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) com pós-doutoramento em Administração Pública pela University of Texas at Austin (LBJ School of Public Affairs).

Marco Antonio Carvalho Teixeira · Professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública junto a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV EAESP), onde leciona nos cursos de graduação em Administração Pública e Administração de Empresas, bem como no Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo e, também, no Mestrado e Doutorado Profissional em Gestão e Políticas Públicas.

Reforma tributária: um diagnóstico necessário para desmistificar possíveis inverdades que venham a ser propaladas em ano eleitoral

Sérgio Wulff Gobetti

Resumo

O presente texto faz uma análise da reforma da tributação do consumo recentemente aprovada. Em resumo, o novo modelo de IVA dual que começará a vigorar gradualmente entre 2027 e 2033 deve reduzir as ineficiências produzidas pela guerra fiscal, superar a chamada “cumulatividade”, que onera cadeias mais longas e complexas, e atenuar a chamada “regressividade” por mecanismos mais diretos e modernos de desoneração, como o *cashback*, ainda que os lobbies que atuaram no Congresso tenham conseguido manter vivos inúmeras fontes de tratamento tributário preferencial, seja por meio de regimes especiais ou alíquotas reduzidas. O resultado final é um modelo um tanto distante do inicialmente idealizado em termos técnicos, mas inegavelmente mais moderno, eficiente e justo do que o atual sob três diferentes ângulos – econômico, social e federativo.

Abstract

This paper analyzes the recently approved consumption tax reform. In summary, the new dual VAT model, which will gradually take effect between 2027 and 2033, is expected to reduce the inefficiencies caused

by the tax war, overcome so-called “cumulative taxation” – which burdens longer and more complex supply chains – and mitigate so-called “regressivity” through more direct and modern tax relief mechanisms, such as cashback, even though the lobbies active in Congress managed to keep alive numerous sources of preferential tax treatment, whether through special regimes or reduced rates. The final result is a model somewhat removed from the one initially envisioned in technical terms, but undeniably more modern, efficient, and fair than the current one from three different perspectives – economic, social, and federal.

A reforma tributária aprovada ao final de 2023, com a EC 132, começará a entrar em vigor no próximo ano, com a substituição do PIS/COFINS pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do IPI pelo novo imposto seletivo. Já a substituição do ICMS estadual e do ISS municipal pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) se iniciará somente em 2029 e de forma gradual, em cinco anos, com uma transição ainda mais longa para a partilha federativa dos recursos.

A mudança de nomenclatura e nomes de impostos, porém, é o detalhe menos importante nesse processo de reforma, que busca aproximar o modelo tributário brasileiro das melhores práticas internacionais em termos de IVA. Sinteticamente falando, o novo modelo tributário reduzirá as ineficiências produzidas pela guerra fiscal atual, permitirá superar a chamada “cumulatividade”, que onera cadeias mais longas e complexas, deverá atenuar a chamada “regressividade” por mecanismos mais diretos e modernos de desoneração, como o *cashback*, ainda que os lobbies que atuaram no Congresso tenham conseguido manter vivos inúmeras fontes de tratamento tributário preferencial, seja por meio de regimes especiais ou alíquotas reduzidas.

O resultado final é um modelo um tanto distante do inicialmente idealizado em termos técnicos, mas inegavelmente mais moderno, eficiente e justo do que o atual, sob diferentes perspectivas e ângulos – econômico, social e federativo. A dimensão federativa, por sinal, é talvez aquela na qual devemos observar os maiores avanços ao longo do tem-

po, com a adoção do chamado princípio do destino, que determina que a receita dos impostos fique com o local em que, via de regra, vivem os consumidores que pagaram por eles.

Para se ter uma ideia do impacto esperado ao longo das cinco décadas de transição federativa, a mudança na forma como os impostos são apropriados e distribuídos entre os entes federados poderá reduzir a diferença de receita per capita entre os municípios do país (quando considerados os tributos atingidos pela reforma) de um patamar superior a 100 vezes, nos dias de hoje, para algo em torno de 14 vezes. Trata-se de um efeito redistributivo muito significativo e que deverá favorecer a população que vive nas cidades mais pobres do país – pequenas ou grandes. Ou seja, a redistribuição federativa deve também ter efeitos progressivos em termos sociais.

Apesar desses avanços previstos, algumas incertezas permeiam o futuro do novo modelo tributário, inclusive do ponto de vista político, na medida em que alguns pré-candidatos à Presidência da República tiveram uma posição crítica em relação à reforma aprovada e anunciam intenção inclusive de rever parte das medidas previstas para entrarem em vigor nos próximos anos. Essa insegurança em relação ao futuro próximo, fruto do cenário de disputa política e eleitoral e da confusão que normalmente permeia o debate tributário brasileiro, é algo preocupante e, por isso, requer uma atenção especial.

Um dos principais mitos que são repetidos desde 2023 pelos principais opositores da reforma tributária é de que teremos “o maior IVA do mundo”; isso porque a alíquota conjunta da CBS federal e do IBS subnacional é estimada em aproximadamente 28%, e hoje o país que tem a maior alíquota de IVA do mundo é a Hungria, com 27%. Mas então é verdade que nossa alíquota será a maior do mundo?

Eis o ponto. A alíquota de 28% a que estamos nos referindo é a chamada “alíquota de referência”, que é a alíquota padrão que será aplicada a todos os bens e serviços que, por ventura, não estejam submetidos a um tratamento tributário diferenciado ou favorecido. E aqui reside o problema.

No debate de regulamentação da reforma e mesmo antes, na emenda constitucional, foi aprovado – por influência de inúmeros lobbies – um rol extremamente amplo de tratamentos diferenciados e alíquotas reduzidas, além de isenções. Muito mais do que o originalmente idealizado e proposto

Profissionais liberais, por exemplo, que hoje possuem uma carga tributária baixa por causa do ISS municipal (bem inferior ao ICMS) se mobilizaram e obtiveram redução de 30% sobre a alíquota de referência. Já os setores de saúde e educação privada obtiveram 60% de redução sobre a alíquota padrão. E a indústria de alimentos e o setor agro conseguiram também garantir isenção ou alíquota reduzida para a maioria dos gêneros alimentícios.

Além de enfraquecer a alternativa de desoneração personalizada por meio do *cashback*, que beneficiaria os mais pobres, essa situação produziu o aumento da alíquota de referência necessária para manter a arrecadação igual àquela obtida com os impostos atuais – PIS/COFINS, IPI, ICMS e ISS. Isso porque o princípio adotado pela reforma tributária foi justamente o da manutenção da carga tributária: logo, se o rol de bens e serviços com alíquota reduzida é ampliado, a alíquota geral aplicável aos casos normais precisa ser maior para garantir a mesma arrecadação.

Na prática, se o nosso modelo de IVA não tivesse qualquer exceção, tributando igualmente todos os bens e serviços, a alíquota necessária para manter a arrecadação igual a hoje ficaria em torno de 21% em vez de 28%. Logo, o custo dos tratamentos diferenciados e favorecidos, traduzido em magnitude de incremento de alíquota de referência, representa aproximadamente 7 pontos percentuais.

Então, a alíquota de referência em torno de 28% é resultado da escolha política de se manter um amplo rol de bens e serviços com alíquota reduzida. É uma alíquota alta para padrões internacionais, mas – talvez para surpresa do leitor – é menor do que temos hoje como referência equivalente no atual sistema tributário brasileiro, embora isso não apareça de forma transparente com as alíquotas vigentes, em virtude de sua forma de apresentação e cálculo.

Explicando, quem não ouviu falar ainda de alíquotas “por dentro” e “por fora”?

As alíquotas vigentes na legislação tributária atual estão expressas em porcentual do preço final ao consumidor, já com os impostos embutidos. A alíquota padrão de PIS/COFINS, por exemplo, é 9,25% “por dentro”. Isso significa que, se um produto tem o preço final de 100, temos 90,75 de valor da mercadoria mais 9,25 de imposto.

Se estivéssemos em um outro país, como a maioria dos que adotam IVA, essa alíquota seria expressa em porcentual “por fora”; ou seja, $9,25/90,75=10,19\%$.

A mesma percepção enganosa de alíquota ocorre com o ICMS. A alíquota modal de São Paulo, que não está entre as maiores na atualidade, é de 18%. Mas 18% “por dentro” equivale a 21,95% “por fora”.

Somando 10,19% com 21,95%, já temos 32,14%, mas há mais um detalhe no nosso sistema tributário: a alíquota de ICMS incide cumulativamente sobre o PIS/COFINS, fazendo com que a carga tributária “por fora” chegue a 34,38% no Brasil, bem maior do que os 28% que se estima para o novo IBS/CBS.

É claro que os serviços, que não estão submetidos ao ICMS e sim ao ISS (com alíquota cumulativa variando de 2% a 5%) possuem uma carga tributária inferior a essa, bem como muitas mercadorias com isenção ou alíquotas reduzidas (caso da cesta básica sob o ICMS, tributada em 7%).

Quando unificamos a base tributária de bens e serviços, conseguimos manter a arrecadação dos impostos atuais com uma alíquota padrão intermediária ao que hoje é aplicado sobre bases divididas. Como vimos, essa alíquota poderia ser consideravelmente mais baixa se o rol de tratamentos diferenciados fosse menor do que aquele aprovado pelo Congresso, muitas vezes com apoio daqueles que se opunham à reforma tributária por representarem o lobby justamente dos setores que hoje se beneficiam de uma carga bem inferior.

Então, a “maior alíquota de IVA do mundo” reflete, em primeiro lugar, a alta carga tributária que já temos hoje sobre o consumo no Brasil, mas também a opção por manter muitos bens e serviços com alíquota

reduzida. Em países como a Hungria e outros europeus com alíquotas igualmente elevadas, mas menos variabilidade de tratamento, a carga tributária sobre produção e consumo de bens e serviços (em proporção do PIB) chega a ser mais alta do que a brasileira, como pode-se ver na tabela abaixo, construída a partir da base de dados da OCDE.¹

TABELA 1. Carga tributária sobre bens e serviços (exclusive tributos seletivos), em % do PIB

Países	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Média
Grécia	12,6	13,7	13,6	14,0	13,8	13,0	13,3	15,5	13,7	15,1	13,8
Hungria	16,6	16,1	15,9	16,0	15,7	15,7	15,4	16,2	15,4	15,0	15,8
Letônia	12,9	13,5	13,4	13,8	13,5	13,3	13,2	13,8	12,8	13,1	13,3
Estônia	13,8	14,1	13,6	13,3	13,4	12,7	13,0	12,6	12,3	12,8	13,2
Finlândia	13,7	14,0	13,7	13,8	13,7	13,6	13,5	13,3	12,7	12,7	13,5
Portugal	12,9	13,1	13,3	13,2	13,2	12,6	13,0	13,0	12,3	12,4	12,9
OCDE média	10,2	10,3	10,2	10,2	10,1	9,9	10,0	9,9	9,7	n.d.	10,1
América Latina e Caribe	10,1	10,1	10,2	10,3	10,3	9,7	9,9	9,7	9,7	n.d.	10,0
Brasil	12,3	12,0	12,3	12,6	12,3	11,6	12,5	11,8	11,3	12,3	12,1
Argentina	14,8	14,2	14,3	14,3	14,8	15,0	15,5	15,4	15,2	n.d.	14,8

Nossos vizinhos argentinos também registram uma carga tributária sobre produção e consumo maior do que a nossa, em torno de 14,8% do PIB na década. A média da América Latina e da OCDE, porém, se situa em torno de 10% do PIB.

Diante disso, vê-se que, embora a alíquota de referência do nosso IVA será mais alta do que o desejável em virtude dos tratamentos favorecidos, sua carga tributária não será a mais alta do mundo. E o detalhe importante de ser destacado, em termos políticos, é que muitos dos oponentes da reforma estão também por trás dos lobbies que conqui-

1 No cômputo da carga tributária sobre bens e consumo da tabela, não foi incluída a receita com impostos seletivos. A base de dados da OCDE pode ser acessada pelo seguinte link: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>.

taram tratamentos tributários diferenciados. Ou seja, são responsáveis, em última instância, por termos uma alíquota “padrão” mais elevada do que o desejável.

Por outro lado, quando pré-candidatos à Presidência da República anunciam intenção de rever a reforma aprovada, é importante que esclareçam do que estão falando – se estão querendo voltar atrás na adoção do modelo de IVA (hoje vigente em 174 dos 193 países do mundo) ou se estão simplesmente fazendo populismo em torno da insatisfação legítima da sociedade brasileira com a alta carga tributária sobre consumo no Brasil.

TABELA 2. Carga tributária sobre a renda nos países da OCDE
wem comparação ao Brasil e América Latina (% do PIB)

Países	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Média
Dinamarca	29,5	28,8	28,9	27,6	30,5	30,5	31,5	27,1	29,3	30,9	29,5
Noruega	15,2	14,8	15,1	16,4	16,4	14,1	20,4	26,4	21,6	19,8	18,0
Nova Zelândia	17,3	17,4	17,4	18,1	17,3	19,0	20,1	19,0	19,9	19,1	18,5
Islândia	16,4	17,0	18,1	17,8	17,4	18,2	17,2	17,8	18,5	18,5	17,7
Austrália	15,8	15,8	16,8	17,2	16,4	16,7	18,0	18,3	18,5	n.d.	17,0
Canadá	15,8	16,0	16,0	16,5	16,2	17,4	17,9	17,4	17,7	17,9	16,9
Finlândia	15,4	15,3	15,3	14,9	14,9	14,8	15,7	16,0	15,6	15,7	15,4
Grécia	8,3	9,0	8,8	9,1	8,1	8,0	8,2	8,4	9,3	10,1	8,7
Portugal	10,5	9,8	9,7	9,8	9,4	9,7	9,3	10,2	10,2	9,9	9,9
Letônia	7,7	8,2	8,5	6,8	7,3	7,1	7,3	7,4	7,8	9,1	7,7
Estônia	7,6	7,3	7,0	7,3	7,2	7,5	8,4	7,9	8,1	8,9	7,7
Hungria	6,9	7,4	7,3	6,7	6,4	6,5	5,4	7,0	7,6	7,3	6,8
OCDE média	10,9	10,9	11,1	11,2	11,3	11,3	11,9	12,3	12,2	n.d.	11,4
América Latina e Caribe	5,6	5,4	5,3	5,6	5,7	5,6	5,6	6,3	6,2	n.d.	5,7
· Argentina	6,5	5,3	5,3	5,1	5,1	5,4	5,1	5,7	4,6	n.d.	5,3
· Brasil	6,7	7,2	7,0	7,0	7,3	6,9	7,7	9,0	8,7	9,0	7,7

Ocorre que a alta carga tributária sobre o consumo no Brasil decorre, em parte, da relativamente baixa tributação sobre a renda, que na média da última década bateu em 7,7% do PIB, ante uma média de 11,4%

do PIB na OCDE. Curiosamente, se olharmos para os seis países da OCDE com maiores cargas tributárias sobre o consumo, veremos que sua carga sobre a renda em geral é mais baixa (8,2% do PIB em média, excluindo a Finlândia).

Logo, quando candidatos prometem reduzir a carga tributária, é importante que esclareçam como pretendem fazê-lo, já que alguns, além de criticarem a reforma do consumo (e, implicitamente, o modelo de IVA), também criticam medidas recentemente aprovadas na mini-reforma do imposto de renda, como a tributação de lucros e dividendos na fonte e das altas rendas no ajuste anual do IRPF com base na alíquota mínima de 10%.

Nesse sentido, é importante assinalar que, assim como a reforma do consumo, a nova lei do IR introduziu um primeiro passo no sentido de ajustar nossa tributação às tendências internacionais. Como é sabido, o Brasil é um dos poucos países do mundo que convivia com a isenção sobre lucros e dividendos distribuídos para pessoas físicas, concentrando toda tributação do lucro no nível da empresa, onde os benefícios fiscais e regimes especiais (Simples e lucro presumido) erodem a base de cálculo e produzem uma arrecadação duas vezes menor do que a prevista pelas alíquotas nominais.

Além de gerador de iniquidades entre pessoas e empresas, esse modelo é altamente ineficiente do ponto de vista econômico, ainda mais num mundo de competição tributária. Então, o caminho desejável é avançarmos na reforma da tributação dos lucros com um movimento simultâneo de redução da alíquota de IRPJ/CSLL e revisão de benefícios fiscais e regimes especiais que erodem sua base de cálculo.

Enquanto isso não ocorre, porém, é importante ter em mente que a reforma recentemente aprovada já previu um mecanismo paliativo atenuador, que garante que acionistas de empresas que já pagaram uma alíquota efetiva de IRPJ/CSLL próxima dos 34% tenham um redutor na tributação mínima de 10% sobre seus dividendos. Ou seja, a nova tributação de altas rendas vai reduzir as assimetrias de tributação entre empresas e pessoas.

Além disso, também foi previsto no texto da reforma do IR que, se o resultado das medidas implementadas (tributação das altas rendas juntamente com desoneração de assalariados que ganham abaixo de R\$ 7,35 mil mensais) resultar em aumento de arrecadação, esse ganho fiscal deverá ser canalizado para reduzir a tributação do consumo por meio de uma menor alíquota da CBS.

Essa previsão, aliás, já havia sido feita na própria EC 132. Lá estava previsto que as alíquotas do novo IVA seriam calibradas de modo a manter a carga tributária inalterada, mas poderiam ser menores caso houvesse medidas de ajuste na tributação da renda que ampliassem a receita de IR. Ou seja, um caminho fiscalmente responsável de alteração na composição e qualidade da carga tributária.

Por fim, como salientamos originalmente, a reforma do consumo deve propiciar uma importante redistribuição de receitas na esfera federativa. Hoje, tanto o ICMS estadual quanto o ISS municipal são recolhidos pelo local em que, via de regra, os bens e serviços são produzidos ou simplesmente onde estão sediadas as empresas.


Esse modelo foi concebido com a ideia de que os estados e municípios “produtores” deveriam ser compensados pelo seu esforço, mas simplesmente “esquecia” do detalhe de que o imposto na verdade é suportado pelo consumidor. Logo, tal modelo acaba por expropriar os municípios consumidores, concentrando receita nos estados e municípios em que as empresas estão instaladas e que, em alguns casos, em função das artimanhas da guerra fiscal, sequer realmente concentram operações econômicas reais.

Isso fica especialmente claro no caso do ISS, quando constatamos que um grupo reduzido de municípios (61) concentra 43% de toda receita do país tendo 12% da população e 21% do PIB (27% do valor adicionado do setor de serviços) – vide figura a seguir.

O que isso quer dizer? Que a concentração de arrecadação – influenciada pela guerra fiscal – é maior do que seria de se esperar pela concentração de atividade econômica em si. O exemplo mais emblemático é o município de Barueri (SP), o mais rico atualmente em receita de

ISS em termos per capita – R\$ 7 mil por habitante/ano. O município obteve esse resultado depois de ter atraído as empresas de cartão de crédito/débito a instalarem sede em seu território. Com isso, cerca de 90% de todo ISS incidente sobre as taxas de operação com cartão/maquininha do país acabam sendo concentradas na cidade paulista.

FIGURA 1. Pirâmide: a concentração das receitas do ISS na esfera municipal (2022)



Receita per capita de ISS	Nº Municípios		% do total			
			Receita ISS	VA Serviços	PIB	População
acima de R\$ 1.000	61	Ricos	43%	27%	21%	12%
R\$ 401 a R\$ 1.000	266					
R\$ 101 a R\$ 400	1.993					
até R\$ 100	3.249	Pobres	3%	7%	10%	25%

De outro lado, a figura acima mostra que esse modelo de ISS devido “ao local do estabelecimento prestador” condena a maioria dos municípios do país a uma receita muito baixa, que em 2022 não atingia sequer R\$ 100 por habitante para 3.249 cidades brasileiras.

Problema semelhante ocorre com o ICMS, especialmente na distribuição da cota-parte de 25% para os municípios de cada estado com base atualmente no critério do chamado “valor adicionado fiscal”, que beneficia justamente as cidades em que existem empresas ou unidades produtivas, independentemente de quanto gerem de arrecadação efetiva.

Por exemplo, o “valor adicionado fiscal” de uma montadora de automóveis que desfrute de benefícios fiscais que reduzem sua receita efetiva a 25% do que deveriam pagar normalmente é considerado integralmente no cálculo da cota-parte do município, produzindo distorções e concentração indevida de arrecadação.

Um exemplo ilustrativo dessas distorções se dá com os municípios que são sede de refinarias de petróleo ou hidrelétricas, como Paulínia (SP) ou São Francisco do Conde (BA), que possuem um “VAF” elevadíssimo e, com isso, concentram uma receita de ICMS absurdamente alta,

que supera os R\$ 10 mil per capita, quando a média brasileira é de R\$ 1 mil por habitante.

O detalhe é que o ICMS dos combustíveis e da energia elétrica, além dos serviços de telecomunicação, já são tributados no destino hoje; ou seja, sua receita pertence ao estado consumidor e não produtor. Trata-se de uma exceção da regra geral de tributação na “origem” que tem relação com o fato de que tais setores eram no passado fortemente dependentes de investimentos estatais, levando o constituinte a decidir então que sua receita deveria ser dividida entre todos os estados de acordo com seu consumo.

O curioso, porém, é que, embora a receita e ICMS desses setores seja do estado do destino, os municípios produtores (sede da refinaria e hidrelétrica) mantém o “VAF” dessa produção contando no cálculo da sua cota de participação sobre 25% da receita estadual – algo contraditório e gerador de distorções e desigualdade na receita dos municípios.

Quando somamos as receitas próprias de ISS dos municípios com a cota-parte que recebem do ICMS, verificamos enormes diferenças de receita per capita, não só entre regiões mais ou menos desenvolvidas, mas praticamente em todas as unidades da federação, como podemos ver na tabela abaixo. Em Goiás, por exemplo, a cidade mais rica (Alto Horizonte) chegava a ter uma receita per capita 127 vezes maior do que a mais pobre (Santo Antônio do Descoberto) em 2022, ano-base considerado no primeiro estudo que publicamos no IPEA com simulações de impactos da reforma tributária.

Nesse estudo do IPEA, também mostramos que a unificação do ISS e ICMS no novo IBS, com base no princípio do destino, teria o potencial de reduzir a diferença de receita per capita entre o município mais rico e mais pobre de Goiás para apenas quatro vezes, e entre os mais pobre e mais rico do país (São Francisco do Conde/BA e Madeiro/PI, respectivamente), de 176 vezes para 14 vezes. Trata-se de um impacto distributivo muito significativo, embora a regra de transição prevista pela reforma vá fazer isso de forma gradual em cinco décadas. É um período talvez longo demais, mas que viabiliza uma mudança dessa profundidade de modo a evitar que os atuais beneficiários tenham perda real de arrecadação.

TABELA 3. Comparação entre as maiores e menores receitas municipais per capita (ISS+ICMS) antes e depois da reforma

UF	Mais ricos		Mais pobres		Pré-reforma	Pós-reforma
	Município	ReceitaPC	Município	ReceitaPC	Max/Min	Max/Min
AC	Rio Branco	781	Tarauacá	328	2,4	1,4
AL	Pilar	2.664	Satuba	182	14,6	2,5
AM	Presidente Figueiredo	4.260	Irlanduba	284	15,0	2,1
AP	Pedra Branca do Amapari	4.296	Porto Grande	293	14,6	2,5
BA	São Francisco do Conde	17.064	Muritiba	200	85,4	4,6
CE	São Gonçalo do Amarante	3.886	Viçosa do Ceará	148	26,2	2,6
ES	Vitória	3.469	Piúma	391	8,9	2,1
GO	Alto Horizonte	12.438	Santo Antônio do Descoberto	98	127,1	4,2
MA	Santo Antônio dos Lopes	4.526	Turilândia	105	43,1	6,6
MG	São Gonçalo do Rio Abaixo	13.422	Esmeraldas	227	59,1	5,3
MS	Jateí	7.070	Ladário	580	12,2	3,5
MT	Santa Rita do Trivelato	7.982	Arenópolis	645	12,4	3,7
PA	Vitória do Xingu	7.752	Cametá	121	63,8	9,0
PB	Alhandra	3.025	Aroeiras	149	20,3	2,5
PE	Ipojuca	6.505	Brejo da Madre de Deus	147	44,2	2,4
PI	São Gonçalo do Gurguéia	4.544	Madeiro	97	47,1	2,9
PR	Ortigueira	4.801	Sarandi	238	20,2	3,1
RJ	São João da Barra	5.188	Magé	302	17,2	4,8
RN	Guamaré	10.734	Extremoz	137	78,1	4,6
RO	Pimenteiras do Oeste	7.050	Ouro Preto do Oeste	698	10,1	3,0
RR	São João da Baliza	1.365	Rorainópolis	417	3,3	1,6
RS	Triunfo	6.882	Alvorada	293	23,5	3,0
SC	Itá	5.192	Balneário Arroio do Silva	389	13,4	2,4
SE	Rosário do Catete	3.391	Itabaianinha	218	15,5	2,0
SP	Paulínia	11.956	Francisco Morato	321	37,3	6,3
TO	Lajeado	4.810	Axixá do Tocantins	172	28,0	3,2
Brasil	São Francisco do Conde	17.064	Madeiro	97	176,8	13,7

Ou seja, a participação relativa de cada ente federado no bolo vai crescer/cair gradualmente enquanto a receita do IBS também vai crescendo, junto com a economia.

Estimamos, com base em dados de renda do último censo do IBGE mesclados com dados da pesquisa de orçamento familiar, que cerca de 81% dos municípios do país terão aumento de sua fatia no bolo tributário. Quando consideramos, ademais, o efeito do maior crescimento econômico futuro (cerca de 12% em 20 anos, no cenário moderado), o número de ganhadores sobe para 89% das cidades brasileiras.

Diferentemente do que os opositores da reforma chegaram a propagandear, esses ganhos não se restringem a cidades pequenas. Entre as cidades com mais de 80 mil habitantes, por exemplo, 71% ganham; entre as capitais, metade ganham. Quando considerada a população brasileira, 61% vive em cidades que terão ampliação na sua fatia do bolo. E o mais importante: a queda do índice de desigualdade, da ordem de 22% quando consideramos todas receitas municipais, revela de forma incontestável que estamos diante de uma mudança progressiva, que beneficia as cidades mais pobres – grandes, médias ou pequenas.

Com a regra de transição, o maior crescimento da economia e o fundo de compensação de perdas criado pela reforma tributária, isso tudo será processado de modo que os ganhadores colham os frutos da reforma tributária sem que os perdedores sofram impactos abruptos que inviabilizem sua gestão fiscal.

Entre os estados, da mesma forma, haverá um processo redistributivo gradual, no qual não só as unidades federadas mais pobres tendem a ganhar (todo Nordeste, por exemplo), como alguns estados do Sul e Sudeste também – notadamente Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que são estados que vivem crises fiscais estruturais.

No caso do Rio de Janeiro, o ganho estimado de receita é bem expressivo (uma ampliação de 7% para 8,4% do bolo ou R\$ 12 bilhões em valores de 2024) e pode compensar eventuais perdas de receita com a revisão nos critérios de distribuição dos royalties do petróleo.²

2 Mesmo com a regra de transição da reforma, a participação do Rio no bolo imediatamente subiria de 7% para 7,5%, devido a sua mais alta receita média desde 2019, que será considerada para a partilha da arrecadação, junto com a parcela apropriada no destino.

Por outro lado, como já era esperado, São Paulo está entre os estados perdedores, porque hoje produz mais do que consome, mas a perda estimada com base no novo censo de renda do IBGE (complementado por dados das declarações de IRPF por município) é da ordem de 2% apenas. Isso se explica por vários fatores: 1) a base de consumo paulista é elevada; 2) a alíquota modal atual de SP é um pouco menor do que a média nacional; 3) no modelo atual de ICMS as alíquotas interestaduais (da origem) são menores nas vendas de São Paulo para o Norte/Nordeste/Centro-oeste do que nas compras feitas dessas regiões.

Em resumo, do ponto de vista federativo, a reforma tributária deve propiciar um resultado mais equitativo em termos de partilha de receitas, que favorece os entes com menor potencial de arrecadação atual e também algumas unidades federadas em situação de crise estrutural, conferindo também a estas autonomia para ampliarem sua arrecadação via adoção de uma alíquota própria maior, sem impactos negativos sobre a atratividade de investimentos, na medida em que a receita é devida ao “destino” e não mais à “origem”.

Explicando, os entes federados terão liberdade para estabelecer alíquotas diferentes daquela que será fixada pelo Senado como referência para o IBS subnacional, que estimamos em 2% para os municípios e cerca de 16% para os estados. Digamos que um estado decida fixar a alíquota em 17% em vez dos 16% de referência. Pela regra de transição da reforma, tudo que os estados e municípios arrecadarem com base na alíquota de referência estará submetido a uma regra especial de partilha por cinco décadas (um parcela com local do destino e outra sendo repartida pelo coeficiente médio do passado), mas um eventual “adicional” que onere os consumidores de determinado estado pertencerá integralmente a este estado desde o início da transição.

Por fim, algumas palavras sobre o último falso mito em torno da reforma tributária, relacionado aos alegados impactos negativos do fim da guerra fiscal para as regiões menos desenvolvidas. O primeiro ponto a se destacar sobre isso é que o fim da guerra fiscal na forma atual (uso de benefício fiscais) não impede que os estados continuem tendo polí-

ticas ativas de incentivo, mas obrigatoriamente isso deverá ocorrer por meio de gastos diretos, subsídios orçamentários, que são muito mais transparentes do que hoje.

Como os estados menos desenvolvidos em geral ganharão com a reforma, eles terão mais receitas para canalizar para tais subsídios ou para quaisquer outras políticas de desenvolvimento. Além disso, a reforma também criou um fundo de desenvolvimento regional, que receberá até R\$ 60 bilhões anuais da União, a ser repartido entre as unidades federadas com base nos critérios de rateio do FPE e população.

Ao governo e legislativo de cada unidade federada, caberá fazer o debate e a escolha de onde aplicar os recursos recebidos do fundo de desenvolvimento. E aqui caímos no segundo ponto a ser destacado neste debate que é a constatação, por inúmeros estudos realizados nos últimos anos, de que os benefícios fiscais vigentes no ICMS são pouco eficientes em termos de impacto sobre o desenvolvimento econômico, contrariando o que muitos líderes regionais propagandeiam.

Tomando o exemplo de Goiás, por exemplo, que é um dos estados que hoje mais concede benefícios fiscais, há um estudo realizado pelo Instituto Mauro Borges em 2019, a pedido da Secretaria Estadual de Fazenda, que concluiu que “tal instrumento de política fiscal abre espaço para que grupos de interesse pressionem as autoridades locais a chancelarem privilégios, restringindo a concorrência”. O estudo também destaca que, entre as cinco empresas que mais recebiam benefícios em Goiás, duas registravam custo anual R\$ 387.292,41 e R\$ 170.064,68 por cada emprego gerado – o que configura uma relação custo/benefício muito elevada evidentemente.

Recentemente, um dos coordenadores deste estudo, Anderson Teixeira, com mais dois pesquisadores, fizeram um novo estudo no qual constatam, por meio de modelo dinâmico estocástico de equilíbrio geral, que “a desoneração do ICMS produz efeitos neutros sobre a atividade econômica goiana quando implementada exclusivamente no estado. Em contraste, quando a política é adotada pelo restante do país, o impacto sobre Goiás torna-se negativo, refletindo os efeitos de um am-

biente de competição fiscal e a necessidade de ajustes compensatórios por parte do governo estadual”.

Ou seja, as evidências empíricas definitivamente não corroboram a defesa que alguns políticos tradicionais ainda fazem desse instrumento de atração de investimentos que está com os dias contados para terminar em 2033. Que venham os novos tempos do IVA dual e que esse avanço não seja ameaçado por quaisquer aventuras populistas alimentadas pela disputa eleitoral de 2026.

“Notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados” e desinformação em eleições no Brasil: construção normativa, debate conceitual e implicações regulatórias

Tatiana Dourado
Andressa Michelotti
Bruna Martins dos Santos

Resumo

Este artigo propõe discutir a noção de “notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados” como mecanismo jurídico empregado no combate à desinformação eleitoral no Brasil. À luz de referenciais acadêmicos e corporativos sobre desinformação, discute-se uma interpretação possível desse tipo jurídico, considerando suas limitações frente ao recente processo de construção regulatória conduzido pelo Tribunal Superior Eleitoral para o controle da desinformação online. O artigo aponta quatro desafios centrais relacionados aos riscos sociotécnicos, à necessidade de delimitação conceitual, ao tratamento homogêneo de fenômenos distintos e à atualização normativa (*future-proofing*). De modo geral, argumenta-se que o tipo jurídico é suficientemente amplo para abarcar não apenas campanhas de desinformação, mas também práticas de propaganda negativa e conflitos de honra em ambientes digitais, o que produz tensões conceituais e operacionais quanto aos limites da intervenção jurídica em períodos eleitorais.

Abstract

This article aims to discuss the concept of “knowingly false news and severely decontextualized facts” as a legal mechanism used to combat electoral disinformation in Brazil. In light of academic and corporate references on disinformation, a possible interpretation of this legal category is discussed, considering its limitations in light of the recent regulatory framework developed by the Superior Electoral Court to control online disinformation. The article identifies four central challenges related to socio-technical risks, the need for conceptual delimitation, the homogeneous treatment of distinct phenomena, and regulatory updating (future-proofing). In general, it is argued that the legal category is sufficiently broad to encompass not only disinformation campaigns but also negative campaigning and honor-related conflicts in digital environments, which creates conceptual and operational tensions regarding the limits of legal intervention during election periods.

Introdução

Como pensar na integridade eleitoral em um contexto de erosão da confiança pública? Nos últimos anos, plataformas digitais, algoritmos e tecnologias de inteligência artificial generativa consolidaram-se como intermediários centrais em campanhas eleitorais e mobilizações políticas, capazes de ampliar ou restringir direitos humanos e políticos. Nesse contexto, o ambiente informacional passou a intensificar crises de confiança, impulsionadas, em grande parte, pela ampla circulação de conteúdos fabricados e manipulados, como *fake news* e *deepfakes*. Esse crescente “estado de incerteza” (Vaccari, Chadwick, 2020) quanto à autenticidade e veracidade das informações nos ambientes digitais tem favorecido o chamado “dividendo do mentiroso” (*liar’s dividend*), no qual atores políticos exploram a desconfiança generalizada para desqualificar informações desconfortáveis a seu respeito e se esquivar de responsabilização (Schiff, Schiff, Bueno, 2023). Esses fenômenos, associados à

desinformação em escala e à popularização das mídias sintéticas, evidenciam a necessidade de mecanismos robustos voltados à proteção da integridade eleitoral.

Conhecido como colapso ou desestabilização epistêmica (Singh, 2025), o fenômeno de perda de confiança coletiva no conhecimento estabelecido, impulsionado por práticas e sistemas digitais, tende a transformar processos eleitorais marcados pela polarização em contextos de crise. Nesse cenário, versões concorrentes da realidade passam a coexistir, frequentemente ancoradas em crenças errôneas e reforçadas por bolhas informacionais. Esse ambiente favorece estratégias de deslegitimação do processo eleitoral, como ataques sistemáticos às urnas eletrônicas e às instituições de governança, ampliando a desconfiança pública e, no limite, minando os consensos mínimos necessários ao reconhecimento dos resultados eleitorais. Em resposta a esse cenário, a experiência brasileira tem posicionado o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como o principal ator institucional no enfrentamento a essas dinâmicas digitais, sendo inclusive caracterizado como uma espécie de “agência reguladora de comunicação” (Giordana, Locatelli, 2024). Essa atuação do TSE envolve desde a celebração de acordos de cooperação com provedores de conteúdo¹ ao fortalecimento de jurisprudência a favor da remoção de postagens abusivas, com base na formulação “notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados”, eixo analítico deste artigo.

Desde 2019, em particular, o TSE tem mobilizado a formulação “notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados” (e suas variações) para fundamentar a remoção de postagens consideradas abusivas e irregulares em plataformas digitais, tanto no que se refere ao processo eleitoral quanto às disputas entre candidaturas. Nas eleições pre-

1 Os memorandos de entendimento entre o TSE e as plataformas digitais buscaram criar e reforçar mecanismos capazes de suprir falhas no controle de conteúdos abusivos e problemáticos no Brasil. No entanto, estudos indicam que essa insuficiência não se restringe às lacunas materiais dos acordos, estendendo-se também à falta de cooperação entre as próprias plataformas digitais (Carreiro, Almada, Dourado, 2024).

sidenciais de 2022, por exemplo, as decisões do TSE abrangeram desde alegações infundadas sobre urnas eletrônicas até a circulação de mensagens prejudiciais entre candidatos². Em diversos casos, destacou-se a replicação contínua desses materiais em múltiplas plataformas, evidenciando a persistência e a capilaridade dessas dinâmicas no ambiente digital. Diante do risco de perda de alcance das decisões em função da recirculação de conteúdos proibidos, a Justiça Eleitoral passou a adotar normas ainda mais específicas e medidas voltadas a conferir maior celeridade, inclusive com a possibilidade de estender automaticamente ordens de remoção a conteúdos idênticos ou similares replicados em novos canais³.

A tipologia “sabidamente inverídica” se origina no art. 58 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), que trata de direito de resposta e estabelece que

(...) é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.

O dispositivo, em sua formulação original, está voltado às disputas entre candidaturas e à regulação da propaganda negativa, especialmente em relação à difusão de discursos e conteúdos difamatórios nos meios de comunicação social. Essa formulação foi posteriormente incorporada às resoluções eleitorais de propaganda eleitoral (Resolução TSE n. 23.619/2019) e adequada aos desafios contemporâneos relacio-

2 Ver em: “Combate à desinformação: TSE derruba mais de uma centena de postagens com narrativas enganosas”. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/combate-a-desinformacao-tse-derruba-mais-de-uma-centena-de-postagens-com-narrativas-enganosas>

3 Ver em “TSE aprova resolução para dar mais efetividade ao combate à desinformação no processo eleitoral”. Disponível em <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-aprova-resolucao-para-dar-mais-efetividade-ao-combate-a-desinformacao-no-processo-eleitoral>

nados à desinformação online. Estudos têm mostrado, no entanto, que, embora os dispositivos presentes nas resoluções eleitorais ampliem a possibilidade de intervenção, mantêm seu foco em ofensas, dificultando uma distinção mais clara entre propaganda negativa e desinformação⁴ (Andrade, 2025).

Em sociedades plataformizadas, entretanto, essas práticas adentram os regimes de visibilidade pública por meio dinâmicas de mediação algorítmica e falhas nos mecanismos de controle das plataformas digitais, que operam com políticas próprias voltadas à salvaguarda da integridade cívico-eleitoral e ao combate a campanhas de desinformação. Em tese, essas plataformas digitais proíbem a circulação de conteúdos que gerem confusão em torno das regras eleitorais, bem como a atuação de redes coordenadas inautênticas de contas, por exemplo. Estratégias de evasão e limitações nos sistemas de moderação, contudo, permitem que conteúdos vedados continuem a ser distribuídos nas timelines dos usuários. Diante desse cenário, torna-se necessário ampliar a compreensão desse tipo jurídico à luz dos arranjos sociotécnicos e dos desafios impostos pelas campanhas de desinformação aos processos eleitorais. Trata-se de um esforço para melhor compreender a estrutura da tipologia jurídica “notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados”, considerando suas limitações quando articuladas a conceitos técnicos-acadêmicos de desinformação e às definições adotadas pelas plataformas digitais.

4 Essa pesquisa identificou 1.313 processos sobre “divulgação de notícias sabidamente falsas” nas eleições municipais de 2020 (503) e 2024 (810) na Bahia, dos quais se extraiu uma amostra de 82 casos, concentrados sobretudo em representação e direito de resposta. Plataformas digitais, especialmente as da Meta (Facebook, Instagram e WhatsApp), figuraram como polo passivo em 13% dos casos em 2020 e 10% em 2024, enquanto TikTok, YouTube e X apareceram com menor incidência (Andrade, 2025). A maior parte dos processos, portanto, se deu entre candidaturas. De todo modo, ao analisar os assuntos tratados, identificou-se que o emprego de termos desinformação, fake news, notícias falsas e afirmações inverídicas nos processos e uma equivalência entre propaganda negativa, enquanto “estratégia difamatória entre adversários políticos” e casos de desinformação (Andrade, 2025, p. 100).

A construção regulatória de desinformação pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece o arcabouço jurídico que organiza as competências da Justiça Eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão central responsável pela supervisão do processo eleitoral. Desde 2009, normas específicas sobre propaganda eleitoral online passam a ser estabelecidas. O artigo 24 da Resolução nº 23.191/2009, por exemplo, prevê a penalização de provedores de conteúdo e serviços multimídias que, mesmo após notificação da Justiça Eleitoral, deixem de remover propaganda eleitoral irregular⁵. Em 2015, a Resolução nº 23.457/2015, em seu artigo 68, regulamenta a aplicação de artigo da Lei das Eleições que tipifica como crime a contratação de pessoas ou estruturas com “a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na Internet para ofender a honra ou macular a imagem de candidato, de partido ou de coligação (Lei nº 9.504/1997, art. 57-H, § 1º)”.

As eleições gerais de 2018 representam um marco no que diz respeito à emergência de campanhas de desinformação no país. A partir desse contexto, o TSE se tornou o principal ator institucional focado em combater a desinformação no Brasil. Antes, em 2017, alterações na Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) passaram a autorizar o uso de anúncios pagos na internet, na forma de impulsionamento de conteúdo. No ano seguinte, a Resolução 23.610/2019 introduz os dispositivos normativos voltados ao enfrentamento à “desinformação atentatória à integridade do processo eleitoral”. Em particular, o art. 2º da Resolução veda “a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do pro-

5 Art. 24, caput (Remoção após Notificação): “Aplicam-se ao provedor de conteúdo e de serviços multimídia que hospeda a divulgação da propaganda eleitoral de candidato, de partido ou de coligação as penalidades previstas nesta resolução, se, no prazo determinado pela Justiça Eleitoral, contado a partir da notificação de decisão sobre a existência de propaganda irregular, não tomar providências para a cessação dessa divulgação (Lei nº 9.504/97, art. 57-F, caput).”

cesso eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos.” A resolução consolida, assim, um marco regulatório para a propaganda eleitoral na internet, disciplinando o impulsionamento de conteúdos e estabelecendo obrigações para as plataformas digitais. Nos termos da norma, a publicidade paga é vedada, com exceção do impulsionamento, que deve atender a condições específicas: identificação inequívoca como propaganda eleitoral; contratação exclusivamente por partidos, federações, coligações ou candidatos; e formalização disso junto a provedores com sede ou representação legal no Brasil. Além disso, é proibido o impulsionamento de propaganda negativa, e todo conteúdo impulsionado deve exibir, de forma clara e legível, o CPF ou CNPJ do responsável, acompanhado da expressão “Propaganda Eleitoral”.

Nos anos seguintes, novas resoluções passaram a estabelecer restrições específicas à comunicação política digital, incluindo regras para o impulsionamento de conteúdo durante o período eleitoral, a proibição do uso de material comprovadamente falso em mídias digitais, a previsão de penalidades relativas à disseminação informações inverídicas e a imposição de deveres às plataformas digitais, especialmente no que se refere ao enfrentamento desse tipo de conteúdo.

Em 2022, o TSE consolidou seu entendimento jurídico sobre desinformação por meio de decisões judiciais que reinterpreta normas vigentes e ampliam as possibilidades de remoção de conteúdos ilícitos e de aplicação de sanções. A Resolução nº 23.714/2022, em seu art. 4º, define a produção sistemática de desinformação como “publicação contumaz de informações falsas ou descontextualizadas *sobre* o processo eleitoral” (grifo nosso), prevendo, entre outras medidas, a suspensão temporária de conteúdos ou perfis. A partir deste marco, o Tribunal passou a afirmar sua competência para determinar a remoção de conteúdos e impor sanções mesmo fora do período eleitoral, sempre quando o alvo é o sistema de votação eletrônico (Keller e Arguelhes, 2025). Em outras palavras, observa-se a ampliação do alcance temporal da atuação da Justiça Eleitoral, com o poder sobre a remoção de conteúdo em períodos não eleitorais.

Por fim, em 2024, o TSE estabeleceu novas regras diante dos riscos associados às plataformas digitais, à distribuição algorítmica de conteúdo, à inteligência artificial e às mídias sintéticas. A IA aparece, portanto, como novo eixo regulatório. A Resolução nº 23.735/2024 também definiu obrigações mais claras para candidatos, partidos e plataformas digitais no que diz respeito à propaganda eleitoral online, reforçando a transparência e a prestação de contas. Em seu art. 6º, §3º, a norma introduz definições e obrigações específicas relativas ao “disparo em massa” de conteúdos contendo “desinformação, falsidade, inverdade ou montagem.” Além disso, os arts. 9º-B e 9º-C estabelecem regras para o uso de inteligência artificial e para a circulação de “conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral.” A resolução também veda a veiculação de conteúdos sintéticos inéditos, bem como o impulsionamento pago de conteúdos sintéticos já existentes no interstício compreendido entre 72h antes e 24h depois do pleito.

Em resumo, o TSE tem se posicionado como o principal ator institucional na regulação da desinformação no Brasil, atuando como instância central na definição e operacionalização das categorias jurídicas de controle da desinformação (Alvim, Zilio, Carvalho 2023; Alves et al., 2023). Essa formulação normativa, entretanto, se expressa de maneira heterogênea, articulando diferentes conceitos e enquadramentos ao longo de seus dispositivos (Tabela 1).

TABELA 1. Resoluções e definições do TSE: desinformação e afins

Tópico relativos à desinformação	Resolução	Descrição Legal
Fatos sabidamente inverídicos ou descontextualizados	Res. Nº 23.714/2022: Art. 2º Res. Nº 23.610/2019: Art. 9º-C, Art. 9º-D, e Art. 9º-E, II (<i>incluídos pela Res. Nº 23.732/2024</i>)	Veda a divulgação de fatos notoriamente falsos que atinjam o processo eleitoral, gerando responsabilização solidária para provedores que não realizarem a remoção imediata.
Desinformação sistemática	Res. Nº 23.714/2022: Art. 4º	Caracteriza-se pela publicação contumaz de informações falsas ou descontextualizadas, autorizando a suspensão temporária de perfis, contas ou canais nas mídias sociais.

Tópico relativos à desinformação	Resolução	Descrição Legal
Ameaça à integridade do processo eleitoral	Res. Nº 23.714/2022: Art. 1º e 2º Res. Nº 23.610/2019: Art. 9º-C e Art. 9º-E, II e III (incluídos pela Res. Nº 23.732/2024)	Proíbe a divulgação de conteúdos que comprometam as fases de votação, apuração e totalização de votos, ou que gerem grave ameaça às instituições.
Influência indevida sobre o eleitorado	Res. Nº 23.610/2019: Art. 90 Base Histórica; Res. Nº 23.191/2009 (Art. 56) e Res. Nº 23.404/2014 (Art. 56)	Tipifica como ilícito divulgar, na propaganda eleitoral, fatos que se sabe inverídicos em relação a partidos ou candidatos que sejam capazes de exercer influência perante os eleitores.
Conteúdo fabricado ou manipulado (Deep Fakes) e IA	Res. Nº 23.610/2019: Art. 9º-B e Art. 9º-C, § 1º e 2º (incluídos pela Res. Nº 23.732/2024)	Torna obrigatória a rotulagem explícita de conteúdo gerado ou modificado por Inteligência Artificial; proíbe terminantemente o uso de <i>deep fakes</i> para alterar imagem ou voz com o intuito de prejudicar ou favorecer candidaturas; e proíbe a divulgação de novos conteúdos sintéticos ou o impulsionamento de conteúdos sintéticos antigos no período compreendido entre 72h antes e 24h depois do pleito.
Disparos em massa	Res. Nº 23.735/2024: Art. 6º, § 3º Res. Nº 23.610/2019: Art. 28, IV e Art. 37, XXI	Define disparo em massa como o envio coordenado de um mesmo conteúdo para um grande volume de usuários, classificando o seu uso com desinformação como abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação.

Fonte de dados: (Tribunal Superior Eleitoral, 2009, 2014, 2019, 2022, 2024a, 2024b)

No que diz respeito às plataformas digitais, há mais de uma década essas empresas de tecnologia recebem solicitações de remoção de conteúdo com base na legislação eleitoral brasileira. De acordo com o Relatório de Transparência do Google, por exemplo, a empresa registra tais solicitações desde 2010 (Google, s.d). Ao longo do período entre 2010 e 2019, observa-se um padrão de possível aumento dessas solicitações, especialmente em contextos eleitorais. O pico mais expressivo ocorreu no segundo semestre de 2012 (320 solicitações), com atividade significativa também registrada no final de 2014, 2016 e 2018 (Anexo 1)⁶. Em alguma medida, esses dados refletem um modelo mediado por decisões judiciais, bem como o papel das plataformas digitais como executoras dessas determinações, conforme formulação original do art. 19 do MCI, um paradigma que tende a ser alterado à luz da nova interpretação do Supremo

6 Embora TikTok, Meta e Twitter/X publiquem Relatórios de Transparência, não é possível conhecer os motivos das solicitações de remoção governamentais. Nesse contexto, as informações referentes ao Google são meramente ilustrativas e têm como objetivo contextualizar o cenário eleitoral brasileiro frente às plataformas.

Tribunal Federal⁷. Casos de descumprimento direto, como o bloqueio do Telegram⁸ e do X⁹ no Brasil, bem como formas indiretas e estruturais de não conformidade, evidenciadas pela persistência de conteúdos irregulares já removidos, somado a mudanças na orientação institucional de governança adotada pelo Tribunal, tensionam os limites da efetividade das decisões e da atuação da Justiça Eleitoral.

Desinformação em perspectiva: referenciais acadêmicos e das big techs

Essa seção busca situar o conceito de desinformação e os gêneros que dele derivam, ainda que de forma sumarizada. Em seguida, apresenta-se a abordagem adotada pelas plataformas digitais, para então discutir a interpretação da tipologia jurídica no contexto brasileiro.

1. *Desinformação e fake news – referencial histórico e acadêmico:* Desinformação é um termo técnico-histórico proveniente da palavra russa *dezinformatsiya*, surgida após a Segunda Guerra Mundial, e referida pela primeira vez em inglês em 1972, pelo *Chambers Twentieth Century Dictionary*, de Londres. Os soviéticos utilizaram o termo para atribuir aos adversários o uso de técnicas voltadas à manipulação e à sujeição das massas, e o dicionário inglês sintetiza a prática como uma “difusão deliberada de informações enganosas” (Volkoff, 2004).

Estudiosos da propaganda política compreendem a desinformação como a camada mais acintosa da propaganda, por vezes associada à *bla-*

7 Ver em “STF redefine regras para plataformas: o que muda com a nova interpretação do Artigo 19”. Disponível em <https://desinformante.com.br/stf-redefine-regras-plataformas/>

8 Ver em “Moraes determina bloqueio do Telegram”. Disponível em <https://www.poder360.com.br/justica/moraes-determina-bloqueio-do-telegram/>

9 Ver em “Alexandre de Moraes determina bloqueio do X (antigo Twitter) em todo o Brasil. Disponível em <https://www.tecmundo.com.br/internet/288904-alexandre-moraes-determina-bloqueio-x-antigo-twitter-brasil.htm>

ck propaganda, caracterizada pelo uso de informações falsas, incompletas ou enganosas, direcionadas a indivíduos, grupos ou países, com o objetivo de enfraquecer adversários, frequentemente a partir de emissores ocultos e de fontes aparentemente credíveis, inclusive veículos jornalísticos (Jowett; O’Donnell, 2015). Trata-se, portanto, de compreender a desinformação como uma *prática estratégica* de manipulação de intervenção no ambiente informacional, que mobiliza conteúdos fabricados, manipulados, descontextualizados, com o objetivo de influenciar percepções e orientar interpretações em torno de determinados interesses.

Essa abordagem se distingue das definições que caracterizam desinformação como informação falsa associada à intenção de enganar e que tem como contraste outras modalidades sem intenção de gerar dano (*misinformation*) ou que mobiliza informação verdadeira para causar dano (*malinformation*) (Wardle, Derakhshan, 2017). Como vertente da propaganda, entendida como a mobilização deliberada de informação (independente de sua veracidade) para influenciar a opinião pública (Lippmann, 2008), a intenção, embora relevante, é intrínseca à prática propagandística, por isso se torna um critério genérico e de difícil mensuração empírica. Por outro lado, a ênfase em “informação falsa” como critério definidor restringe o fenômeno à dimensão do conteúdo, obscurecendo seu caráter processual, estratégico e operacional, além de relativizar a própria noção de falsidade a depender das disputas de interpretação em jogo, em especial em eleições.

Em perspectiva mais ampla e adequada ao ambiente digital, “desinformação online” pode ser compreendida como uma prática estratégica orientada à circulação (isto é, produção e disseminação) de mensagens que visam intervir no ambiente informacional moldando percepções, comportamentos, atitudes e processos decisórios, tanto no âmbito da política doméstica quanto em contextos de interferência estrangeira (Dourado, 2026, no prelo). Campanhas de desinformação online exploram as *affordances*, o funcionamento e as falhas de governança das plataformas digitais, em articulação com técnicas de propaganda computacional e com uso intensivo de dados, para o direcionamento de

mensagens em escala sem precedentes, de modo a potencializar táticas tradicionais de guerra psicológica e retórica divisionista, ampliando as possibilidades de reforço de crenças, enviesamento da opinião pública e erosão democrática (Dourado, 2026, no prelo). A propaganda computacional se refere a um guarda-chuva mais amplo (Benkler, Faris, Roberts, 2018) que oferece novas oportunidades para disputas e danos epistêmicos quando intensamente usadas por grupos interessados, por exemplo *clickbaits*, *crakers* (*hackers* mal-intencionados), supremacistas e extremistas, segmentos radicais e etc. (AL-RAWI, 2021; CHAGAS, 2024) que podem operar campanhas de desinformação estratégicas para gerar danos à confiança pública, aos processos eleitorais e ao sistema democrático.

Nessa linha de pensamento, peças de *fake news*, enquanto notícias fraudulentas ou contrafações noticiosas, são produzidas de modo intencional e, por isso, servem de sinalizadores de campanhas de desinformação (Dourado, 2021), mas há outros gêneros e práticas digitais, como memes, *clickbaits* e notícias enviesadas (e hiperpartidárias), que se complementam espalhando narrativas equivocadas no âmbito de uma mesma campanha de desinformação (enquanto false-information campaigns) (Zannettou et al, 2019). Nessa linha, desinformação não é um gênero informativo, mas envolve estratégia, formato, linguagem e circulação, seguindo uma lógica em rede e participativa (Hameleers, 2023). Propiciada pelas dinâmicas de circulação e controle de enquadramento, as infraestruturas sociotécnicas, por meio de contas automatizadas ou semiautomatizadas, algoritmos de recomendação, identificação de clusters interconectados e polarizados, são cruciais para o êxito de campanhas de desinformação em escala em ambientes digitais altamente conectados (Törnberg, 2018, Recuero, 2025).

2. *Desinformação pelas big techs – referencial corporativo*: As plataformas estabelecem políticas próprias para o controle de práticas e conteúdos. Enquanto empresas orientadas por interesses econômicos, políticos, institucionais e até ideológicos, exercem papel central na governança do conteúdo circulante em seus produtos e serviços. Nesse sentido, definem, de maneira autônoma e pouco correlacionada, o que

pode ser publicado, em que condições, com quais recursos e por quais atores. A definição de “desinformação” varia entre plataforma e, em geral, incorpora critérios relacionados ao tipo de conteúdo, ao comportamento do usuário e, em alguns casos, a intenção que potencialmente embasa a ação. Em muitos casos, porém, por sua abrangência e ambiguidade, muitas plataformas evitam usar o termo “desinformação”, uma escolha que se relaciona à tentativa de evitar o papel de “árbitro da verdade” (Crowell, 2017; Silverman, 2019). Uma questão central, que não poderá ser explorada neste artigo, é, em alguns casos, a tradução do termo “misinformation” para “desinformação em português, o que pode induzir equívocos interpretativos em contextos não anglófonos. Esse deslocamento semântico pode ser entendido como mais uma dimensão que se tem denominado de “crise de equidade das plataformas digitais” entre países do Norte e Sul globais (Dourado et al, 2024).

TABELA 2 Plataformas e Definições: Desinformação e Afins

Google	Embora o Google argumente não utilizar o “desinformação” por não estar “em posição de avaliar, de modo objetivo e em larga escala, a veracidade de um conteúdo ou a intenção dos seus criadores” (Lacerda, 2021), sua plataforma, YouTube estipula políticas contra “desinformação eleitoral”. Nesse contexto estão cobertas “informaç[ões] incorreta[s] que pode[m] causar danos reais, como “conteúdo tecnicamente manipulado e conteúdo que interfere nos processos democráticos” (YouTube, s.d.).
Meta	Em relatórios da Meta, a empresa define <i>misinformation</i> como “informação falsa ou enganosa” enquanto desinformação é considerada “informação falsa ou enganosa com o objetivo de enganar ou causar dano” (Meta; 2023, 3). Isso ocorre através de ataques, linguagem persuasiva, apresentação de evidências, apresentação de verdades fora de contexto e de mensagens pessoais. A plataforma considera que grande parte da manipulação do debate público envolve o teor do conteúdo e o comportamento de quem está por trás dele. Assim, a Meta utiliza os seguintes conceitos em suas políticas: Comportamento Inautêntico Coordenado (CIB) (operações coordenadas para manipular o debate público com contas falsas e redes de influência); e, Interferência Estrangeira ou Governamental (FGI) (subcategoria utilizada para operações governamentais ou atores estrangeiros para influenciar domesticamente ou internacionalmente) (Meta, 2020).
TikTok	Para o TikTok, desinformação refere-se ao “conteúdo falso ou enganoso”. A plataforma considera qualquer conteúdo que cause danos, independentemente de quem o produziu e por quê. Na categoria incluem-se também “teorias da conspiração”, “mídia reaproveitada” e “fontes de autoridade deturpadas” (TikTok, 2024).
Twitter/X	Em 2017 o Twitter considerou que o termo “fake news” se tornou amplo demais. Nesse contexto, o termo “misinformation” emerge sem definição clara. Ao invés de se aprofundar no tema, a plataforma foca em definições baseadas no comportamento de contas e no potencial de dano no mundo real (Crowell, 2017). Para a plataforma, conteúdos falsos ou enganosos podem cair em três categorias com base no grau de verificabilidade: “informações enganosas”, “afirmações questionáveis” e “afirmações não confirmadas” (Roth; Piques, 2020). Após a aquisição do Twitter por Elon Musk, parte das políticas da plataforma focaram explicitamente em “liberdade de expressão” (X Safety, 2023a; 2023b).

WhatsApp	O WhatsApp não tem uma definição estrita sobre o assunto. A empresa conceitua a desinformação e problemas afins através do comportamento. Termos como “scam” (Meta, 2025) e “engenharia social” (Meta, 2024) são comumente mencionados nas suas políticas e relatórios. <i>Misinformation</i> também emerge para se referir ao combate da disseminação de mensagens em massa (Meta, 2020).
----------	--

Fonte: Autoria própria.

“Notícia sabidamente inverídica e fatos gravemente descontextualizados”: Discutindo uma interpretação para o referencial jurídico

Pela formulação, “notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados” apontam para a existência de um sujeito cognoscente que deveria saber, assim como seu público receptor, que a informação que divulga e recebe é inverídica; em outras palavras, denota-se a responsabilidade do sujeito em evitar o absurdo. Ou seja, a norma ajuda a afastar situações em que os sujeitos têm consciência de que a notícia é, mesmo em nível mínimo, infundada e inadmissível, pelas mais diversas razões. Na segunda parte, a norma aponta que não basta ser inverídico, mas também se aplica quando é erroneamente deslocado do contexto em que ocorreu, sendo que “gravemente” é um qualificador para situações do tipo.

“Notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados”, portanto, parece denotar aquilo que é reconhecido, tanto por públicos interessados e pelo grande em geral, como inexato, inverossímil, falso. Tornar público um evento ou acontecimento que não corresponde à realidade implicaria contribuir para a disseminação de conteúdos suscetíveis de induzir terceiros ao erro¹⁰ e ao engano. Com base na resolução

10 Ao longo da história, a produção e a circulação de informações inverídicas decorrem de múltiplas práticas, condicionadas pelos meios e tecnologias disponíveis. Resumidamente, esse processo pode se originar na comunicação interpessoal e na transmissão social de informações não verificadas, características de rotinas de rumores; estender-se à publicação de material jornalístico tendencioso, sensacionalista ou enviesado; abranger a atuação da propaganda corporativa ou política;

de propaganda eleitoral (23.610/2019) e na resolução de enfrentamento à desinformação (23.671/2022), o foco principal de contenção no Brasil é o dano ao processo eleitoral, seja com intenção ou por negligência.

Embora seja uma tipologia jurídica, e não científica-analítica, considera-se a necessidade de algum grau de estabilização terminológica e lastro técnico-científico, de modo a ter aplicabilidade, bem como evitar vagueza, arbitrariedade e vulnerabilidade à contestação. De modo geral, a tipologia parece ser capaz de capturar casos baseados em uso de peças de *fake news*, enquanto notícias fraudulentas ou contrafações noticiosas, isto é, quando há falsidade ou fabricação factual verificável, bem como quando há explícita manipulação de contexto. Isso significaria limitar o efeito para peça de conteúdo verificadamente falsa, a partir de critérios técnicos, como a detecção de montagens em diferentes níveis comunicacionais. Em decisões relacionadas ao inquérito das *fake news* (inq. 4781), mais centrada em ataques institucionais, por exemplo, adota-se o termo *fake news* (notícias fraudulentas) para abranger casos muitos amplos que incluem

falsas comunicações de crimes, denúncias caluniosas, ameaças e demais infrações revestidas de *animus caluniandi*, *diffamandi* ou *injuriandi*, que atingem a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros; bem como de seus familiares (...),

conforme decisão a título de exemplo.

Além disso, a formulação “notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados” parece ampla o suficiente para também incluir conteúdos formatados como opiniões ou enquadramentos baseados em crenças factualmente refutadas (ainda que socialmente sustentadas), que podem produzir enganos ainda mais intensos principalmente porque hoje estão inseridas em ciclos de reforço de ambientes

e, por fim, envolver estratégias deliberadas de direcionamento da atenção, orientadas ao reforço de crenças e à manipulação política.

sociotécnicos, nos quais lógicas algorítmicas, dinâmicas de visibilidade e disputas epistêmicas ampliam sua ressonância e capilaridade social. Por fim, além da tensão entre controlar campanhas de desinformação e regimes de crença forte no nível do conteúdo, há ainda outro ponto de atenção ao se abrangerem ofensas à honra, como calúnia, difamação e injúria, quando não inseridos em ondas coordenadas de ataques.

Concluindo: Quatro desafios ou pontos críticos

1. *Elevação do dano eleitoral ao risco sociotécnico*: As normas previstas nas resoluções eleitorais de propaganda eleitoral e combate à desinformação tendem a se concentrar na veracidade do conteúdo examinado. Em períodos eleitorais, um modelo de controle ancorado apenas em casos e conteúdos específicos tende a se revelar insuficiente, em função tanto das possibilidades de adaptação, remixagem e recirculação de conteúdo de sentido similar, quanto do risco de intervenções judiciais controversas, com potenciais efeitos rebote. A formulação “notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados”, quando mobilizada para controle de campanhas de desinformação, deve partir de casos concretos, mas a isso também incorporar critérios voltados às dinâmicas de replicação e amplificação em escala em ambientes digitais. Assim sendo, torna-se necessário deslocar a abordagem para uma lógica de risco sociotécnico, capaz de abranger as falhas das plataformas, junto aos atores sociais e usuários diretamente envolvidos.
2. *Delimitação e limites conceituais*: Desinformação não deve ser entendida e aplicada como “informação falsa que gera engano”, sob pena de tensionar o princípio da liberdade de expressão em períodos eleitorais. Em vez disso, deve ser compreendida como um conjunto de práticas propagandísticas estratégicas de captura do debate público, caracterizadas pela emissão em larga escala de mensagens, com vistas a disputar visões de mundo, aprofundar divisões e in-

fluenciar decisões de voto por vias não transparentes. Nesse sentido sendo, a formulação “notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados” não deve ser tratada, necessariamente, como sinônimo de desinformação ou de *fake news*, mas como um dos componentes, no nível do conteúdo, de uma estrutura mais ampla de produção de tendências opacas e danosas ao processo eleitoral. Desinformação deve ser vista como prática e “notícias inverídicas...” como categoria abrangente de uma ampla gama de conteúdo.

3. *Tratamento heterogêneo*: É improvável que a formulação “notícias sabidamente inverídicas e fatos gravemente descontextualizados” esteja limitada a campanhas de desinformação online, sendo também mobilizada em casos de propaganda negativa em ambientes digitais e em situações que envolvem ofensas à honra decorrentes dessas dinâmicas, entre outros. O tratamento jurídico homogêneo, contudo, não implica que tais práticas sejam equivalentes (desinformação não é sinônimo de propaganda negativa e etc.), sob pena de rotular fenômenos distintos de forma indistinta, com risco de erro de concepção e de enquadramento jurídico, ao comprometer suas especificidades e diferenças operacionais. Nesse sentido, recomenda-se um tratamento heterogêneo, de modo a fortalecer a aplicação da tipologia, de forma fundamentada, para casos de diferentes naturezas, de estratégias difamatórias à desinformação online.
4. *Atualização normativa (future-proofing) e novas resoluções*: Ao passo que deep fakes são práticas que impedem a participação ativa dos cidadãos em debates e decisões que os afetam ou ameaçam a qualidade epistêmica de informações relativas a pleitos eleitorais, a atuação do TSE precisa passar a incluir a criação e compartilhamento de deep fakes e outros tipos de mídias sintéticas durante o período eleitoral. Quando se trata de mídias sintéticas, é importante também levar em consideração métodos de verificação de origem e autenticidade de um determinado conteúdo, bem como uma discussão

dedicada ao desenvolvimento e adoção de ferramentas de detecção de deep fakes para analisar os diferentes tipos de conteúdo.

Bibliografia

ALVES, Marcelo; GROHMANN, Rafael; RECUERO, Raquel; TAVARES, Camila. **Disinformation and 2022 elections in Brazil: lessons learned from a South-to-South context.** INCT em Disputas e Soberanias Informativas, 2023. Disponível em: <https://inctdsi.uff.br/2023/11/15/disinformation-and-2022-elections-in-brazil-lessons-learned-from-a-south-to-south-context/>.

AL-RAWI, Ahmed. Political memes and fake news discourses on Instagram. **Media and Communication**, v. 9, n. 1, p. 276–290, 2021.

ALVIM, Frederico; ZILIO, Rodrigo; CARVALHO, Victor. **Guerras cognitivas na arena eleitoral: o controle judicial da desinformação.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.781/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 26 maio 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/mandado27maio.pdf>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. Brasília, 2022.

CARREIRO, Rodrigo; ALMADA, Maria Paula; DOURADO, Tatiana. Ataques e desinformação online contra o processo eleitoral de 2022 no Brasil: os memorandos de entendimento firmados entre o TSE e as big techs. In: ITUASSU, Arthur; MATOS, Eurico (org.). **Democracia, desinformação e radicalização: as mídias digitais e as eleições de 2022 no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2024. v. 1, p. 7–367.

CHAGAS, Viktor. WhatsApp and digital astroturfing: A social network analysis of Brazilian political discussion groups of Bolsonaro's supporters. **International Journal of Communication**, v. 16, p. 2431–2455, 2022.

CROWELL, Christopher. Our approach to bots and misinformation. X (formerly Twitter), 2017. Disponível em: https://blog.x.com/en_us/topics/company/2017/Our-Approach-Bots-Misinformation.

DOURADO, Tatiana. **Fake news: quando mentiras viram fatos políticos.** 1. ed. Porto Alegre: Zouk, 2021.

DOURADO, Tatiana et al. Crise de equidade na governança das plataformas digitais no mega ciclo de 2024 e nas eleições municipais do Brasil. **Cadernos Adenauer**, v. 25, n. 1, 2024.

GIORDANI, Renatha; LOCATELLI, Carlos. Comunicação como objeto de controvérsia: ações impetradas na campanha presidencial e as decisões do TSE. In: ITUASSU,

Arthur; MATOS, Eurico (org.). **Democracia, desinformação e radicalização**: as mídias digitais e as eleições de 2022 no Brasil. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2024. v. 1, p. 7–367.

GOOGLE. Government requests to remove content. Google Transparency Report, [s.d.]. Disponível em: <https://transparencyreport.google.com/government-removals/overview>.

GREGORY, Sam. Deepfakes, misinformation and disinformation and authenticity infrastructure responses: impacts on frontline witnessing, distant witnessing, and civic journalism. **Journalism**, v. 23, n. 3, p. 708–729, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/14648849211060644>.

HAMELEERS, Michael. Disinformation as a context-bound phenomenon: toward a conceptual clarification integrating actors, intentions and techniques of creation and dissemination. *Communication Theory*, v. 33, n. 1, p. 1–10, fev. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1093/ct/qtac021>.

LACERDA, Marcelo. Os mitos e fatos sobre como combatemos desinformação. Google, 2021. Disponível em: <https://blog.google/intl/pt-br/novidades/por-dentro-do-google/os-mitos-e-fatos-sobre-como-combatemos-desinformacao/>.

META. Keeping WhatsApp personal and private. Meta Newsroom, 2020. Disponível em: <https://about.fb.com/news/2020/04/whatsapp-message-forward-limit/>.

META. Relatório de comportamento inautêntico coordenado da América Latina: dezembro de 2020. Meta Newsroom, 2021. Disponível em: <https://about.fb.com/br/news/2021/01/relatorio-de-comportamento-inautentico-coordenado-da-america-latina-dezembro-de-2020/>.

META. Breaking the fake news cycle: a guide to spotting misinformation. 2023. Disponível em: <https://mydigitalworld.fb.com>.

META. Taking action against malicious accounts in Iran. Meta Newsroom, 2024.

META. New WhatsApp tools and tips to beat messaging scams. Meta Newsroom, 2025.

ROTH, Yoel; PICKLES, Nick. Atualizando nossa abordagem a informações enganosas. X (formerly Twitter), 2020.

SCHIFF, Kaylyn Jackson; SCHIFF, Daniel; BUENO, Natalia. The liar’s dividend: the impact of deepfakes and fake news on trust in political discourse. SocArXiv, 2023. DOI: <https://doi.org/10.31219/osf.io/x43ph>.

SILVERMAN, Craig. A próxima fase na luta contra a desinformação. Meta Newsroom, 2019.

TIKTOK. Integridade e autenticidade. TikTok Community Guidelines, 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.191, de 2009.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.404, de 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.610, de 2019.

- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.714, de 2022.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.732, de 2024.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.735, de 2024.
- TÖRNBERG, Petter. Echo chambers and viral misinformation: modeling fake news as complex contagion. *PLOS One*, v. 13, n. 9, e0203958, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0203958>.
- VACCARI, Cristian; CHADWICK, Andrew. Deepfakes and disinformation: exploring the impact of synthetic political video on deception, uncertainty, and trust in news. *Social Media + Society*, v. 6, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/2056305120903408>.
- WAISBORD, Silvio. Truth is what happens to news: on journalism, fake news, and post-truth. *Journalism Studies*, v. 19, n. 13, p. 1866–1878, 2018.
- WARDLE, Claire. **Fake news. It's complicated**. Medium, 2017. Disponível em: <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-dof773766c79>.
- WU, Liang et al. Misinformation in social media: definition, manipulation, and detection. *ACM SIGKDD Explorations Newsletter*, v. 21, n. 2, p. 80–90, 2019.
- X SAFETY. Stand with X to protect free speech. 2023.
- X SAFETY. Freedom of speech, not reach: an update on our enforcement philosophy. 2023.
- YOUTUBE. Políticas contra desinformação em eleições. [s.d.]. Disponível em: <https://support.google.com/youtube>

Tatiana Dourado · É professora assistente I e pesquisadora do Departamento de Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil. É doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia (2020). É pesquisadora associada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. É diretora de Estudos e Políticas Digitais do Instituto Democracia em Xequê. E-mail: tatianadourado@puc-rio.br

Andressa Michelotti · Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), secretária-executiva da Sala de Articulação contra a Desinformação (SAD), pesquisadora do Margem (Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Justiça) e pesquisadora afiliada ao Governing the Digital Society da Universidade de Utrecht. Pesquisa IA, poder e geopolítica de plataformas, governança e desinformação.

Bruna Martins dos Santos · Gerente de Políticas Públicas e Advocacy na WITNESS, na equipe de *Technology threats and opportunities*. Bacharel em Direito (Uniceub, 2013). Ativista de direitos digitais e especialista em governança de plataformas digitais, inteligência artificial e governança da Internet.

Apêndice

ANEXO 1. Transparência e remoção de conteúdo

Period Ending	Defamation	Electoral Law	Gov. Criticism
2019-06-30	218	0	2
2018-12-31	214	88	4
2018-06-30	156	3	0
2017-12-31	236	1	5
2017-06-30	101	0	1
2016-12-31	189	66	0
2016-06-30	169	0	13
2015-12-31	230	1	9
2015-06-30	142	2	11
2014-12-31	262	85	8
2014-06-30	200	6	6
2013-12-31	242	4	4
2013-06-30	166	23	6
2012-12-31	209	320	6
2012-06-30	94	1	1
2011-12-31	101	1	0
2011-06-30	101	0	0
2010-12-31	161	19	5
TOTAL	3191	620	81

Fonte: Google Transparency Report (Google, n.d.)

O fim das coligações proporcionais e a reconfiguração das alianças majoritárias no Brasil

Bruno Marques Schaefer

Resumo

O artigo analisa como o fim das coligações proporcionais, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 97/2017, afetou a formação de alianças nas disputas majoritárias estaduais no Brasil. O argumento central é que as coligações proporcionais funcionavam como mecanismo de coordenação entre as arenas majoritária e proporcional: partidos menores apoiavam candidatos ao Executivo em troca de vantagens estratégicas na disputa proporcional, sobretudo a soma de votos para o cálculo do quociente eleitoral. Com a extinção desse arranjo, os incentivos para alianças amplas nas eleições majoritárias se enfraquecem. A análise empírica, baseada em dados do TSE para as eleições de 2014, 2018 e 2022, documenta três achados principais. Primeiro, o tamanho médio das coligações majoritárias caiu de 5,34 partidos em 2014 para 3,0 em 2022. Segundo, antes da reforma, a força eleitoral prévia do partido era um preditor relevante da estratégia adotada – partidos maiores tendiam a se aliar na majoritária. Em 2022, essa relação desaparece, indicando que partidos de diferentes tamanhos passaram a adotar estratégias mais autônomas de forma indistinta. Terceiro, a eficiência na conversão de recursos em votos se inverteu: em 2018, partidos fora das coligações majoritárias apresentavam menor elasticidade eleitoral; em 2022, passaram a superar o partido do governador nesse quesito.

O artigo conclui que essas transformações refletem uma reconfiguração estrutural dos incentivos eleitorais, com implicações para 2026, quando a especialização proporcional e o afastamento das disputas majoritárias devem se aprofundar entre partidos com bases eleitorais consolidadas.

Abstract

The article examines how the end of proportional coalitions, established by Constitutional Amendment No. 97/2017, affected the formation of alliances in state-level majority-vote elections in Brazil. The central argument is that proportional coalitions served as a coordination mechanism between the majoritarian and proportional arenas: smaller parties supported executive candidates in exchange for strategic advantages in the proportional race, particularly the aggregation of votes for calculating the electoral quotient. With the elimination of this arrangement, incentives for broad alliances in majoritarian elections have weakened. The empirical analysis, based on TSE data for the 2014, 2018, and 2022 elections, documents three main findings. First, the average size of majority coalitions fell from 5.34 parties in 2014 to 3.0 in 2022. Second, prior to the reform, a party's previous electoral strength was a significant predictor of the strategy adopted – larger parties tended to form alliances in the majority system. In 2022, this relationship disappeared, indicating that parties of different sizes began to adopt more autonomous strategies across the board. Third, the efficiency of converting resources into votes reversed: in 2018, parties outside the majority coalitions exhibited lower electoral elasticity; in 2022, they began to outperform the governor's party in this regard. The article concludes that these transformations reflect a structural reconfiguration of electoral incentives, with implications for 2026, when proportional specialization and the shift away from majority contests are expected to deepen among parties with consolidated electoral bases.

Introdução e breve debate teórico

O fim das coligações proporcionais, instituído pela Emenda Constitucional nº 97/2017, foi uma das mudanças mais significativas nas instituições políticas brasileiras da Nova República. Essa alteração foi justificada principalmente pela necessidade de reduzir a fragmentação do sistema partidário, considerada excessiva no contexto brasileiro (Borges, 2019; Calvo; Guarnieri; Limongi, 2015; Cervi, 2024; Miguel; Assis, 2016)¹.

Os dados corroboram esse diagnóstico: em 2018, última eleição com coligações proporcionais, o número efetivo de partidos (NEP) na Câmara dos Deputados atingiu o valor de 16,5 – o maior valor da série histórica brasileira e um dos mais elevados do mundo (Camara; Castro; Oliveira, 2022). A partir da mudança institucional, seus efeitos foram rapidamente observados: nas eleições municipais de 2020, a primeira sem coligações proporcionais, houve uma redução expressiva da fragmentação partidária, tendência que se manteve nas eleições subsequentes. Em 2022, o NEP caiu para 9,2 nas eleições para a Câmara dos Deputados.

A literatura de Ciência Política brasileira já avançou na identificação dos efeitos dessa mudança institucional sobre os atores políticos (partidos e candidatos), especialmente a partir da discussão sobre fragmentação partidário ao nível de disputas proporcionais (Cervi, 2024; Krause; Machado; Mesquita, 2024; Santana; Vasquez; Sandes-Freitas, 2021; Schaefer; Krause; Mancuso, 2024). No entanto, um aspecto ainda pouco explorado diz respeito à relação entre coligações majoritárias e proporcionais. Este é o objeto deste trabalho. Mais especificamente, busco investigar, de forma descritiva, como a eliminação das coligações proporcionais está associada a mudanças nos padrões de formação de coligações nas disputas majoritárias.

1 As coligações proporcionais eram frequentemente interpretadas como mecanismos que distorciam a representação ao favorecer partidos pequenos em detrimento de partidos maiores.

A coordenação eleitoral entre as disputas majoritária e proporcional no Brasil, quando as coligações proporcionais eram permitidas, se estruturava a partir de um conjunto de incentivos complementares. Do lado das disputas majoritárias, partidos que lançavam candidaturas ao Executivo buscavam atrair o apoio de legendas menores como estratégia para ampliar seu tempo de exposição no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), além de expandir sua base de sustentação partidária e, simultaneamente, reduzir as alternativas de aliança disponíveis para seus adversários (Krause, 2024).

Por sua vez, partidos voltados à disputa proporcional tinham incentivos claros para integrar essas alianças. Ao oferecer apoio nas eleições majoritárias, incluindo tempo de televisão, esses partidos obtinham acesso a recursos relevantes, como acesso a recursos como patronagem (no caso de vitória do parceiro na eleição) e, sobretudo, vantagens estratégicas associadas às coligações proporcionais. Entre essas vantagens, destacava-se a possibilidade de distribuição de cadeiras com base no total de votos da lista coligada, por meio do quociente partidário. Considere, por exemplo, um partido A, de porte médio, que se coliga a um partido B, maior, em um determinado estado, tanto para a disputa ao governo quanto à Câmara dos Deputados. Enquanto o partido B concentra esforços na eleição majoritária, o partido A se especializa na disputa proporcional. Nesse arranjo, os votos de ambos são somados para o cálculo do quociente partidário e resultam, por exemplo, em quatro cadeiras para a coligação. Ainda que o partido B tenha obtido 70% dos votos e o partido A 30%, cada um pode eleger dois representantes, uma vez que a distribuição final depende da votação individual dos candidatos dentro da lista (os dois candidatos mais votados da lista eram do partido A).

Esse resultado era possível dada a estratégia de partidos menores de concentrar recursos em candidaturas específicas, aumentando a eficiência da estratégia (Calvo; Guarnieri; Limongi, 2015; Cheibub et al., 2022; Krause, 2024). Um caso emblemático desse tipo de coordenação era a aliança entre PT e PCdoB: o PT lançava candidatos competitivos nas

disputas majoritárias e recebia o apoio do PCdoB, que, em contrapartida, se beneficiava da coligação proporcional com um partido maior, podendo concentrar recursos em um número reduzido de candidatos e maximizar suas chances de obter cadeiras. Da perspectiva de partidos maiores, o arranjo também era vantajoso, ainda que por razões distintas. Como aponta Krause (2024, p. 15): “Os grandes partidos, à primeira vista, poderiam ter mais ‘ganhos’ de representação sem confeccionar alianças nos pleitos proporcionais com os pequenos, mas na fórmula entra outro ingrediente: garantir o apoio na eleição majoritária e assim também evitar que as pequenas legendas sejam alçadas pelo adversário da majoritária”. Ou seja, atrair parceiros para a coligação majoritária ampliava o tempo de HGPE e reduzia alternativas para os adversários, mesmo com o custo proporcional (Limongi; Vassellai, 2018).

Outro ponto importante é que a legislação (Lei nº 9504/1997) não permitia que partidos coligados na disputa majoritária (governos estaduais, municipais e Senado) escolhessem se aliar a partido “de fora” da coligação na disputa proporcional². Por exemplo, se a coligação majoritária no Acre era composta por PT-PCdoB-PL-Republicanos, nenhum desses partidos poderia se aliar nas eleições proporcionais (Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativa e Câmara de Vereadores) com o PSDB, mas somente com alguns (ou todos) os parceiros na eleição majoritária. Esse mecanismo incentivava a redução de candidaturas no nível majoritário e a especialização de partidos na disputa proporcional.

A partir desse debate, argumento que as coligações proporcionais desempenhavam um papel central na coordenação eleitoral entre as arenas majoritária e proporcional no Brasil. Mais do que somente um mecanismo de agregação de votos, elas funcionavam como um arranjo institucional que viabilizava trocas entre partidos, permitindo que legendas menores apoiassem candidaturas ao Executivo em troca de gan-

2 Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

hos estratégicos na disputa proporcional. O fim das coligações proporcionais rompe esse mecanismo de coordenação, reduzindo os incentivos para a formação de alianças amplas na arena majoritária e incentivando estratégias mais autônomas por parte dos partidos.

Para testar o argumento, mobilizo dados eleitorais disponíveis no TSE (Tribunal Superior Eleitoral) extraídos da base dos dados (Dahis et al., 2022). Trabalho com informações de candidaturas aos governos de estado (disputa majoritária) e à Câmara dos Deputados (disputa proporcional), nos pleitos de 2014, 2018 e 2022. Coletei quatro bases distintas: características dos candidatos a governador e a deputado federal – gênero, raça, escolaridade e profissão –; receitas de campanha declaradas ao TSE, deflacionadas pelo IPCA até dezembro de 2025; número de vagas por distrito eleitoral; e composição das coligações para ambos os cargos em cada estado.

A partir da agregação dessas quatro fontes, construí dois bancos de dados. O primeiro reúne as candidaturas aos governos estaduais e contém 582 observações. O segundo reúne as candidaturas à Câmara dos Deputados e contém 22.382 observações. Ambos cobrem as 27 unidades federativas – 26 estados e o Distrito Federal –, que correspondem simultaneamente aos distritos eleitorais da disputa proporcional e ao âmbito geográfico da disputa majoritária estadual. Ao longo do texto, utilizo estado, UF e distrito de maneira intercambiável com esse sentido.

Uma clarificação conceitual é necessária. Em 2021, a Lei nº 14.208/2021 instituiu as federações partidárias, que passaram a vigorar a partir das eleições de 2022. Diferentemente das coligações, que eram alianças eleitorais de abrangência variável por estado e duração limitada ao período eleitoral, as federações operam na prática como uma única legenda: com abrangência nacional e vigência mínima de quatro anos. Por essa razão, trato os partidos federados como uma única unidade ao calcular o tamanho das coligações majoritárias, o que evita superestimar artificialmente o número de partidos aliados em 2022

Em primeiro lugar, demonstro que, com o fim das coligações proporcionais, observamos uma redução no tamanho das coligações majori-

tárias. Em segundo, investigo os incentivos para se coligar. Ou seja, quais as características dos partidos (em termos de força eleitoral) que melhor predizem o tipo de estratégia: lançar candidato ao governo de estado, ser aliado na disputa majoritária ou se lançar somente na eleição proporcional. Os resultados indicam que a força eleitoral anterior (eleição passada) era um preditivo da estratégia em 2018, mas não em 2022 (com o fim das coligações). Em terceiro, trato do aspecto da eficiência das estratégias. Considerando que o financiamento de campanhas tornou-se majoritariamente público (com a alocação centralizada nas direções partidárias), analiso a correlação entre a distribuição de recursos financeiros pelos partidos e votos de acordo com o tipo de estratégia adotada pelos partidos em cada distrito. Os resultados indicam que, em 2022, ao contrário de pleitos anteriores, estar em um partido que não se alia na coligação majoritária representa maior conversão de recursos em votos, para partidos e candidatos. Por fim, trato de perspectivas para a eleição de 2026.

Tamanho das coligações majoritárias

Como apontado por Krause (2024), a coordenação eleitoral entre campanhas majoritárias e proporcionais ainda é um tema pouco estudado no Brasil. Usualmente, os trabalhos focam em uma ou outra dimensão da disputa, sem considerar as relações entre ambas (Borges, 2019; Limongi; Vasselai, 2018). Sem essa preocupação, algumas questões ainda ficam sem resposta, como, por exemplo: de que forma o fim das coligações proporcionais está associado a mudanças nas eleições majoritárias?

Os dados expostos no Gráfico 1 indicam mudanças consideráveis. Em 2014, o tamanho médio das coligações para governadores estaduais, medido pelo número de partidos oficialmente unidos na disputa majoritária, era de 5,34, variando de um (partido isolado) até 21 (Frente Popular, coligação do candidato Paulo Câmara, PSB-PE, em 2014). Em 2018 há uma redução da média para 4,3 e, em 2022, primeiro ano de eleições gerais sem coligações proporcionais, o valor cai para 3. Um movimento paralelo, e possivelmente associado, é o aumento no número

de candidaturas para governo estadual, de 6,89 em 2014 para 7,81 em 2022. Muito provavelmente, parte dessas novas candidaturas foi motivada pela expectativa de que os votos da disputa majoritária arrastassem votos para os candidatos à Câmara dos Deputados (o chamado efeito *coattail* ou “rabo de casaca”) (Borges, 2019; Calvo; Guarnieri; Limongi, 2015; Soares, 2013).

GRÁFICO 1. Tamanho médio das coligações majoritárias e número de candidatos a governador. Eleições estaduais – 2014, 2018 e 2022



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Esses padrões são consistentes com a hipótese de que o fim das coligações proporcionais alterou o cálculo estratégico de participar de uma coligação majoritária. Se antes um partido pequeno cedia tempo de TV e outros recursos ao candidato ao governo estadual em troca de vantagens na arena proporcional, essa troca teria perdido o seu retorno com a reforma. O aumento de candidaturas ao governo e a redução das coligações são compatíveis com esse raciocínio, ainda que os dados não permitam isolá-lo de outras explicações possíveis.

Outro ponto importante é que o aumento de partidos com candidato ao governo estadual não implica aumento da competitividade pelo

cargo. Os dados mostram que, apesar do crescimento no total de candidaturas – de 186 em 2014 para 211 em 2022 –, o número absoluto de candidatos que ultrapassaram 20% dos votos no primeiro turno permaneceu estável (57 em 2014 e 54 em 2018 e 2022), assim como o de candidatos acima de 15% (66 em 2014, 63 em 2018 e 66 em 2022). Em termos relativos, o quadro é ainda mais claro: a proporção de candidatos com mais de 20% dos votos caiu de 30,6% em 2014 para 25,6% em 2022, e a de candidatos acima de 15% recuou de 35,5% para 31,3% no mesmo período. Ou seja, mais candidatos disputam o cargo, mas a fatia dos que efetivamente concentram votos suficientes para ser competitivos permanece constante em termos absolutos e diminui em termos relativos. O aumento da oferta de candidaturas não se traduz, portanto, em maior competição – em média, dois candidatos por UF ultrapassam o limiar de 20%, padrão que se mantém estável nos três anos analisados e é consistente com a lógica de concentração em torno de dois blocos (Guarnieri, 2015).

Na próxima seção exploro os incentivos para que os partidos adotem uma de três estratégias de coordenação na disputa proporcional e majoritária.

Incentivos para se coligar

Considero aqui três estratégias possíveis para os partidos em cada distrito: lançar candidato ao governo de estado, ser aliado na disputa majoritária ou se lançar somente na eleição proporcional. Observamos que, em 2014, 156 listas partidárias na disputa proporcional também apresentavam candidato a governador (14,7% do total de listas), 576 atuavam como aliados (54,2%) e 331 estavam fora de qualquer coligação majoritária (31,1%). Em 2018, esses números passam para 179 (14,7%), 609 (65,4%) e 141 (15,1%), respectivamente, enquanto em 2022 temos 155 partidos com candidato a governador (20,9%), 289 aliados (39,1%) e 297 fora da coligação (40%). Ou seja, há uma redução considerável dos partidos que se aliavam na disputa majoritária em relação às demais estratégias.

Os dados indicam, novamente, que, com o fim das coligações proporcionais, há também redução dos incentivos para partidos se aliarem na disputa majoritária. No entanto, é importante considerar se as características dos partidos afetam as escolhas. Para responder essa pergunta, trabalho com modelos multinomiais para os anos de 2018 e 2022. A variável dependente é o tipo de estratégia adotada (lançar candidato ao governo, se aliar na disputa majoritária ou focar somente na disputa proporcional). A variável independente, ou preditiva, é o percentual de votos que o partido conquistou no distrito na eleição anterior para a Câmara dos Deputados. Ou seja, o passado eleitoral do partido: sua competitividade. O objetivo aqui é explorar se o tamanho do partido afeta o tipo de escolha adotada.

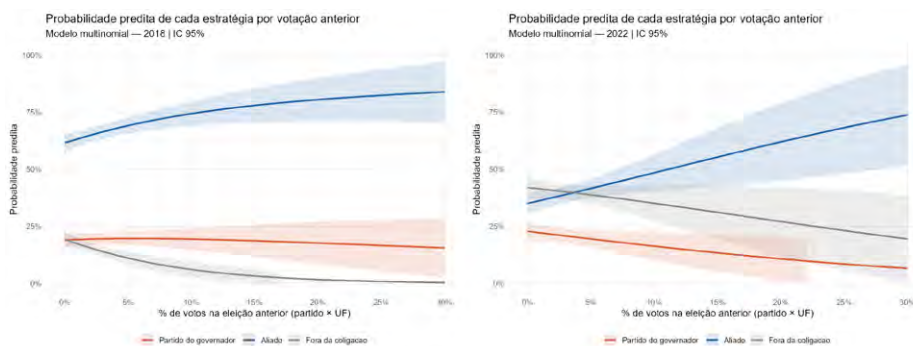
Em modelos multinomiais, a variável dependente possui mais de uma categoria e é importante analisar os coeficientes estimados a luz de uma categoria de referência: em nosso caso, o partido ter lançado candidato ao governo estadual. Para facilitar a interpretação, trabalho com os efeitos marginais médios. Esses indicam a variação na probabilidade de cada estratégia associada a um aumento de um ponto percentual na votação anterior. Diferentemente dos coeficientes brutos do modelo multinomial, que estão na escala log-odds e são interpretados em relação à categoria de referência, os efeitos marginais traduzem os coeficientes em variações de probabilidade, tornando a comparação entre categorias mais direta e intuitiva.

Em 2018, os efeitos são substantivos e estatisticamente distinguíveis de zero para duas das três estratégias. Um ponto percentual (p.p.) a mais na votação anterior aumentava em 1,5 p.p. a probabilidade de o partido adotar a estratégia de aliado ($p < 0,001$) e reduzia em 1,6 p.p. a probabilidade de ficar fora de qualquer coligação majoritária ($p < 0,001$). O efeito sobre lançar candidato ao governo é pequeno e não significativo (0,1 p.p., $p = 0,66$). O gráfico de probabilidades preditas (Gráfico 2) ilustra esse padrão com clareza: partidos com votação anterior próxima de zero têm probabilidade elevada de ficar fora de coligações, essa probabilidade cai continuamente à medida que a votação cresce, enquanto a probabilidade

de ser aliado aumenta no mesmo sentido. A curva de candidato ao governo permanece relativamente estável ao longo de toda a distribuição.

Em 2022, esse padrão se transforma. O efeito sobre ficar fora de coligações torna-se pequeno e não significativo (-0,7 p.p., $p = 0,22$), assim como o efeito sobre lançar candidato ao governo (-0,7 p.p., $p = 0,16$). Apenas o efeito sobre ser aliado persiste com significância estatística (1,3 p.p., $p = 0,008$), e mesmo esse é levemente menor do que em 2018. O gráfico de 2022 reflete essa convergência: as três curvas se aproximam e os intervalos de confiança se sobrepõem amplamente, indicando que a votação anterior perdeu capacidade de discriminar entre as estratégias. Sem o mecanismo de troca entre apoio majoritário e ganhos proporcionais, partidos de diferentes tamanhos passaram a adotar estratégias autônomas de forma mais indistinta. Ou seja, a força eleitoral dos partidos passa a não ser mais um fator diferenciador para o tipo de estratégia adotada.

GRÁFICO 2. Efeitos marginais da votação anterior (%) sobre a decisão estratégica posterior



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Os achados desta seção, tomados em conjunto, oferecem evidências de que o fim das coligações proporcionais alterou a lógica de coordenação eleitoral entre as arenas majoritária e proporcional no Brasil. Antes da reforma, as estratégias partidárias eram, em parte, estruturadas pela força eleitoral dos partidos: quanto maior a votação anterior, maiores os

incentivos para se aliar na disputa majoritária. Assim, havia troca apoio ao candidato ao governo por ganhos proporcionais, enquanto os menores (e possivelmente mais ideológicos) ficavam à margem desse arranjo. Após a reforma, essa diferenciação desaparece: partidos de diferentes tamanhos passam a adotar estratégias autônomas na arena proporcional de forma mais indistinta, e a força eleitoral deixa de predizer quem se alia.

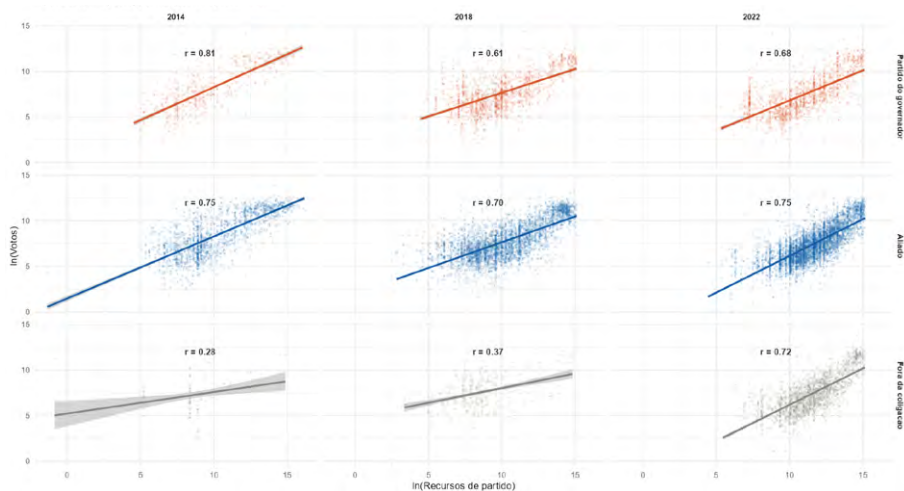
Na próxima seção, trato da análise da eficiência das estratégias em termos da relação entre recursos e votos.

Eficiência econômica das estratégias

Após demonstrar que o fim das coligações proporcionais pode ter impactado o tamanho das coligações majoritárias e os incentivos dos partidos para adotarem estratégias aliancistas, analiso o aspecto da eficiência das estratégias. Entendo eficiência como a correlação entre os recursos financeiros distribuídos pelos partidos e os votos conquistados. Quanto mais próximo de 1 (um) o valor (do coeficiente de Pearson) maior a correlação positiva entre as variáveis, sendo o contrário verdadeiro (Filho; Junior, 2009). Verifico a correlação para cada uma das estratégias nas três eleições analisadas.

O financiamento de campanhas no Brasil passou por profundas modificações nos últimos anos. O modelo de financiamento se tornou majoritariamente público e fortemente centralizado nas direções partidárias. A partir da proibição das doações empresariais e da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) (Fisch; Mesquita, 2022; Krause; Schaefer, 2022), o percentual de recursos alocados pelos partidos nas campanhas passou de 37,1% do total (nas campanhas para deputado federal), para 90% em 2022. Ou seja, os partidos (leia-se direções partidárias ao nível estadual e, sobretudo, nacional) tornaram-se os atores mais relevantes na distribuição de dinheiro nas campanhas: recurso indispensável para o sucesso eleitoral dos candidatos (Arraes; Amorim; Simonassi, 2017; Fonseca; Thomé; Guedes-Neto, 2025; Mancuso, 2015).

GRÁFICO 3. Eficiência das diferentes estratégias sobre a correlação entre recursos e votos (ambos em log)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Os resultados expostos no gráfico 3 indicam, em primeiro lugar, que há alta correlação entre os recursos financeiros distribuídos pelos partidos aos candidatos a deputado federal e os votos conquistados pelas legendas. Até aqui nada de novo. No entanto, o valor de correlação de Pearson varia entre tipo de estratégia e ano. Em 2014, partidos que lançaram candidatos ao governo estadual e aqueles que se aliaram possuíam maiores correlações do que aqueles que se lançaram apenas na disputa proporcional (usualmente partidos menores)³. Em 2018, os valores se mantêm em patamares semelhantes. No entanto, em 2022, partidos que ficaram de fora da coligação majoritária alcançaram valores mais elevados do coeficiente ($r = 0,72$). Uma hipótese é que partidos que adotaram independência em 2022 eram maiores e mais bem orga-

3 Em 2014 praticamente não havia partidos “fora da coligação” – apenas 1,6% dos partidos ficaram de fora. Isso significa que a correlação para esse grupo em 2014 é calculada sobre uma amostra muito pequena e provavelmente não representativa, o que fragiliza a comparação com 2022.

nizados, o que tornaria sua alocação de recursos mais eficiente: cada real investido converteu-se em mais votos.

Para analisar a eficiência eleitoral de cada estratégia de forma mais rigorosa, estimo dois modelos de regressão linear tendo como variável dependente o logaritmo natural dos votos obtidos no primeiro turno na eleição de 2022. O nível de análise é a candidatura. O Modelo 1 inclui apenas a posição do partido na coligação majoritária, o logaritmo dos recursos partidários e a interação entre as duas variáveis. O que permite estimar se o retorno eleitoral de cada real investido difere entre as três estratégias. O Modelo 2 acrescenta controles para incumbência, gênero e votação proporcional anterior do partido na mesma UF⁴. Como ambas as variáveis centrais estão em escala logarítmica, os coeficientes de recursos são interpretados como elasticidades: a variação percentual nos votos associada a uma variação de 1% nos recursos. A categoria de referência é o partido do governador⁵.

Os resultados são consistentes com os padrões descritivos apresentados anteriormente e robustos à inclusão de controles. No Modelo 1, a elasticidade de recursos para o partido do governador é de 0,66: para cada 1% de aumento nos recursos, os votos crescem 0,66%. Para aliados, essa elasticidade sobe para 0,81 ($0,66 + 0,15$, $p < 0,001$), e para partidos fora da coligação chega a 0,80 ($0,66 + 0,14$, $p < 0,001$). Em outros termos, recursos convertem-se em votos de forma aproximadamente 20% mais eficiente para aliados e para partidos independentes do que para o partido do governador. No Modelo 2, após controlar por incumbência, gênero e votação anterior, o padrão se mantém com pequenas variações nos coeficientes. A elasticidade do partido do governador cai para 0,54, e os diferenciais para aliados e fora da coligação permanecem positivos e significativos – 0,16 e 0,14, respectivamente – indicando elasticidades de 0,70 e 0,68 para esses grupos. A votação anterior contribui positiva-

4 Variáveis associadas a votação dos candidatos (Araújo; Silotto; Cunha, 2015; Araes; Amorim; Simonassi, 2017; Mancuso, 2015; Sacchet, 2009).

5 Resultados completos na tabela 1 dos anexos.

mente para os votos (0,06, $p < 0,001$), captando o efeito do tamanho do partido, e incumbência adiciona 1,46 unidades em log – equivalente a aproximadamente 330% mais votos em relação a candidatos sem mandato. O resultado central, portanto, é estável: independentemente dos controles, recursos partidários convertem-se em mais votos para candidatos de partidos aliados e independentes do que para candidatos do partido do governador em 2022. O que pode ser explicado por duas razões, de um lado lançar candidato ao governo estadual impõe um custo de eficiência proporcional mensurável, a partir do fim das coligações; e de outro, mais partidos competitivos se ausentaram da disputa majoritária, focando somente na eleição proporcional (efeito antecipado).

Os resultados de 2018 contrastam de forma expressiva com os de 2022, o que coaduna com a segunda hipótese⁶. No Modelo 3, a elasticidade de recursos para o partido do governador é de 0,52 (ligeiramente inferior à de 2022). Para aliados, o diferencial é pequeno e positivo (0,05, $p < 0,05$), resultando em elasticidade de 0,57: praticamente o mesmo nível do partido que lançou candidato a governador. O resultado mais importante, porém, é o dos partidos fora da coligação: o diferencial é negativo e expressivo ($-0,20$, $p < 0,001$), indicando elasticidade de apenas 0,32 – menos da metade da dos aliados e do partido do governador. Em 2018, portanto, o padrão é o oposto do observado em 2022: partidos que ficaram de fora das coligações majoritárias convertiam recursos em votos de forma muito menos eficiente do que os coligados.

No Modelo 2, após controlar por incumbência e gênero, os coeficientes se mantêm estáveis em direção e significância. O diferencial negativo para partidos fora cai ligeiramente para $-0,16$ ($p < 0,001$), mas permanece estatisticamente significativo. O diferencial para aliados segue positivo (0,05, $p < 0,01$). Incumbência e gênero têm efeitos relevantes: candidatos com mandato obtêm aproximadamente 212% mais votos e homens obtêm cerca de 222% mais do que mulheres, controlando pelos demais fatores.

6 Resultados completos na tabela 2 dos anexos.

A comparação entre 2018 e 2022 é o resultado mais importante do conjunto. Em 2018, ficar fora da coligação majoritária era a estratégia menos eficiente: cada real investido rendia menos votos do que para quem estava dentro da aliança. Em 2022, essa relação se inverte: partidos fora das coligações passam a ter eficiência superior à do partido do governador. Essa inversão é consistente com a hipótese de que o fim das coligações proporcionais alterou o perfil dos partidos que adotam cada estratégia: em 2022, partidos maiores e mais bem organizados (em comparação a anos anteriores) migraram para a independência na disputa majoritária (ao menos oficialmente), levando consigo sua capacidade de converter recursos em votos de forma mais eficiente.

Considerações finais e perspectivas para 2026

Este trabalho investigou, de forma descritiva, como o fim das coligações proporcionais, instituído pela Emenda Constitucional nº 97/2017, está associado a mudanças nos padrões de formação de coligações nas disputas majoritárias estaduais e na eficiência eleitoral das diferentes estratégias partidárias. O argumento central é que as coligações proporcionais funcionavam como um arranjo institucional que viabilizava trocas entre partidos: legendas menores apoiavam candidaturas ao Executivo estadual em troca de ganhos estratégicos na arena proporcional, sobretudo a possibilidade de somar votos com partidos maiores para o cálculo do quociente eleitoral. Com o fim desse mecanismo, os incentivos para a formação de alianças amplas na arena majoritária se enfraquecem, e espera-se que os partidos adotem estratégias mais autônomas. Os dados das eleições de 2014, 2018 e 2022 são consistentes com esse argumento em todas as dimensões analisadas.

Os principais achados podem ser sumarizados em três blocos. Primeiro, o tamanho médio das coligações majoritárias caiu de 5,34 partidos em 2014 para 3,0 em 2022. Segundo, antes da reforma, a força eleitoral do partido (medida pela votação proporcional anterior) era um preditor relevante do tipo de estratégia adotada: quanto maior a

força eleitoral passada maior a probabilidade de se aliar (em comparação com o lançamento de candidatura ao governo estadual). Em 2022, essa diferenciação desaparece: a votação anterior perde capacidade de discriminar entre as estratégias, indicando que partidos de diferentes tamanhos passaram a adotar a independência na disputa majoritária. Terceiro, a eficiência com que recursos partidários se convertem em votos também mudou de forma expressiva. Em 2018, partidos fora das coligações majoritárias apresentavam a menor elasticidade de recursos: cada real investido rendia menos votos do que para quem estava coligado. Em 2022, essa relação se inverte: partidos independentes e aliados passam a converter recursos em votos com eficiência superior à do partido do governador, sugerindo que os partidos mais bem organizados migraram para a independência majoritária, concentrando sua capacidade eleitoral na disputa proporcional.

É importante reconhecer as limitações inerentes à abordagem adotada. O desenho descritivo permite identificar padrões e consistências com hipóteses teóricas, mas não autoriza inferências causais. O período analisado coincide com outras mudanças institucionais relevantes, como a criação do FEFC, a proibição de doações empresariais e a institucionalização das federações partidárias, o que torna impossível isolar o efeito específico do fim das coligações proporcionais dos demais fatores em operação. Logo, os resultados devem ser lidos como evidência descritiva compatível com o argumento e não como demonstração causal.

As perspectivas para 2026 são relevantes e merecem atenção. Se os padrões identificados em 2022 refletem uma reconfiguração estrutural dos incentivos e não apenas um ajuste de curto prazo, é razoável esperar que a tendência se aprofunde. O número de partidos fora das coligações majoritárias deve permanecer elevado ou crescer, e a especialização proporcional (concentrar recursos nas listas da Câmara sem se comprometer com candidaturas majoritárias) deve se tornar uma estratégia ainda mais dominante entre os partidos com bases eleitorais consolidadas. O crescimento do FEFC nos ciclos eleitorais recentes reforça esse incentivo: quanto mais o financiamento público é distribuído com base no desem-

penho proporcional anterior, maior o retorno de maximizar a performance na Câmara em detrimento de alianças na disputa majoritária. Uma consequência colateral que merece investigação futura é o impacto sobre a governabilidade estadual: governadores eleitos com coligações menores e menos comprometidas podem enfrentar bases parlamentares mais fragmentadas nas assembleias legislativas, tornando a construção de coalizões de governo mais custosa e instável? Ou as coligações não se relacionam diretamente com a formação posterior da coalizão?

Por fim, este trabalho contribui para um campo ainda incipiente na literatura brasileira – a análise conjunta das arenas majoritária e proporcional e suas interdependências. Como apontam Limongi e Vassellai (2018), as decisões de entrada nos dois níveis de disputa são tomadas de forma interdependente, e ignorar essa interdependência produz uma compreensão parcial do sistema partidário. Os padrões documentados aqui sugerem que essa dependência era considerável, e que sua remoção está reconfigurando, de forma ainda em curso, a lógica de formação de alianças e a eficiência da alocação de recursos de campanha no sistema político brasileiro.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Victor; SILOTTO, Grazielle; CUNHA, Lucas Rodrigues. Capital político e financiamento eleitoral no Brasil: uma análise empírica da estratégia das empresas na alocação de recursos de campanha. **Revista Teoria & Sociedade**, n. 0, 2015.

ARRAES, Ronaldo; AMORIM, Octavio; SIMONASSI, Andrei. Despesas de Campanha e Sucesso Eleitoral nos Pleitos Legislativos Brasileiros*. **Dados**, v. 60, p. 1059–1093, dez. 2017.

BORGES, André. Razões da Fragmentação: Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas. **Dados**, v. 62, p. e20170223, 9 set. 2019.

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, 1 set. 2015.

CAMARA, Odilon; CASTRO, Luciano de; OLIVEIRA, Sebastião. HOW DIFFERENT IS THE BRAZILIAN POLITICAL SYSTEM? A COMPARATIVE STUDY. **E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, p. 7–37, 14 mar. 2022.

CERVI, Emerson. Eleições brasileiras de 2018 e 2022: do fim das coligações ao início das Federações. **Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública (REMAP)**. Vol. 12 Núm. 24 (2023): Dossier: Ciclos y cambio en la competencia partidista en América Latina, 17 jan. 2024.

CHEIBUB, José Antonio et al. Dynamic party system fragmentation. **Electoral Studies**, v. 76, p. 102440, 1 abr. 2022.

DAHIS, Ricardo et al. **Data Basis (Base Dos Dados): Universalizing Access to High-Quality Data**. Rochester, NY, 5 jul. 2022. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=4157813>>. Acesso em: 14 jun. 2024

FILHO, Dalson Brito Figueiredo; JUNIOR, José Alexandre Silva. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 1, 2009.

FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, v. 36, p. 33–53, out. 2022.

FONSECA, Thiago do Nascimento; THOMÉ, Debora; GUEDES-NETO, Joao V. **Money Talks? Party Financial Incentives to Promote Underrepresented Groups**. Rochester, NYSocial Science Research Network, , 17 set. 2025. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=5499680>>. Acesso em: 17 mar. 2026

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.

KRAUSE, Silvana. A Ciência Política brasileira e as coligações: um balanço retrospectivo e atualizado. In: **A proibição das coligações proporcionais no Brasil: dinâmicas e efeitos do local ao nacional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2024.

KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MESQUITA, Lara. **A proibição das coligações proporcionais no Brasil: dinâmicas e efeitos do local ao nacional**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2024.

KRAUSE, Silvana; SCHAEFER, Bruno. O financiamento partidário na nova democracia brasileira : um equilíbrio necessário. In: **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VIII : partidos políticos**. [S.l.]: TSE, 2022. p. 93.

MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, p. 155–183, jun. 2015.

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

SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opinião Pública**, 2009.

SANTANA, Luciana; VASQUEZ, Vitor; SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. Los efectos del fin de las coaliciones electorales de Brasil en 2020. **Revista Elecciones**, v. 20, n. 21, p. 77–100, 1 jul. 2021.

SCHAEFER, Bruno Marques; KRAUSE, Silvana; MANCUSO, Wagner Pralon. Os efeitos da proibição das coligações proporcionais no comportamento dos atores. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, p. e002, 24 maio 2024.

SOARES, Márcia Miranda. Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a câmara dos deputados brasileira (1994-2010). **Dados**, v. 56, p. 413–437, jun. 2013.

Bruno Marques Schaefer · Professor Adjunto do Departamento de Estudos Políticos do IESP (Instituto de Estudos Sociais e Políticos) da UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro). Coordenador do programa de pós-graduação em Ciência Política no IESP. Graduado do Curso de Ciências Sociais, habilitação Bacharelado e Licenciatura. Concluiu o Mestrado em Ciência Política em 03/2018 e o doutorado no PPG de Ciência Política da UFRGS em 09/2022, realizando pesquisas. Foi professor substituto na mesma Universidade, vinculado ao Departamento de Ciência Política. Participa, como pesquisador, do OLB (Observatório do Legislativo brasileiro) e do DOXA (Laboratório de Estudos Eleitorais, de Comunicação Política e Opinião Pública). Co-coordena o MAPE (Laboratório de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Eleições do IESP-UERJ). É Editor de Replicabilidade na Revista DADOS. As áreas de interesse acadêmico são: políticas públicas, partidos políticos, metodologia científica e financiamento político.

Anexos

TABELA 1. Modelos lineares Eleição de 2022.
Eficiência eleitoral por estratégia – 2022 (VD: ln votos)

	Modelo 1	Modelo 2
Aliado	-2.13*** (0.22)	-2.19*** (0.20)
Fora da coligação	-1.99*** (0.26)	-1.94*** (0.23)
ln (Recursos partido)	0.66*** (0.02)	0.54*** (0.02)
Aliado × ln (Recursos)	0.15*** (0.02)	0.16*** (0.02)
Fora × ln (Recursos)	0.14*** (0.02)	0.14*** (0.02)
% votos anteriores		0.06*** (0.00)
Incumbente		1.46*** (0.07)
Gênero (masc.)		0.78*** (0.03)
N	8493	8493
R ²	0.533	0.616
R ² aj.	0.533	0.615
Referência	Partido do governador	Partido do governador

p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Erros-padrão entre parênteses. * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

TABELA 2. Modelos lineares Eleição de 2018.
Eficiência eleitoral por estratégia – 2018 (VD: ln votos)

	Modelo 3	Modelo 4
Aliado	-0.48* (0.20)	-0.55** (0.18)
Fora da coligação	2.32*** (0.35)	1.98*** (0.32)
ln (Recursos partido)	0.52*** (0.02)	0.45*** (0.02)
Aliado × ln (Recursos)	0.05* (0.02)	0.05** (0.02)
Fora × ln (Recursos)	-0.20*** (0.04)	-0.16*** (0.03)
Incumbente		1.14*** (0.08)
Gênero (masc.)		1.17*** (0.04)
N	5614	5614
R ²	0.438	0.548
R ² aj.	0.438	0.548
Referência	Partido do governador	Partido do governador

p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Erros-padrão entre parênteses. * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Desafios para o desenvolvimento econômico brasileiro

Márcia Miranda Soares¹

Resumo

O Brasil avançou pelo século XXI mantendo sua incômoda situação de país rico e subdesenvolvido. O crescimento econômico baixo e instável dificultou a superação dos altos níveis de desigualdade social e a melhoria em indicadores sociais que colocam o país distante das nações mais desenvolvidas, apesar de sua riqueza. Este artigo tem como objetivo apresentar dois problemas que inibem o desenvolvimento econômico do país, a falta de investimentos públicos em infraestrutura e a baixa produtividade do trabalho, e fazer recomendações para melhorá-los. A partir de revisão bibliográfica e dados secundários, o artigo conclui que o país precisa encontrar espaço orçamentário para os investimentos públicos. Para isso, pode fazer ajustes em gastos públicos menos redistributivos, como é o caso da previdência social, e deve diminuir os custos da dívida pública. Pelo lado da produtividade, a recomendação envolve políticas com efeitos de mais longo prazo, como a melhoria do ensino público. Num contexto político acirrado entre direita e esquerda, espera-se somar esforços para qualificar o debate eleitoral ao apresentar diagnósticos e possíveis soluções para alguns problemas brasileiros. O debate honesto e transparente de informações e de ideias é pilar da de-

1 Agradeço a colaboração de Samuel dos Santos Rodrigues, mestrando de Ciência Política na UFMG, na coleta e organização dos dados apresentados neste artigo.

mocracia e a única via para propiciar aos cidadãos maior clareza sobre o que propõem os candidatos, permitindo-os influenciar nas escolhas das políticas públicas.

Abstract

Brazil has advanced through the twenty-first century maintaining its uncomfortable situation as a rich and underdeveloped country. Low and unstable economic growth has made it difficult to overcome the high levels of social inequality and the improvement of social indicators that place the country far behind the most developed nations, despite its wealth. This article aims to present two problems that inhibit the country's economic development, the lack of public investments in infrastructure and low labor productivity, and to make recommendations for improving them. Based on a literature review and secondary data, the article concludes that the country needs to find budgetary space for public investments. To achieve this, it can adjust less redistributive public spending, such as social security, and should reduce the costs and growth of public debt. On the productivity side, the recommendation involves policies with longer-term effects, such as improving public education. In a heated political context between right and left, it is expected to join efforts to qualify the electoral debate by presenting diagnoses and possible solutions to some Brazilian problems. The honest and transparent debate of information and ideas is a pillar of democracy and the only way to provide citizens with greater clarity about what the candidates propose, allowing them to influence the choices of public policies.

Introdução

O Brasil completou um quarto do século XXI com avanços sociais importantes, mas insuficientes para tirar o país da condição de subdesenvolvimento. O crescimento baixo e instável da economia, quando

comparado a outros países similares, limitou a capacidade de promover desenvolvimento social. A média de crescimento econômico do Brasil, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB) no período de 2001 a 2024, foi de 2,3%, metade do crescimento médio de 5,1% verificado nos 150 países com economias “emergentes e em desenvolvimento” (IMF, 2025), e do crescimento médio de 5% do BRICS², excluindo o Brasil (BANCO MUNDIAL, 2026a). O desvio padrão foi de 2,9% para o crescimento econômico brasileiro, 2,1% para os países emergentes e 2,5% para os parceiros de BRICS, o que significa que o país foi o mais instável no avanço de sua economia.

Outro indicador de volatilidade de nossa economia foi o posicionamento no ranking das maiores economias do mundo. Em volume de riqueza, medida pelo tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes em dólar, o Brasil oscilou sete posições de 2001 a 2025. Foi da 14ª posição em 2003 para a 7ª posição de 2010 a 2013. Em 2025, com um PIB de 2.256,91 bilhões de dólares, ficou na 11ª posição (IMF, 2025).

A despeito de figurar entre as maiores economias do mundo, o país apresenta indicadores econômicos e de bem-estar inferiores aos países desenvolvidos, o que explica sua condição de economia subdesenvolvida. O PIP per capita em dólares por paridade do poder de compra (PPC) brasileiro teve média de 8.463,75 de 2001 a 2025, muito inferior aos 44.273,13 dos 41 países classificados pelo FMI como “economias avançadas”. Entre países similares, o valor foi superior à média de 4.333,37 do grupo “emergente e em desenvolvimento” e à média de 6.313,93 dos parceiros do BRICS (IFM, 2025). No Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2022, o Brasil obteve 0,786 pontos e se situou no grupo de alto desenvolvimento e na 84ª posição no ranking de 193 países (UNDP, 2025). Em desigualdade na renda familiar medida pelo Gini, o valor de 0,516 colocou o Brasil na quinta posição de maior desigualdade dentre 168 países (World Bank Group, 2026).

2 Considera-se os parceiros mais antigos do Brasil no BRICS: África do Sul, China, Índia e Rússia.

Por que o Brasil não cumpriu a promessa de “país do futuro”?

Tendo condições naturais favoráveis, como grande extensão território, rica biodiversidade e abundância de recursos minerais, a resposta recai sobre a gestão do território e de seus habitantes. Aproveitamos mal nossas condições naturais e, dentre os motivos por que isso ocorre, temos o baixo investimento em infraestrutura e a baixa produtividade do trabalho. A carga tributária brasileira em 2024 foi de 32% do PIB, similar à média dos países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (33,9%) e a mais alta de 26 países da América Latina e do Caribe, que apresentaram média ponderada de 21,3% (OCDE, 2025). Mesmo assim, os investimentos em infraestrutura têm sido baixos porque as receitas estão concentradas em financiar juros da dívida pública e gastos sociais, destacadamente a previdência que tem trajetória ascendente e é pouco redistributiva. A baixa produtividade do trabalho tem entre suas principais causas as desigualdades sociais, uma educação pública de baixa qualidade e a carência de investimentos públicos e privados em infraestruturas.

As eleições de 2026 para os Executivos e Legislativos nacionais e estaduais oferecem a oportunidade de discutirmos direções para o país alcançar o desenvolvimento econômico. Contudo, em um contexto de disputas políticas acirradas, o confronto democrático de ideias sobre a situação atual do país e o que precisa ser feito para impulsionar seu desenvolvimento econômico pode ser menosprezado no debate eleitoral.

Visando contribuir para o debate qualificado sobre os problemas brasileiros, este artigo está organizado em três seções, além dessa Introdução e das Conclusões. A primeira seção apresenta o problema do baixo desenvolvimento econômico em perspectiva comparada. A segunda seção analisa dois fatores importantes para explicar o subdesenvolvimento: baixo investimento público e baixa produtividade do trabalho. Por fim, a terceira seção aponta algumas possíveis ações do Estado que podem atacar esses problemas.

1. O subdesenvolvimento brasileiro

A literatura científica e instituições multilaterais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), assim como os meios de comunicação, têm utilizado diferentes termos para posicionar o Brasil no contexto econômico global: “periférico”, em contraposição a “central”; “subdesenvolvido” ou “em desenvolvimento”, em contraposição a “desenvolvido”; “emergente”, em contraposição a “avançado”. O elemento em comum nessas tipologias, que servem a propósitos distintos, é o diagnóstico que o país não participa do mundo desenvolvido.

Os termos “em desenvolvimento” e “emergente” apontam para um país que se diferencia de muitos outros pelo tamanho de sua riqueza, mas que ainda não alcançou a condição de desenvolvido no plano social interno. O ideário de um país que se movimenta rumo ao mundo desenvolvido, superando seu passado colonial de atraso, ganhou impulso com a industrialização e a urbanização da Era Vargas (1930- 1945). O título do livro de Stefan Zweig publicado em 1941, “Brasil, país do futuro”, ofereceu o slogan de um país que estaria vocacionado ao sucesso, argumento que justificou ações políticas na segunda metade do século xx. Tivemos a segunda onda de industrialização do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), cujo Plano de Metas almejava um crescimento econômico de “50 anos em 5”. O “Milagre Econômico” (1968-1973) usou o crescimento econômico excepcional para camuflar o momento político mais repressor da ditadura militar e deixou um legado de inflação, endividamento público e desigualdades sociais. A década de 1980 foi chamada injustamente de “década perdida” por combinar hiperinflação e baixo crescimento econômico. O Brasil cresceu a uma média de 1,7% entre 1981 e 1990, uma queda brusca em relação à média de 8,7% observada na década de 1970 (Banco Mundial, 2026a).

A transição para a democracia ocorreu em contexto inflacionário e recessivo, mas a democracia conseguiu avanços políticos, sociais e econômicos importantes. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os ali-

cerces democráticos para a superação de nosso subdesenvolvimento ao afirmar a inclusão social como um dos eixos centrais da organização político-administrativa, ampliando os direitos sociais. A década de 1990 foi marcada pelo controle inflacionário com o Plano Real (1994), uma recuperação tímida da economia (crescimento médio de 2,6%, conforme Banco Mundial, 2026a), aumento da carga tributária e dos gastos sociais.

Conforme Tabela 1, no primeiro um quarto de século XXI, o Brasil teve crescimento econômico tímido, melhor que a média dos países da OCDE e da América Latina e Caribe, mas pior que o desempenho médio observado no grupo dos emergentes e de parceiros do BRICS. E com oscilações somente similares aos países da América Latina e Caribe.

TABELA 1. Crescimento do PIB brasileiro em perspectiva comparada (2001-2024)

	Brasil	América Latina e Caribe	OCDE	BRICS sem Brasil	Emergentes e em desenvolvimento
2001	1,4	0,5	1,4	5,2	3,7
2002	3,1	0,2	1,5	5,4	4,4
2003	1,1	2,2	2,0	7,1	6,1
2004	5,8	5,7	3,3	7,5	7,8
2005	3,2	4,1	2,8	7,8	6,9
2006	4,0	5,3	3,0	8,6	7,8
2007	6,1	5,3	2,6	8,9	8,1
2008	5,1	3,7	0,4	5,3	5,6
2009	-0,1	-2,3	-3,4	2,0	2,6
2010	7,5	6,2	3,0	6,7	7,2
2011	4,0	4,4	1,9	5,5	6,2
2012	1,9	2,6	1,4	4,9	5,3
2013	3,0	2,7	1,6	4,6	5
2014	0,5	1,2	2,2	4,3	4,7
2015	-3,5	0,2	2,5	3,6	4,3
2016	-3,3	-0,7	1,9	4,0	4,3
2017	1,3	1,6	2,6	4,2	4,8
2018	1,8	1,2	2,4	4,4	4,6

	Brasil	América Latina e Caribe	OCDE	BRICS sem Brasil	Emergentes e em desenvolvimento
2019	1,2	0,3	1,8	3,1	3,8
2020	-3,3	-6,9	-3,9	-3,1	-1,8
2021	4,8	7,1	6,0	7,2	7
2022	3,0	4,1	3,1	2,8	4,3
2023	3,2	2,2	1,8	4,9	4,7
2024	3,4	2,3	1,8	4,1	4,3
Média	2,3	2,2	1,8	5,0	5,1
Desvio padrão	2,9	3,0	2,0	2,5	2,1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial (2026a) e IMF (2025)

A despeito do crescimento tímido, o Brasil se manteve predominantemente entre as 10 maiores economias do mundo, conforme Tabela 2. Contudo, essa economia potente no cenário internacional, medido pelo tamanho nominal do PIB, não significa desenvolvimento interno, entendido esse como condições de vida satisfatórias e justas para sua população. A distância entre riqueza e bem-estar social pode ser observada na Tabela 2, quando posicionamos o Brasil frente aos outros países, a partir de três indicadores: PIB per capita em valores correntes de dólares, IDH e Gini. Os dados de PIB per capita apontam que o país precisa crescer mais para ampliar suas riquezas e redistribuí-la melhor entre a sua grande população (estimada em 213,4 milhões, conforme IBGE, 2025). Os dados de IDH posicionam o país no grupo de alto desenvolvimento humano, em posição intermediária no ranking dos 171 países analisados. O Gini é o pior indicador e posiciona o Brasil entre os mais desiguais do mundo.

A evolução temporal dos dados de PIB per capita e IDH aponta avanços positivos nas condições de vida, o que pode ser mais bem compreendido a partir de trabalhos como o de ARRETICHE (2015), que mostra grande avanço na diminuição da pobreza e na cobertura de serviços como educação fundamental, energia elétrica, água potável e coleta de lixo nos municípios brasileiros no período de 1970 a 2010, a partir de dados censitários do IBGE. Contudo, a autora aponta que persistem desigualdades locais e regionais importantes.

TABELA 2. Posicionamento do Brasil em indicadores econômicos e sociais (2001-2025)

Ano	PIB Nominal ¹			PIB Per Capita em PPP ¹			IDH ²			Gini ³		
	US\$ bi.	Posição	N.	US\$.	Position	N.	Valor	Posição	N.	Valor	Posição	N.
2001	559,98	12	194	3163,67	77	190	0,694	77	171	0,584	76	77
2002	509,80	13	195	2844,41	82	192	0,700	78	171	0,581	100	103
2003	558,23	14	195	3077,74	84	193	0,705	79	171	0,576	112	118
2004	669,29	13	196	3647,96	84	195	0,712	78	171	0,565	123	128
2005	891,63	12	196	4806,17	79	195	0,718	81	171	0,563	132	138
2006	1107,63	10	196	5906,24	74	195	0,725	81	171	0,556	139	146
2007	1397,11	10	196	7374,24	71	195	0,732	82	171	0,549	141	147
2008	1695,86	9	196	8863,27	70	195	0,739	83	171	0,540	139	149
2009	1669,20	8	196	8640,93	66	195	0,742	83	171	0,537	143	152
2010	2208,70	7	196	11341,27	62	196	0,748	83	171	0,537	146	154
2011	2614,03	7	197	13326,09	61	196	0,753	82	171	0,529	149	157
2012	2464,05	7	197	12465,45	65	197	0,758	83	171	0,534	151	158
2013	2471,72	7	197	12406,56	67	197	0,762	82	171	0,527	153	159
2014	2456,06	7	197	12230,67	67	197	0,765	84	171	0,520	152	159
2015	1800,05	9	197	8893,35	77	197	0,764	88	171	0,519	155	161
2016	1796,62	9	197	8812,50	75	197	0,765	89	171	0,534	155	162
2017	2063,52	8	197	10055,57	73	197	0,770	87	171	0,533	156	163
2018	1916,93	9	197	9281,67	80	197	0,774	86	171	0,539	158	165
2019	1873,29	9	197	9010,51	79	197	0,776	87	171	0,535	160	166
2020	1476,09	12	196	7057,07	86	196	0,770	82	171	0,489	152	166
2021	1670,65	12	196	7951,55	85	196	0,768	84	171	0,529	160	166
2022	1951,85	11	196	9256,48	83	196	0,780	86	171	0,520	163	168
2023	2191,14	9	196	10350,44	82	196	0,786	84	171	0,516	163	168
2024	2179,41	10	196	10252,02	84	196	--	--	--	0,516	163	168
2025	2256,91	11	192	10577,86	85	192	--	--	--	0,516	163	168

Fonte: Elaboração própria a partir de 1. IMF (2025); 2. UNDP (2025); e 3. Banco Mundial (2026b).

A conclusão é que o Brasil avançou devagar em seu crescimento econômico, aquém dos países em desenvolvimento ou emergentes, com melhorias na renda per capita e desenvolvimento humano e pior de-

sempenho na diminuição das desigualdades sociais de renda. A próxima seção apresenta dois problemas que têm emperrado o crescimento econômico e a distribuição de renda no país. O primeiro é o baixo investimento público, que não encontra espaço fiscal em um orçamento cada vez mais comprometido com gastos da previdência social e o pagamento de juros da dívida pública. O segundo problema é a baixa produtividade do trabalho, que tem entre suas causas, além das desigualdades sociais, os baixos investimentos e a qualidade precária da educação pública. Se conseguir avançar nesses dois pontos, o país poderá ter um crescimento econômico capaz de melhorar as condições de vida da população por meio do emprego e de políticas sociais redistributivas.

2. Baixos investimentos públicos e baixa produtividade do trabalho: duas causas do subdesenvolvimento

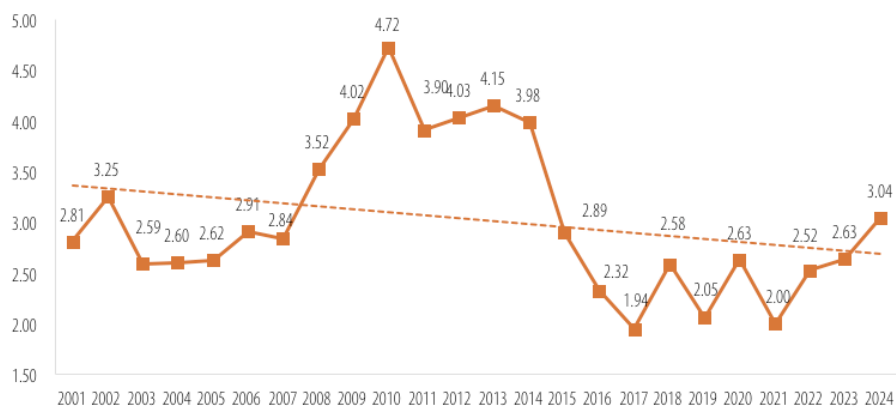
Investimentos públicos são os gastos de capital que os governos executam e que tendem a gerar riqueza (patrimônio). O objetivo não é acumular patrimônio, mas disponibilizar infraestruturas para promover o crescimento econômico e o bem-estar social. São exemplos as infraestruturas de transporte (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), energética (hidrelétricas, termelétricas e usinas nucleares), tecnológicas (hardware, software e redes) e sociais (hospitais, escolas, habitação social e saneamento básico).

Estudo de Adarov, Clements e Jalles (2024), com 129 países emergentes e em desenvolvimento no período de 1980–2019, mostrou impactos positivos significativos dos investimentos públicos sobre o crescimento econômico. O aumento de 1% do produto interno bruto no investimento público aumentou a produção em 1,1% após cinco anos, em média. Efeitos positivos também foram observados na atração de investimentos privados e na produtividade laboral. Isso ocorre porque os investimentos públicos melhoram a eficiência no uso dos capitais físico e humano. Os maiores efeitos nos países foram observados quando houve eficiência e espaço fiscal para realizar investimentos.

Os efeitos variados dos investimentos públicos sobre a economia foram destacados em outro estudo (Miyamoto et al., 2020) que adverte sobre possíveis impactos negativos de investimentos sem uma “boa governança da infraestrutura”, ou seja, na falta de instituições fortes para administrar os investimentos com eficiência, controle de corrupção e responsabilidade fiscal. Investimentos ruins podem criar “elefantes brancos”, elevar a dívida pública e gerar custos de manutenção sem contrapartida em crescimento econômico e desenvolvimento social. O monitoramento e a avaliação, desde a análise inicial de custo-benefício, são ações necessárias para garantir retorno positivo.

No Gráfico 1 observamos que os investimentos públicos tiveram uma média de 3% do PIB, com uma trajetória errática e tendência de queda no atual século. Em perspectiva comparada, conforme relatório do FMI encomendado pelo governo brasileiro (Curristine et al., 2018), o governo geral brasileiro (União, estados e municípios) apresentou entre 1995 e 2015 uma média de 2,1% em investimentos públicos, valor três vezes menor que a média das economias emergentes, 2,5 menor que a média da América Latina e quatro vezes menor que a média dos parceiros de BRICS.

GRÁFICO 1. Investimentos do governo geral e empresas federais no Brasil, em % do PIB (2001-2024)



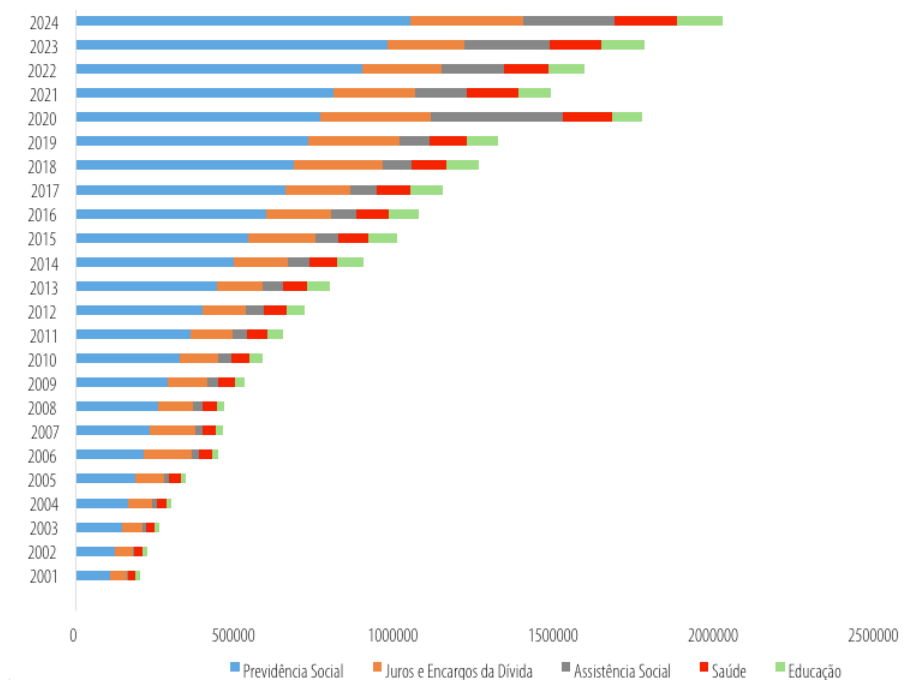
Fonte: Elaboração própria a partir de FGV IBRE (2026a).

Os investimentos públicos encontram espaço limitado no orçamento público brasileiro, que está estrangulado pelos gastos com juros da dívida pública e previdência social. O Gráfico 2 mostra a evolução de alguns dos principais gastos orçamentários do governo federal desde 2001. Observamos um comprometimento expressivo do orçamento com gastos na previdência social (média de 476,5 bilhões de reais) e com juros e encargos da dívida (média de 174,4 bilhões de reais). A assistência social teve o maior crescimento observado e alcançou um gasto média de 90,1 bilhões de reais no período, ultrapassando os gastos médios com saúde (83,8 bilhões de reais) e educação (64 bilhões de reais). O crescimento dos gastos sociais no período foi positivo, mas é preciso considerar que a previdência compromete parte significativa do orçamento e possui problemas redistributivos (Soares e Bloch, 2020). Situação pior é a dos gastos financeiros impulsionados pela política de juros altos do Banco Central para o controle da inflação. Projeções da Moneyou e Lev Intelligence. (2026) para o ano de 2026, numa comparação entre 40 países, aponta o Brasil como o quarto país com a maior taxa nominal de juros do mundo (15%) e o segundo em juros reais (9,23%), quando se deduz da taxa nominal a inflação. Os juros altos desestimulam o investimento privado, que teme os riscos econômicos do descontrole das contas públicas, que vislumbra maior benefício em aplicar no mercado financeiro ou maior risco em contrair empréstimo para investimento produtivo direto, como a construção de novas sedes, a aquisição de maquinários e gastos com inovação e tecnologia.

O baixo investimento público e privado é uma das principais causas da baixa produtividade do trabalho, outro aspecto importante para promoção do desenvolvimento econômico e que persiste como um desafio para a realidade brasileira. Ela pode ser entendida como a capacidade da força de trabalho de gerar riquezas, o que significa eficiência no uso do capital humano para produzir bens e serviços. Nessa perspectiva, um indicador para medir produtividade do trabalho é calculado dividindo o PIB pelo número de horas trabalhadas, conforme FGV IBRE (2026b). No Gráfico 3 observamos uma trajetória positiva na evolução dessa pro-

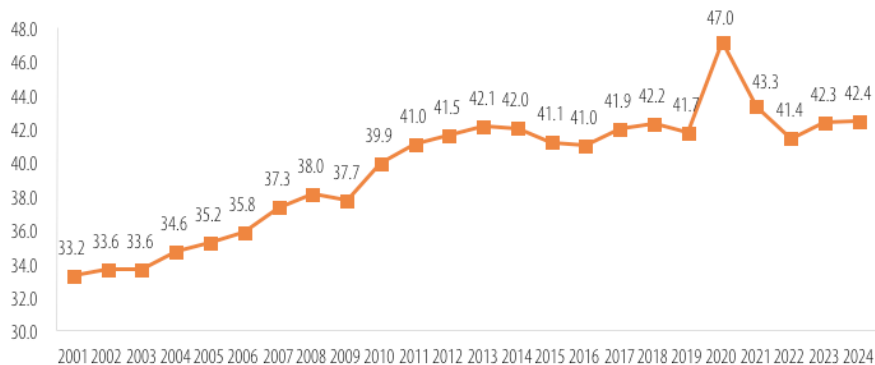
atividade. Silvia (2026) aponta que os ganhos em produtividade do trabalho foram impulsionados pelo setor agropecuário que, no período de 1996 a 2024, contribuiu em média com 61% do crescimento total, mesmo sendo um setor com “baixa participação no total do valor adicionado e das horas trabalhadas.” O setor industrial foi o de pior desempenho. Dados projetados pela Organização Internacional do Trabalho (ILO, 2025) apontaram a média de 38.900,26 em produtividade do trabalho para o Brasil, medida pelo PIB por horas trabalhadas em dólares PPP a valores constantes de 2021, o que posicionou o país na 147ª posição dentre os 276 territórios analisados.

GRÁFICO 2. Evolução dos gastos públicos com educação, saúde, assistência social, previdência e juros da dívida (2001-2024)



Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2026). Obs. Os valores são de gastos liquidados e foram deflacionados pelo IPCA para dez. de 2024.

GRÁFICO 3. Produtividade brasileira por horas trabalhadas, em R\$ de 2021 (2001-2024)



Fonte: Elaboração própria a partir de FGV IBRE (2026b).

Além dos investimentos, impactam na produtividade laboral brasileira a baixa qualidade da educação pública. Conforme dados do INEP (2026), a rede pública apresentou nota de 3,6 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em uma escala de 0 a 10, em 2019, ano anterior à pandemia de Covid-19. Esse valor foi inferior ao observado na rede privada (6,0) e à meta pactuada de 4,7. O desempenho do Brasil em 2022 (INEP, 2023) no *Programme for International Student Assessment* (Pisa), avaliação internacional da OCDE que mede o desempenho de alunos de 15 anos em Matemática, Leitura e Ciências em 81 países, foi de 379 pontos em Matemática (entre a 62ª e 69ª posição), de 410 pontos em Leitura (entre a 44ª e 57ª posição), e de 403 pontos em Ciências (entre a 53ª e 64ª posição).

3. Políticas para promoção do desenvolvimento econômico

Para a promoção de um crescimento econômico sustentável e inclusivo no Brasil, a partir do aumento dos investimentos públicos e da produtividade do trabalho, seguem cinco recomendações gerais que merecem destaque no debate público:

1. É necessário abrir espaço fiscal para mais investimentos públicos, o que gera efeitos positivos sobre os investimentos privados e a produtividade do trabalho. Isso pode ocorrer por meio de uma política monetária de queda nos juros que não comprometa o controle da inflação. O controle inflacionário pode ocorrer por meio de um ciclo vicioso entre mais investimentos, aumento da produtividade do trabalho e crescimento econômico. A responsabilidade fiscal dos governos é importante para gerar esse ciclo vicioso porque causa menos pressão sobre o consumo, diminui o crescimento do endividamento e dos juros pagos.
2. Outra medida importante para abrir espaço fiscal para os investimentos, mas também para outros gastos sociais como a saúde, é uma nova reforma do sistema previdenciário. A reforma deverá frear o crescimento dos gastos com a previdência social e torná-la mais progressiva.
2. A produtividade do trabalho também deve ser impulsionada por melhorias na educação pública. O Novo Ensino Médio pode contribuir nessa direção. Há também exemplos bem-sucedidos de melhorias na qualidade da educação básica que podem ser seguidos, como é o caso do governo do estado do Ceará. Cabe ainda monitorar, avaliar e ajustar a educação profissionalizante, que se expandiu por meio de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e iniciativas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). A melhoria da produtividade via educação pública alcança os estratos mais pobres da população e pode gerar crescimento econômico inclusivo. O aumento da produtividade pode também contribuir para a diminuição da jornada de trabalho, pois importa mais a eficiência que a simples quantidade de horas trabalhadas.
4. Os gastos em infraestrutura e na educação pública precisam ser realizados com eficiência, lisura e efetividade, algo que requer mais e melhores planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Conclusões

O Brasil tem avançado pelo século XXI na incômoda e persistente condição de promessa incumprida em termos de desenvolvimento social. O crescimento econômico baixo freou as possibilidades de distribuir melhor a riqueza, elevando mais o PIB per capita e diminuindo o Gini, e maiores avanços nos serviços de bem-estar social, como saúde e educação.

Dois fatores importantes para a promoção de maior crescimento econômico têm sido problemáticos: os baixos investimentos públicos e a baixa produtividade do trabalho. O envelhecimento rápido da população, a dívida pública cada vez maior e as mudanças climáticas trazem desafios adicionais para superação desses problemas estruturais que travam o desenvolvimento do país.

Num contexto que enfatiza a divergência em torno de temas marginais, cabe a defesa do debate público democrático sobre diagnósticos e proposições que poderiam produzir consensos para reformas políticas necessárias para destravar o desenvolvimento econômico. O processo eleitoral deve ser uma oportunidade para a exposição clara e transparente de posições contrárias sobre o que fazer, requisito importante para escolhas mais informadas de políticas públicas pelos cidadãos no processo eleitoral.

Referências bibliográficas

ADAROV, Amat; CLEMENTS, Benedict e JALLES, João Tovar. Revisiting Public Investment Multipliers: Nonlinear Effects of the Business Cycle, Fiscal Space, Efficiency, and Capital Stock. **Policy Research Working Paper 10954**. World Bank Group. Development Economics Prospects Group, 2024. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/bbb8be60-fdf8-4353-abb1-945f72b65448/content>. Acesso em: 20 fev. 2026.

ARRETCHE, Marta. (org.). Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015. 496 p.

BANCO MUNDIAL. Crecimiento del PIB (% anual). **Datos de cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos de Cuentas Nacionales de la OCDE**, 2026a. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BANCO MUNDIAL. **Databank**: Índice de Gini – World, 2026b <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=1W>. Acesso em: 05 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. SIOF - **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento: Execução Orçamentária**, 2026. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlko4&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 20 mar. 2026.

CURRISTINE, Teresa; GONGUET, Fabien; BETLEY, Mary; CROOKE, Matt; TANDBERG, Eivind; MIRANDA, Andrés Munoz; RABELLO Frederico; e VIÑUELA, Lorena. Brasil: Avaliação da Gestão do Investimento Público. Relatório de Assistência Técnica, FMI, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Relat-C3-B3rio-20PIMA.pdf>. Acesso em: 19mar. 2026.

FGV IBRE - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Observatório de Políticas Fiscais. Investimentos Públicos: 1947-2024**, 2026a. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2024>. Acesso em: 13 mar. 2026.

FGV IBRE. **Observatório da Produtividade Regis Bonelli**, 2026b. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/observatorio-produtividade/temas/indicador-anual-de-produtividade-do-trabalho-agregada-desde-1981>. Acesso em: 12mar.2026

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2025). Estimativas da População 2025. Data de referência: 01/07/2026. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 05 mar. 2026.

ILO - INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. **Output per worker (GDP constant 2021 international \$ at PPP) -- ILO modelled estimates, Nov. 2025** – Annual. ILO: ILOSTAT data explorer, 2025. Disponível em: https://rshiny.ilo.org/dataexplorer67/?id=GDP_211P_NOC_NB_A&ref_area=X04. Acesso em: 19 mar. 2026.

IMF - INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**, 2025. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>. Acesso em: 20 fev. 2026.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes PISA 2022: Resultados**, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2022/apresentacao_pisa_2022_brazil.pdf. Acesso em: 17mar. 2026.

INEP. **Ideb Resultados**, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em 16 mar. 2026.

MATOS, Silvia. Fatores setoriais que impulsionaram o crescimento da produtividade do trabalho. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 12 de fev. 2026. Disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/prod_setorial_decomppt_o.pdf. Acesso em 17 mar. 2026.

MIYAMOTO, Hiroaki; BAUM, Anja; GUEORGUIEV, Nikolay; HONDA Jiro e WALKER, Sébastien. Growth Impact of Public Investment and the Role of Infrastructure Governance. In: **Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment**. Editor: Mr. Gerd Schwartz, Ms. Manal Fouad, Mr. Torben S Hansen, and Ms. Genevieve Verdier. International Monetary Fund, 2020 p. 344. Disponível em: <file:///C:/Users/soare/Downloads/9781513511818-9781513511818.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2026.

MONEYOU e LEV INTELLIGENCE. (2026). Ranking Mundial de Juros Reais. 28 de janeiro de 2026. Disponível em: <https://moneyou.com.br/wp-content/uploads/2026/01/rankingdejurosreais280126.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026

OCDE et al. (2025). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2025. OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2025/05/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2025_2922daa3/fobee3b4-es.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

SOARES, Sergey e BLOCH, Carolina. (2020). Impactos distributivos do financiamento dos regimes previdenciários no BRASIL. Texto para discussão, n. 2536, Brasília: Ipea. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9306/1/DP_244.pdf. Acesso em: 04 mar. 2026.

UNDP - UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development Reports: Human Development Index trends, 2025, 1990-2023**. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks>. Acesso em: 23 fev. 2026.

WORLD BANK GROUP. **World Development Indicators: Distribution of income or consumption, 2026**. Disponível em: <https://wdi.worldbank.org/table/1.3#>. Acesso em: 23 fev. 2026.

Márcia Miranda Soares · Professora associada do Departamento de Ciência Política e coordenadora do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas – *Publicus*, ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui doutorado em Ciência Política e pós-doutorado em federalismo fiscal. Trabalhou para o governo de Minas Gerais como diretora da Central de Projetos na Secretaria de Planejamento e Gestão. E-mail: marciamsoares@uol.com.br.

Meio ambiente nos ciclos eleitorais: somos arrastados ou conduzimos?

Adriana Maria Magalhães de Moura

Resumo

O artigo traz reflexões sobre a questão ambiental no cenário político das Eleições Gerais de 2026. Nesse sentido, é importante que os eleitores se informem sobre as questões ambientais atuais e percebam que demandas frequentemente priorizadas pela sociedade – tais como saúde, segurança habitacional, acesso à água e a serviços básicos de saneamento – dependem direta ou indiretamente de uma melhor gestão ambiental. Em um cenário onde os problemas ambientais estão se agravando – tais como a poluição dos recursos naturais, perda de biodiversidade e vegetação nativa, avanço da desertificação e ocorrência mais frequente de desastres naturais e climáticos – os eleitores têm a oportunidade de usar seu poder de voto para cobrar de seus candidatos maior atenção à implementação da agenda ambiental, de modo que ela resulte em melhor qualidade de vida e redução de riscos para a população.

Abstract

This article offers reflections on environmental issues within the political context of the 2026 General Elections. In this regard, it is important for voters to educate themselves about current environmental issues and recognize that the demands frequently prioritized by society – such as health, housing security, access to water, and basic sanitation services –

depend directly or indirectly on better environmental management. In a scenario where environmental problems are worsening – such as the pollution of natural resources, loss of biodiversity and native vegetation, the advance of desertification, and the more frequent occurrence of natural and climate-related disasters – voters have the opportunity to use their voting power to hold their candidates accountable for paying greater attention to the implementation of the environmental agenda, so that it results in a better quality of life and reduced risks for the population.

Os eleitores brasileiros voltam às urnas para escolher seus representantes em diferentes cargos: presidente da República, governadores, senadores, deputados federais, estaduais e distritais. As Eleições Gerais de 2026 prometem agitar o cenário político do país e mobilizar intensos debates na sociedade sobre os mais diferentes temas – dentre os quais certamente estará a questão ambiental.

Como pano de fundo deste cenário, marcado por disputas acirradas, cabe refletir que nosso sistema político, fragmentado por ciclos eleitorais, induz os governantes a se voltarem para resultados imediatos, agindo de forma reativa, a reboque de “emergências”, que se tornam uma constante em cenários de crise. Em geral, considera-se que explorar o futuro para além do curto prazo na política é perda de tempo: por que considerar problemas potenciais, uma vez que já temos tantos problemas hoje?

Por outro lado, as questões ambientais demandam tempo e visão de longo prazo para se prevenir ou reverter problemas – já que as medidas para restaurar a qualidade ambiental também levam tempo para mostrar resultados. Por exemplo, Cubatão, que já foi considerada a cidade mais poluída do mundo na década de 1980, levou mais de uma década e investimentos de cerca de R\$ 163 bilhões para recuperar padrões ambientalmente aceitáveis para seus cidadãos¹. Assim, a ação preventiva – tão

1 <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2024/06/23/cidade-brasileira-que-ja-foi-a-mais-poluida-do-mundo-virou-simbolo-de-recuperacao-ambiental-apos-tragedia-que-matou-93-pessoas.ghtml>

pouco “vendável” para fins eleitorais, por sua baixa visibilidade – é fundamental na gestão ambiental, já que o custo da inação ou de postergar as medidas necessárias pode ser muito alto. Como já dizia Maquiavel:

Assim ocorre com as coisas do Estado, porque conhecendo à distância (o que só ocorre com os prudentes) os males que virão, podem eles ser rapidamente curados; mas quando, por não se ter dado conta, nada se fez, eles crescem até que todos se deem conta, não tendo eles mais cura.²

Além dessa fragmentação no tempo, nosso sistema político também é fragmentado no espaço territorial. Como se conhece amplamente, os políticos agem prioritariamente comprometidos com “o seu eleitorado”, de um território específico, e não como representantes do conjunto social. Mas, novamente, a gestão ambiental pressupõe uma gestão integrada do território, visto que as questões ambientais não conhecem fronteiras. Enquanto o território onde ocorrem os problemas é indiviso, na prática ele é “loteado” politicamente entre governantes e representantes políticos que podem ter diferentes visões – por vezes conflitivas ou pouco cooperativas em relação às questões ambientais.

Feita essa reflexão, sobre as dificuldades em se tratar de temas ambientais no contexto eleitoral, é preciso aproveitar da melhor forma a oportunidade da escolha de novos dirigentes e representantes para fazer, também, as melhores escolhas no que se refere ao trato das questões ambientais nesse contexto. Primeiramente, instando (ou convencendo da melhor forma) tanto eleitores quanto candidatos a reconhecerem a relevância do tema na atualidade.

Pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Clima e Sociedade (ICS)³ em 2025, com 2.400 respondentes, mostrou que, ao avaliar as pro-

2 MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe e dez cartas. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1989.

3 Instituto Clima e Sociedade/ Ipsos. iCS Mudanças Climáticas: pesquisa quantitativa nacional. Outubro/2025. Disponível em: <https://climaesociedade.org/publicacao/ics-mudancas-climaticas-pesquisa-quantitativa-nacional/>

postas de um candidato, saúde aparece como prioridade (56%), seguida de educação (40%), combate à corrupção (36%), economia e emprego (24%) e segurança pública (23%) – meio ambiente e clima aparece em 6º lugar, com 14% das preferências dos eleitores. Mas é relevante apontar que 35% já votaram em algum político por causa de suas propostas para a defesa do meio ambiente e afirmaram que a temática terá um grande peso em seu voto nas próximas eleições de 2026. Assim, o desafio é convencer os 65% que nunca votaram pensando em meio ambiente...

É importante que tanto eleitores quanto candidatos percebam, por outro lado, que muitas das demandas priorizadas pela população também estão relacionadas, direta ou indiretamente, a questões ambientais. Pode parecer algo óbvio, mas tem sido frequentemente esquecido na prática, que investir em meio ambiente não é um obstáculo ao desenvolvimento, mas significa investir também em saúde (a qual não é possível sem água e ar limpos e alimentos livres de químicos tóxicos, por exemplo) e em segurança habitacional (considerando-se que inundações e deslizamentos, dentre outros desastres ambientais, têm sido uma causa importante de perda de moradias). Ou seja, se os brasileiros estão preocupados com problemas como alagamentos, deslizamentos, incêndios ou falta d'água, estão necessariamente preocupados com desastres ambientais e seus efeitos.

De fato, dentre as demandas frequentes dos brasileiros ainda está o acesso a serviços básicos de saneamento ambiental e limpeza urbana, como coleta e gerenciamento de resíduos sólidos (sem os quais diversas doenças se proliferam, como a dengue e outras de veiculação hídrica). De acordo com o Censo Demográfico 2022 do IBGE, 62,5% dos brasileiros ainda vivem em residências sem redes de esgoto, quase 10% não têm acesso à coleta de lixo e apenas 15% são servidos por coleta seletiva, enquanto os lixões ainda são uma realidade em 21,5% dos municípios brasileiros, que não contam com aterros sanitários.

Entretanto, caso essa ligação inequívoca entre gestão ambiental e demandas frequentes da sociedade fosse de fato reconhecida, os recursos destinados para a implementação da política ambiental ainda não

estariam dentre os menores nas políticas governamentais. Estimou-se que os gastos com o meio ambiente no Governo Federal (compreendendo os gastos de todas as pastas ministeriais e não apenas dos órgãos ambientais) não ultrapassaram 0,30% do orçamento federal no período 2001 a 2022 (Viana, 2024)⁴. Esta mesma tendência de gastos se observa nas Unidades da Federação.

Os gastos destinados às mudanças climáticas também têm sido decrescentes. Segundo estudo do Ministério do Planejamento (MPO, 2025), em 2013 haviam sido destinados R\$ 4,01 bilhões para ações com gastos diretos em mudanças climáticas, ou seja, tendo propósito principal a temática. No entanto, 10 anos depois, em 2023, foram destinados apenas R\$ 368,77 milhões⁵. Portanto, paradoxalmente, enquanto os desafios ambientais se ampliam e se agravam na atualidade, tornando-se cada vez mais urgentes e complexos, os recursos destinados ao meio ambiente indicam que não tem sido dada a necessária prioridade ao tema.

De acordo com o Relatório Global Environment Brasil – GEO Brasil 2025⁶, que traz um diagnóstico do cenário ambiental atual no país e apresenta tendências futuras, bem como ponderações sobre a eficácia das respostas políticas até o momento, o Brasil se insere em um contexto da tríplice crise ambiental global, relacionada, principalmente, às mudanças climáticas, à perda de biodiversidade e ao avanço da poluição dos recursos naturais.

Além disso, não se pode ignorar que o cenário mundial aponta para um quadro de crescentes conflitos armados, em diversas partes do mun-

4 Viana, J.P. Gastos ambientais do governo federal: aperfeiçoamentos metodológicos, atualização para o período Bolsonaro e avaliação da atuação governamental, em especial no combate ao desmatamento na Amazônia. Texto para Discussão. Ipea, 2024.

5 Relatório Final do Projeto Classificadores do Gasto Público em Mudança Climática, Biodiversidade e Gestão de Riscos e Desastres (MPO, 2025, p. 50).

6 MMA, PNUMA, FGV e IPEA (2025). GEO BRASIL 2025: Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil. Rio de Janeiro: FGV e Brasília: MMA. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/f266d8d3-fcba-4ff8-b7co-6bc4167f56b6> ou <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes>

do, os quais não apenas degradam o meio ambiente – o palco onde se dão as disputas devido a interesses geopolíticos imediatos – mas podem levar a novos conflitos, decorrentes de disputas por acesso a recursos naturais.

Temas ambientais de destaque para a agenda eleitoral

Destacamos, brevemente, questões ambientais que podem ser alvo dos debates eleitorais – algumas mais recorrentes e outras que mereceriam mais atenção. Nesse sentido, cabe aos eleitores se informarem para cobrar de seus candidatos maior clareza programática em relação a temas e propostas concretas, uma vez que o simples discurso não representa um compromisso com a pauta ambiental e que o eleitor, quando pouco informado, tende a ser guiado mais por fatores ideológicos do que por avaliações consistentes.

O combate ao desmatamento ilegal certamente é um tema de destaque na pauta, já que é frequente a comparação das taxas de desmatamento, especialmente na Amazônia, entre diferentes gestões de governo. O Plano Clima (2024-2035) brasileiro estabelece como meta central atingir o desmatamento ilegal zero em todos os biomas até 2030. De acordo com dados do INPE, embora a partir de 2023 o desmatamento tenha recuado, principalmente na Amazônia, as perdas de vegetação primária continuaram preocupantes no Cerrado, Caatinga e Pantanal.

A expansão da área ocupada pela agropecuária ainda é um vetor de destaque no desmatamento, tendo sido responsável por mais de 98% da perda de vegetação nativa entre 2019 e 2024 (Mapbiomas, 2025)⁷. Por outro lado, há um crescente reconhecimento de que o avanço descontrolado do desmatamento ameaça a sustentabilidade da própria produção agropecuária, uma vez que impacta os recursos hídricos, causa erosões, afeta a disponibilidade de polinizadores e pode desencadear variabilidade climática, alteração de regime de chuvas e outros eventos

7 MapBiomas (2025). RAD2024: Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2024. Mapbiomas, São Paulo.

climáticos que afetam negativamente a produção. Em um país com economia ainda fortemente baseada no agronegócio, a transição para sistemas agroalimentares mais sustentáveis é uma pauta imprescindível na agenda governamental brasileira, a qual inclui a redução do uso excessivo de agrotóxicos e a recuperação de cerca de 28 milhões de hectares de pastagens degradadas (Bolfé *et al*, 2024)⁸, que podem ser convertidas em áreas reflorestadas ou utilizadas na própria produção agropecuária, poupando novos desmatamentos

Outro tema que merece atenção nas propostas políticas, dado o impacto na população, é a construção de maior resiliência, principalmente nas cidades, com infraestruturas adaptadas às mudanças climáticas. Tragédias recentes, relacionadas a inundações e desmoronamentos, causados por chuvas intensas e repentinas, não deixam dúvidas de que as consequências recaem principalmente sobre as populações de mais baixa renda, alocadas em áreas de maior risco. A agenda de adaptação em resposta ao aumento da frequência de eventos climáticos extremos – relacionados a crises hídricas, secas prolongadas e enchentes – exigirá maior capacidade dos governos para prestar serviços públicos, como drenagem urbana, sistemas de alerta, realocação de populações em áreas de risco e investimentos em sistemas energéticos mais eficientes.

Neste sentido, o Ipea está propondo acrescentar a dimensão ambiental ao Índice de Vulnerabilidade Social (ivs), calculado desde 2012, que passará a se denominar ivs+A. A proposta, em construção, prevê considerar a casa, o abrigo, como uma das unidades de análise (considerando-se as condições do lugar da moradia, como acesso à água, esgotamento sanitário, inadequações habitacionais) e incorporando a exposição a ameaças ambientais, como escorregamentos, inundações, ondas de temperatura extrema e outras, que afetam a capacidade de adaptação das famílias.⁹

8 Bolfé, É. *et al*. (2024). Potential for agricultural expansion in degraded pasture lands in Brazil based on geospatial databases. *Land*, 13(2), 200.

9 <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/16301-ipea-propoe-nova-dimensao-ambiental-para-o-indice-de-vulnerabilidade-social>

Um ponto frequentemente ignorado nos debates políticos é a questão das secas e do avanço da desertificação, que ocorre principalmente no semiárido do Nordeste brasileiro. As secas têm sido mais recorrentes e prologadas na região, projetando-se a expansão do semiárido nos próximos anos e o surgimento de áreas áridas. As Áreas Suscetíveis à Desertificação (ASD) ocorrem majoritariamente no bioma Caatinga e já atingem mais de 30 milhões de habitantes em 1.649 municípios, o que representa cerca de 18% do território nacional. Considerando-se que grande parte deste municípios baseia-se na agricultura, é premente conter o avanço da desertificação, processo praticamente irreversível, e promover políticas de adaptação nas comunidades atingidas. Nesse sentido, a recuperação de 10 milhões de hectares de terras degradadas na Caatinga é uma das principais metas do Plano de ação brasileiro de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca (MMA, 2025)¹⁰

Outros temas igualmente relevantes poderiam ser aqui ressaltados, uma vez que a pauta ambiental é muito ampla e praticamente inesgotável. Não se pode deixar de mencionar a importância da preservação de nossa imensa biodiversidade, por meio não apenas do combate ao desmatamento, mas de maior incentivo à bioeconomia e às soluções baseadas na natureza (SBN), bem como pela melhor gestão das áreas ambientalmente protegidas no país, especialmente Unidades de Conservação e Terras Indígenas.

Implementação das políticas ambientais – os meios para se atingir os fins

Diante do exposto, o país tem investido em diversos planos de cunho socioambiental para enfrentar as questões ambientais prementes da atualidade, como instrumentos importantes para garantir a con-

10 Brasil. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Plano de ação brasileiro de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca [recurso eletrônico]. MMA, 2025.

tinuidade das políticas como programas de Estado, mesmo diante da mudança de governos. Dentre os exemplos mais recentes, pode-se citar: o Plano de Transformação Ecológica (PTE), conduzido pelo Ministério da Fazenda e voltado para estruturar políticas transversais entre as diversas pastas ministeriais; o Plano Nacional de Mudanças Climáticas, composto pela Estratégia Nacional de Mitigação (com 8 subplanos) e pela Estratégia Nacional de Adaptação (com 16 planos setoriais)¹¹; o mencionado Plano de Ação Brasileiro de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAB-Brasil) e o Plano Nacional de Desenvolvimento da Bioeconomia (PNDBio)¹², o qual busca incentivar o uso sustentável da biodiversidade brasileira, compatibilizando a conservação dos recursos naturais com a geração de renda para a população. Assim, o principal desafio hoje não é a definição de metas, mas a capacidade de traduzir essas diretrizes em políticas públicas concretas, sustentáveis e socialmente justas.

No Brasil, a implementação da política ambiental está a cargo dos órgãos que compõem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, formado pelas instituições da União, Estados e Municípios que atuam na área ambiental. O Sisnama visa promover a cooperação entre os entes federativos e contribuir para a construção de capacidades estatais (meios necessários para implementar as políticas), em seus diversos níveis, para a gestão ambiental. Contudo, mesmo tendo sido criado há 45 anos, por meio da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/1981)¹³, apesar de importantes avanços em sua trajetória o Sisnama

11 Brasil. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Plano Clima 2024 – 2035: Sumário Executivo. Brasília, DF. MMA, MCTI, CC/PR, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mudanca-do-clima/sumario-executivo-plano-clima.pdf>

12 Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/bioeconomia/pndbio-resumo-executivo.pdf>

13 Criado em 1981, o Sisnama teve sua estrutura e seu funcionamento progressivamente ajustados para refletir a repartição de competências federativas definida pela CF/1988 e detalhada pela LC nº 140/2011.

ainda enfrenta desafios para exercer plenamente suas funções e consolidar-se como um sistema federativo articulado.

Pesquisa realizada pelo Ipea em parceria com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), que resultou em um amplo Diagnóstico do Sisnama¹⁴, mostra que o País precisa avançar na construção de capacidades para a gestão ambiental, a qual tem se dado de forma fragmentada e descontínua, com grandes disparidades entre regiões, estados e municípios.

As fragilidades nas capacidades estatais no Sisnama decorrem, não apenas de carência de recursos financeiros, como apontado, mas devido à insuficiente disponibilidade de recursos humanos (os quais também, em geral, são mal remunerados e recebem pouca capacitação) e administrativos, principalmente nos municípios. A carência de um corpo burocrático qualificado e estável se reflete em deficiências administrativas e técnicas e em falhas na provisão de serviços de gestão ambiental aos cidadãos.

É preciso fortalecer, ainda, o papel do Sisnama na articulação e cooperação entre os entes federativos – com base nos princípios da gestão ambiental compartilhada – fundamental, ao se considerar a complexidade das questões ambientais, seu caráter transfronteiriço e a diversidade e extensão territorial do país. O Sisnama necessita avançar em mecanismos que promovam a cooperação entre seus entes, a fim de garantir que as questões ambientais sejam consideradas, desde o início, nas demais políticas e no planejamento governamental, em uma abordagem preventiva, que promova coerência e integração política.

A partir do Diagnóstico realizado, foram elaboradas propostas para o fortalecimento do Sisnama, organizadas no Plano Decenal de

14 O Diagnóstico realizado ao longo de 2025 baseou-se em entrevistas com gestores ambientais nos níveis federal, em todas as Unidades da Federação e em um conjunto de municípios selecionados, além de análise documental e bibliográfica, observação de reuniões do CONAMA e da Comissão Tripartite Nacional, aplicação de enquête virtual e consulta e análise de bases de dados. O Sumário Executivo foi disponibilizado...

Fortalecimento do SISNAMA – SISNAMA 2036. Trata-se de instrumento estratégico de curto, médio e longo prazos, estruturado em eixos, objetivos, linhas de ação e metas, cuja implementação, em todos os níveis de governo, será gradual e pactuada. O Plano organiza diretrizes para fortalecer a gestão ambiental nos territórios, especialmente no âmbito municipal. Seu eixo orientador é a descentralização cooperativa, com a redução progressiva das desigualdades institucionais e o fortalecimento das capacidades locais. Os entes federativos poderão desdobrar suas diretrizes conforme suas realidades territoriais e seus estágios de desenvolvimento institucional. O documento foi colocado em consulta pública por meio da Plataforma Brasil Participativo e as contribuições da sociedade serão incorporadas na elaboração de sua versão final¹⁵.

No que se refere aos meios de implementação, cabe ressaltar que se deve estar atento não apenas às propostas dos candidatos ao Executivo, mas também ao Legislativo. Por exemplo, o recente processo de fragilização do Licenciamento Ambiental (Lei 15.190/2025), principal instrumento para a prevenção de danos ambientais, deixa os governos estaduais e municipais mais sujeitos à pressão de *lobbies* diversos, podendo promover a disputa e não a desejável cooperação entre os entes federativos. Com isso, podemos estar na contramão do caminho da prevenção e da cooperação, com mais custos de reparos futuros para fazer face a desastres ou à degradação ambiental. Assim, diante de iniciativas legislativas focadas em desregulamentação ambiental, é importante dar atenção, também, à escolha de deputados federais e senadores.

Considerações finais

Como visto, nos próximos anos, o país terá de lidar com desafios que demandam medidas e instrumentos de política ambiental robustos,

15 MMA. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Plano Decenal de Fortalecimento do Sisnama – Sisnama 2036. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/Sisnama2036>

que permitam fazer frente a pressões políticas e econômicas. Por outro lado, nem só de restrições e resolução de problemas trata a gestão ambiental – mas também da oferta de novas oportunidades. Ou seja, possibilidades de ampliar vetores de desenvolvimento ou soluções baseadas na natureza. Em meio às crises globais e internas enfrentadas, o Brasil ainda tem grande potencial para desenvolver respostas efetivas, dando continuidade à trajetória iniciada a partir da criação do Sisnama.

Em 2026, candidatos devem ser cobrados por propostas práticas e coerentes, de modo que as questões ambientais entrem no debate eleitoral não apenas como “agenda de meio ambiente”, mas como agenda de gestão pública e de redução de risco para a população. Em outras palavras, que o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja visto como fundamento para o desenvolvimento sustentável das atividades sociais e econômicas do País.

Que os eleitores usem seu poder de voto para também cobrarem de seus candidatos, nas próximas eleições, atenção às questões ambientais – as quais irão demandar nossa atenção e recursos escassos, cedo ou tarde. A escolha é clara: ou conduzimos ou seremos arrastados, escravos das circunstâncias.

Adriana Maria Magalhães de Moura · Doutora em política e gestão da sustentabilidade (CDS/UnB), Mestre em ciência política (Ipol/UnB) e Coordenadora de Estudos em Sustentabilidade Ambiental do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

(Des)alinhamento e política externa: disputa eleitoral no Brasil em uma ordem internacional em transformação

Marta Fernández
Mônica Herz

Resumo

O artigo analisa como a política externa se tornou um elemento central da disputa eleitoral brasileira em um contexto de transformação da ordem internacional. A partir das diferentes candidaturas de Lula e Flávio Bolsonaro nas eleições de 2026, as autoras argumentam que distintos projetos de inserção internacional refletem e reconfiguram clivagens domésticas. O texto contrapõe a estratégia de “não alinhamento ativo” do governo Lula – baseada em autonomia, multipolaridade, multilateralismo e diversificação de parcerias – à orientação de alinhamento preferencial aos Estados Unidos associada ao bolsonarismo. O artigo também discute os impactos da crescente securitização do sistema internacional e da América Latina, especialmente diante da militarização das agendas de segurança e das disputas geopolíticas em curso. Conclui que a política externa deixou de ocupar um papel secundário e passou a influenciar diretamente coalizões políticas, percepções eleitorais e disputas sobre os rumos do Brasil na ordem internacional contemporânea.

Abstract

The article analyzes how foreign policy has become a central element in Brazil's electoral dispute amid transformations in the international order. Drawing on the different candidacies of Lula and Flávio Bolsonaro in the 2026 elections, the authors argue that distinct projects of international insertion both reflect and reshape domestic cleavages. The text contrasts Lula's strategy of "active non-alignment" – grounded in autonomy, multipolarity, multilateralism, and the diversification of partnerships – with the pro-United States alignment associated with Bolsonarism. The article also examines the impacts of the growing securitization of the international system and Latin America, particularly in light of the militarization of security agendas and current geopolitical disputes. It concludes that foreign policy is no longer a secondary issue, but has become increasingly influential in shaping political coalitions, electoral perceptions, and debates over Brazil's role in the contemporary international order.

Introdução

A mais recente pesquisa do Instituto Datafolha, divulgada em março de 2026, indica que o senador fluminense Flávio Bolsonaro (PL) se aproxima de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) nas simulações de primeiro turno e está tecnicamente empatado em um eventual segundo turno das eleições presidenciais. O resultado, situado nos limites da margem de erro, sugere um cenário de elevada incerteza quanto ao desfecho do pleito, ainda mais considerando a distância temporal superior a seis meses até o primeiro turno no dia 04 de outubro. Por outro lado, os dois candidatos que estão na dianteira da corrida eleitoral também concentram os maiores índices de rejeição, na casa dos 45.¹ Diante desse quadro, é possível supor que o resultado eleitoral seja definido por uma par-

1 <https://www.infomoney.com.br/politica/flavio-bolsonaro-teria-43-ante-46-de-lula-no-2o-turno-diz-datafolha/>. Acesso em 03/04/2026.

cela relativamente pequena dos eleitores, possivelmente inferior a 10%, que ainda não possuem alinhamento consolidado. É precisamente esse segmento que tende a se tornar o principal alvo das estratégias de campanha. Nesse sentido, ambos os candidatos deverão buscar movimentos de inflexão em direção ao centro do espectro político, ajustando discursos e prioridades com vistas à ampliação de suas bases de apoio.

É nesse espaço de disputa que a política externa tende a ganhar maior relevância, na medida em que os alinhamentos e desalinhamentos internacionais passam a influenciar as percepções domésticas, reconfigurando apoios e orientando escolhas eleitorais.

Essa dinâmica se manifesta de forma distinta nas estratégias dos principais candidatos. De um lado, a orientação de política externa associada a Lula tem se estruturado em torno de uma lógica de “não alinhamento ativo” (Heine, 2025; Lopes, 2024), que busca preservar margens de manobra diante de um cenário internacional marcado por disputas e instabilidade geopolíticas. Essa postura, além de responder a transformações no sistema internacional, também ressoa no plano doméstico, na medida em que permite ao candidato dialogar com diferentes segmentos e grupos de interesse do eleitorado, sinalizando capacidade de interlocução em múltiplas frentes. De outro lado, a estratégia associada a Flávio Bolsonaro, em relativa continuidade à orientação adotada por seu pai, Jair Bolsonaro (2019-2022), tende a enfatizar um alinhamento mais direto com os Estados Unidos, o que, embora possa consolidar apoios específicos, também pode restringir sua capacidade de transitar por outros espaços e de construir pontes com agendas diversas no plano interno e externo (Herz, 2024)

É, portanto, a partir dessas estratégias em disputa que se torna possível compreender como a política externa deixa de ser um elemento secundário e passa a integrar o cálculo eleitoral dos candidatos. No caso de Lula, em particular, essa inflexão ganha contornos mais nítidos a partir de seu terceiro mandato, quando a busca por autonomia e diversificação de parcerias internacionais passa a desempenhar papel central na projeção do Brasil no mundo.

A política externa de Lula e a disputa pela ordem internacional: entre forças centrífugas e tendências centrípetas

A busca por autonomia na política externa brasileira pode ser compreendida a partir da confluência de diferentes tradições intelectuais e políticas do Sul Global. De um lado, a Escola da Autonomia, desenvolvida sobretudo a partir das contribuições de Helio Jaguaribe e Juan Carlos Puig, parte do reconhecimento de que o sistema internacional é estruturalmente hierarquizado e assimétrico, impondo constrangimentos às possibilidades de ação dos países periféricos e tornando a ampliação das margens de manobra externas um objetivo central de sua inserção internacional (Silva, 2024; Briceño Ruiz; Simonoff, 2016). De outro lado, essa tradição dialoga com o legado político do não-alinhamento, formulado no contexto afro-asiático do pós-Segunda Guerra Mundial, que afirmava o direito dos países recém-independentes de buscar definir suas posições de forma autônoma diante das disputas entre as grandes potências.

O movimento do não-alinhamento foi impulsionado por lideranças como Nehru (Índia), Nasser (Egito), Sukarno (Indonésia) e Tito (Iugoslávia), reunidas na Conferência de Bandung (1955), que constituiu o espaço de gestação política e intelectual do Movimento, institucionalizado em 1961, em sua primeira conferência, em Belgrado. Seus princípios centrais articulavam o respeito à soberania e à integridade territorial, a não intervenção em assuntos internos, a igualdade entre os Estados e a resolução pacífica de controvérsias, combinados à recusa de aderir a alianças militares subordinadas às superpotências no contexto da Guerra Fria. Ao mesmo tempo, expressavam uma agenda mais ampla voltada à transformação das assimetrias da ordem internacional, com ênfase na cooperação entre países do Sul e na centralidade do desenvolvimento econômico. Desde então, o não-alinhamento se afirmou não apenas como uma estratégia de preservação de autonomia, mas também como um projeto político de construção de uma ordem internacional mais justa e igualitária (Vieira, 2016).

É dentro destas tendências que se insere a formulação contemporânea do “não alinhamento ativo”, conceito desenvolvido por Carlos Fortín, Jorge Heine e Carlos Ominami (2021) no contexto latino-americano do pós-Guerra Fria. Pensado como resposta às transformações do sistema internacional no século XXI, o conceito parte do diagnóstico de que a crescente rivalidade entre grandes potências, particularmente entre Estados Unidos e China, recoloca dilemas estratégicos para países do Sul Global, que não podem simplesmente reproduzir a lógica bipolar da Guerra Fria. Nesse sentido, o não alinhamento ativo propõe evitar alinhamentos automáticos, preservando a capacidade de decisão autônoma e ampliando as margens de manobra por meio da diversificação de parcerias, da atuação em múltiplos fóruns e da definição, caso a caso, de posições internacionais.

Longe de representar uma simples atualização terminológica, essa formulação contemporânea incorpora simultaneamente a leitura estrutural da hierarquia internacional presente no autonomismo latino-americano e a dimensão política e histórica do não-alinhamento enquanto prática de afirmação de autonomia no Sul Global. Ao mesmo tempo, ela não se esgota em uma lógica estritamente instrumental. Como argumenta Marco A. Vieira (2025), a atuação internacional de países do Sul Global não pode ser compreendida apenas como resultado de cálculos racionais, pois permanece informada por dimensões ideacionais associadas a memórias históricas, narrativas de solidariedade e formas compartilhadas de pertencimento. Nesse sentido, o não alinhamento ativo mobiliza não apenas estratégias de maximização de interesses, mas também elementos identitários que remetem ao legado do não alinhamento clássico. Trata-se, portanto, de sustentar uma inserção internacional capaz de preservar a capacidade decisória em um ambiente global marcado por competição, interdependência e disputa por reconhecimento, no qual ideias, identidades e interesses operam de forma mutuamente constitutiva.

É sob esse enquadramento que a política externa do terceiro governo Lula pode ser interpretada como a mobilização de um conjun-

to articulado de estratégias voltadas à ampliação da autonomia. Essas estratégias incluem a defesa da multipolaridade, o fortalecimento do multilateralismo, a diversificação de parcerias econômicas e políticas e o engajamento em uma agenda de reforma – e não de ruptura – da ordem internacional. Em conjunto, tais dimensões convergem para a promoção de uma governança global mais plural e menos concentrada, capaz de ampliar o espaço de atuação de potências médias, como o Brasil, nos campos econômicos-comerciais, políticos e de segurança. Nesse sentido, a estratégia brasileira pode ser compreendida como uma combinação entre “autonomia pela participação” (Fonseca Jr., 1988) e “autonomia pela diversificação” (Vigevani; Cepaluni, 2007), na qual o país busca, simultaneamente, inserir-se nos principais espaços institucionais internacionais e ampliar suas margens de manobra por meio da pluralização de vínculos externos. Como sistematizam Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), essas estratégias correspondem a distintas formas de inserção internacional: enquanto a autonomia pela participação implica a adesão a regimes e instituições com o objetivo de influenciar suas regras e normas a partir de dentro, a autonomia pela diversificação se apoia na ampliação de parcerias, especialmente no eixo Sul-Sul, como forma de reduzir as assimetrias e aumentar a capacidade negociadora do país.

Mais do que um conjunto de escolhas táticas, trata-se de uma orientação que articula dimensões pragmáticas e ideacionais. Se, por um lado, essas estratégias respondem a transformações na distribuição de poder no sistema internacional, por outro, mobilizam uma visão de ordem global associada à redução de assimetrias, à ampliação da participação e à valorização de agendas historicamente defendidas pelo Sul Global, uma dimensão que não se restringe ao momento atual, mas insere-se em uma trajetória mais ampla da política externa associada à orientação do Partido dos Trabalhadores.

A defesa da multipolaridade constitui um dos eixos centrais da política externa do terceiro governo Lula e pode ser compreendida tanto como estratégia de ampliação de autonomia quanto como expressão de

uma visão de ordem internacional orientada à ampliação da participação do Sul Global nos processos decisórios globais. Convém destacar que a posição brasileira tem buscado evitar a nomeação da ordem internacional contemporânea como uma reedição da lógica bipolar da Guerra Fria. Essa leitura torna-se particularmente evidente no contexto da guerra na Ucrânia, quando a administração de Joe Biden mobiliza uma narrativa de alinhamento entre democracias e exerce pressão para que países como o Brasil se aproximem das posições da OTAN e do chamado “Ocidente coletivo”. Nesse contexto, a diplomacia brasileira tem buscado evitar alinhamentos automáticos, sustentando uma atuação mais autônoma e situada (Fernández; Siman; Rossone, 2024).

Ao mesmo tempo, essa postura também rejeita a imposição de uma ordem centrada na primazia de uma única potência em algumas regiões, como na política externa de Trump, caracterizada pelo uso recorrente de instrumentos de pressão, coerção e medidas unilaterais, incluindo tarifas comerciais. Nesse contexto, tais práticas expressam menos a estabilidade de uma ordem hegemônica do que as tensões de um sistema em transição, marcado pelo avanço da multipolaridade e pela disputa entre forças descentralizadoras e outras que buscam concentrar o poder.

É precisamente nesse ambiente de contestação e incerteza que a multipolaridade é mobilizada não apenas como diagnóstico de uma ordem em transformação, mas também como horizonte normativo orientado à construção de uma governança global mais plural e menos centrada. Trata-se, contudo, de uma multipolaridade qualificada, que ultrapassa a lógica das configurações multipolares clássicas – centradas na competição entre grandes potências, como no século XIX – ao incorporar a ampliação da participação de países diversos nos processos decisórios internacionais e a democratização das instituições que estruturam a ordem global.

Essa orientação se desdobra em diferentes dimensões. No plano político, traduz-se na defesa de maior participação do Sul Global em instâncias decisórias; no plano econômico-comercial, articula-se à diversificação de parcerias e à redução de dependências excessivas; e, no plano

monetário, conecta-se a iniciativas voltadas à diminuição da centralidade do dólar nas transações financeiras internacionais.

No plano político, a multipolaridade está atrelada ao multilateralismo. Como afirmou o presidente Lula em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2025, “o século XXI será cada vez mais multipolar. Para se manter pacífico, não pode deixar de ser multilateral”² Essa formulação sugere que a redistribuição de poder no sistema internacional exige o fortalecimento de mecanismos coletivos de regulação e de decisão. A posição brasileira, assim, se traduz na defesa do multilateralismo e do direito internacional como eixos centrais de sua inserção externa, com ênfase na ampliação da participação do Sul Global em instâncias decisórias e na reforma de instituições como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods. Essa postura dialoga com uma tradição consolidada da política externa brasileira, na qual, como argumenta Maria Regina Soares de Lima (2005), potências médias, mesmo com recursos relativamente limitados, valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares como formas de exercer influência e de impactar os resultados internacionais, atuando frequentemente como mediadoras entre grandes e pequenas potências. Essa orientação também se articula com o que Gelson Fonseca Jr. (1988) definiu como “autonomia pela participação”, segundo a qual a inserção ativa em regimes e instituições internacionais não implica perda de soberania, mas constitui um meio de influenciar a formulação de normas e regras, ampliando a capacidade de ação do país no sistema internacional. Essa estratégia se expressa, de forma concreta, na centralidade assumida pelo Brasil na agenda multilateral recente, ao sediar, em sequência, encontros de alto nível como o G20, o BRICS e a COP30, entre 2024 e 2025. Esses eventos foram mobilizados como plataformas de articulação política e de construção de consensos em torno de temas como a redu-

2 <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2025/09/discurso-do-presidente-lula-na-abertura-do-debate-geral-da-80a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas> Acesso em 03/04/2026.

ção das desigualdades, o financiamento do desenvolvimento e a reforma da governança global, reforçando o papel do país como mediador e formulador de agendas no sistema internacional. Nessa perspectiva, o multilateralismo não se limita a um princípio normativo, mas constitui também um instrumento estratégico para a ampliação da autonomia, particularmente relevante em um contexto de crescente unilateralismo.

No âmbito econômico-comercial, tais diretrizes ganharam contornos mais concretos diante de medidas unilaterais adotadas pelos Estados Unidos, como a imposição de tarifas de 50% sobre produtos brasileiros em 2025, o que reforçou a necessidade de diversificação de mercados e de parceiros comerciais. Nesse contexto, o governo lançou o “Plano Brasil Soberano”, que combinou medidas emergenciais de compensação aos setores mais afetados com uma estratégia de diversificação de mercados, buscando reduzir a dependência excessiva tanto de Washington quanto de Pequim e ampliar parcerias comerciais com a União Europeia, países árabes e o Sul Global.³ Essa orientação pode ser compreendida à luz do que Vigevani e Cepaluni (2007) definiram como “autonomia pela diversificação”, na medida em que a ampliação de vínculos com parceiros não tradicionais e a pluralização das relações externas contribuem para reduzir as assimetrias e ampliar a capacidade negociadora do país. Essa dinâmica reflete um contexto em que acordos de longa duração, como o Mercosul–União Europeia, assinado em janeiro de 2026 após mais de duas décadas de negociações, finalmente avançam, indicando que a diversificação ganha centralidade nas estratégias econômicas internacionais e é reforçada pelo contexto de protecionismo e unilateralismo associado ao governo Trump (Fernández; Rodríguez, 2026).

No plano monetário, Lula tem defendido o fortalecimento das moedas nacionais nas transações comerciais entre países, a fim de reduzir gradualmente a centralidade do dólar. Essa pauta tem sido am-

3 <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-lanca-plano-brasil-soberano-para-protoger-exportadores-e-trabalhadores-de-sobretaxas-dos-eua> Acesso em 03/04/2026.

plamente debatida no âmbito dos BRICS e ganhou novo impulso a partir das sanções econômicas impostas à Rússia no contexto da guerra na Ucrânia, que evidenciaram os riscos associados à centralidade do dólar e à sua utilização como instrumento de poder nas relações internacionais. Nesse contexto, iniciativas voltadas ao uso de moedas locais passaram a ser vistas não apenas como mecanismos de facilitação do comércio, mas também como estratégias de redução de vulnerabilidades sistêmicas. Como ressaltado pelo próprio Presidente, o comércio entre países do grupo pode ser realizado em moedas nacionais, sem a necessidade de intermediação pelo dólar, ainda que o processo seja gradual e envolva desafios⁴. Esse movimento tem sido interpretado por autoridades norte-americanas como uma ameaça à centralidade do dólar no sistema financeiro internacional, o que ajuda a explicar reações como as declarações de Trump, que ameaçou impor tarifas de até 100% aos países do BRICS caso avançassem em iniciativas associadas ao chamado processo de “desdolarização”⁵. Essa agenda também se manifesta em episódios recentes envolvendo o sistema de pagamentos Pix, que foi alvo de críticas em relatório do governo dos Estados Unidos. O documento aponta que o modelo brasileiro criaria uma “desvantagem competitiva” para empresas norte-americanas de meios de pagamento, como Visa e Mastercard, ao reduzir a dependência de cartões e de intermediários privados no sistema financeiro. Em resposta, o governo brasileiro tem defendido o Pix como instrumento de política pública e de soberania financeira, reafirmando a legitimidade de sua regulação diante de pressões externas⁶.

4 <https://g1.globo.com/politica/noticia/2026/02/20/lula-diz-que-dolar-nao-precisa-ser-moeda-comercializada-entre-paises-do-brics-e-defende-uso-de-moedas-locais.ghtml> Acesso em 03/04/2026.

5 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/latinoamerica21/2025/09/destroar-o-dolar-rei-por-que-o-brics-e-visto-como-ameaca-pelos-eua.shtml> Acesso em 03/04/2026.

6 <https://g1.globo.com/economia/noticia/2026/04/02/governo-trump-diz-que-pix-cria-desvantagem-para-gigantes-de-cartao-de-credito.ghtml> Acesso em 03/04/2026.

A posição brasileira de defesa da multipolaridade política, econômico-comercial e monetária se distancia significativamente das orientações associadas ao governo de Trump, marcadas por medidas unilaterais e pela tentativa de preservar, ainda que em um contexto de declínio relativo, a centralidade dos Estados Unidos na ordem internacional. Em janeiro de 2026, essa orientação se materializou no anúncio da retirada do país de dezenas de organizações internacionais – incluindo diversas agências vinculadas às Nações Unidas –, além do aprofundamento de movimentos já observados, como o afastamento de acordos multilaterais, como o Acordo de Paris, e a obstrução do funcionamento da Organização Mundial do Comércio, especialmente por meio do bloqueio de seu sistema de solução de controvérsias. Amparadas na lógica do “America First”, tais iniciativas sinalizam um distanciamento da ordem internacional liberal que os Estados Unidos lideraram no pós-Segunda Guerra Mundial e uma opção destrutiva em relação ao multilateralismo. Trata-se de uma política externa baseada no uso crescente de instrumentos econômicos como ferramentas de pressão, incluindo a imposição de tarifas comerciais e a defesa da centralidade do dólar como eixo estruturante da ordem internacional, frequentemente interpretando iniciativas de países do Sul Global – como as discussões no âmbito dos BRICS – como ameaças à sua posição relativa.

Ao mesmo tempo, a posição brasileira também se distingue de propostas que tendem a estruturar o sistema internacional em torno de uma nova bipolaridade, ancorada na rivalidade sino-americana. Nesse contexto, a estratégia brasileira procura afirmar uma posição que não se define por uma oposição prévia a qualquer potência específica, mas pela recusa de subordinar sua inserção internacional a dinâmicas de (des)alinhamento automático, privilegiando uma atuação mais flexível, situada e orientada caso a caso. Trata-se, assim, de uma estratégia que busca construir margens de autonomia em um contexto de intensificação das disputas político-ideológicas, evitando tanto a adesão quanto as oposições sistemáticas e apostando na formulação de agendas próprias e na atuação em múltiplos espaços de negociação.

Essa lógica de não alinhamento também desempenha papel importante no plano doméstico, pois permite ao governo transitar entre diferentes polos de poder sem se comprometer com posições rígidas, ampliando sua capacidade de interlocução com segmentos distintos do eleitorado. Como sugerido anteriormente, em um cenário eleitoral marcado por elevada fragmentação e incerteza, em que uma parcela relativamente pequena de eleitores pode definir o resultado do pleito, a política externa passa a operar também como instrumento de sinalização interna. Nesse contexto, a estratégia de não-alinhamento ativo permite ao governo evitar associações automáticas – seja com os Estados Unidos, seja com o BRICS, por exemplo –, preservando margens de manobra tanto no plano internacional quanto no doméstico.

Essa orientação pode ser observada em decisões concretas da política externa recente. No âmbito dos BRICS, por exemplo, o Brasil adotou posições cautelosas em relação à ampliação do grupo, evitando iniciativas que pudessem reforçar a leitura do agrupamento como um bloco antiocidental, como no caso da entrada da Venezuela, vetada pelo Brasil na Cúpula de Kazan em 2024. Ao mesmo tempo, embora a China se mantenha como principal parceira comercial do país desde 2009, o governo brasileiro tem evitado um alinhamento mais formal a iniciativas como a Nova Rota da Seda, o que sinaliza preocupação em preservar autonomia estratégica e evitar dependências excessivas. Esse padrão de atuação revela uma estratégia que busca equilibrar relações com diferentes polos de poder, evitando tanto o alinhamento automático quanto a construção de antagonismos rígidos.

Pesquisas recentes indicam que as preferências sobre alinhamentos internacionais no Brasil se distribuem de forma significativa entre a aproximação ao BRICS, aos Estados Unidos e posições favoráveis ao não alinhamento, refletindo clivagens que também se manifestam no comportamento eleitoral.⁷ Nesse contexto, a estratégia de não alinhamento

7 <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/atlas-para-44-brasil-deveria-se-alinhar-mais-ao-brics-para-37-aos-eua/> Acesso em 03/04/2026.

ativo pode ser interpretada não apenas como resposta às transformações do sistema internacional, mas também como forma de navegar por essas clivagens domésticas, evitando custos políticos associados a posicionamentos excessivamente rígidos.

Alinhamento, ideologia e sobrevivência política: aposta no “bandwagoning”

A leitura da política externa brasileira como expressão e extensão de clivagens domésticas torna-se particularmente evidente nas declarações recentes de Flávio Bolsonaro, durante a Conservative Political Action Conference (CPAC), realizada nos Estados Unidos, nas quais criticou a chamada agenda “woke” e as “elites globais”, ao mesmo tempo em que acusou o governo Lula de adotar uma postura antiamericana.⁸ O evento, que reúne lideranças da extrema direita internacional, insere-se em circuitos transnacionais de articulação política em que a política externa aparece fortemente vinculada a identidades ideológicas e a alinhamentos normativos antiglobalistas e críticos ao multilateralismo liberal.

Nesse contexto, a posição defendida por Flávio Bolsonaro pode ser compreendida como a reafirmação de uma estratégia de alinhamento preferencial com os Estados Unidos, em continuidade e até mesmo aprofundamento da política externa adotada durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Esse tipo de comportamento pode ser descrito, na literatura de Relações Internacionais, como *bandwagoning*, isto é, a adesão de um Estado a uma potência dominante com vistas à obtenção de benefícios políticos, estratégicos ou mesmo domésticos (Schweller, 1994; Rinaldi, 2024).

No plano doméstico, essa estratégia parece estar diretamente associada a um contexto de elevada incerteza quanto ao futuro político do

8 <https://www.infomoney.com.br/politica/nos-eua-flavio-diz-ser-bolsonaro-2-o-e-ataca-agenda-woke-e-elites-globais/> Acesso em 03/04/2026.

grupo bolsonarista. A prisão de Jair Bolsonaro e o avanço de investigações envolvendo seus aliados e familiares, incluindo a aceitação, pelo Supremo Tribunal Federal, de denúncia contra Eduardo Bolsonaro por sua atuação junto ao governo dos Estados Unidos com o objetivo de influenciar medidas como a imposição de tarifas sobre exportações brasileiras e sanções a autoridades nacionais ⁹ indicam um cenário no qual a política externa passa a ser mobilizada também como instrumento de pressão e de sobrevivência política. Como argumentam Matias Spektor e Guilherme Fasolin (2018), o *bandwagoning* pode emergir como uma estratégia por meio da qual as lideranças buscam apoio externo para enfrentar desafios internos, sobretudo em contextos de instabilidade ou de perda de sustentação política.

Ao mesmo tempo, observa-se uma dinâmica em que a radicalização discursiva tende a ser mais acentuada em arenas internacionais junto a pares ideologicamente alinhados. Nesse registro, é que se inscrevem as declarações de Flávio Bolsonaro durante a CPAC, nas quais acusou o governo Lula de ser “abertamente antiamericano”, afirmando que o presidente brasileiro teria buscado “minar o dólar como moeda global” e teria alinhado o país à China em larga escala.¹⁰ Na mesma conferência, o senador afirmou que o Brasil poderia se tornar “a solução para os Estados Unidos” na redução da dependência em relação à China no fornecimento de minerais críticos, especialmente terras raras. Essa formulação posiciona o Brasil como provedor de recursos estratégicos em uma disputa entre grandes potências, sugerindo uma inserção internacional voltada à oferta de commodities minerais, em resposta a demandas externas. Nesse sentido, mais do que reduzir assimetrias, essa perspectiva tende a reforçar padrões tradicionais de especialização produtiva, aproximando-se de uma lógica de inserção internacional mar-

9 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2026-04/moraes-marca-depoimento-de-eduardo-bolsonaro-em-processo-no-stf> Acesso em 03/04/2026.

10 <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2026/03/28/nos-eua-flavio-bolsonaro-prega-valores-conservadores-e-promete-lutar-contra-a-genda-woke.htm> Acesso em 03/04/2026.

cada pela centralidade do extrativismo e pela reprodução de hierarquias na divisão internacional do trabalho.¹¹

Essa radicalidade do discurso no plano externo, contudo, não se reflete no plano doméstico, onde a atuação se mostra relativamente mais contida, o que evidencia a necessidade de equilibrar diferentes audiências e evitar custos políticos junto a setores econômicos e eleitorais sensíveis, como aqueles vinculados às relações com a China. Nesse contexto, a moderação tende a se impor como condição para ampliar a base de apoio, especialmente em cenários de disputa eleitoral competitiva, em que a aproximação ao centro do espectro político se torna necessária para obter votos.

No âmbito doméstico, o bolsonarismo convive com constrangimentos materiais relevantes. A centralidade da China como principal parceira comercial do Brasil desde 2009 impõe limites a estratégias de alinhamento ideológico mais rígidas, sobretudo diante da dependência de setores estratégicos, como o agronegócio exportador para o mercado chinês. A experiência recente da política externa brasileira ilustra esses limites: durante o governo de Jair Bolsonaro, tensões com a China – intensificadas por declarações de autoridades como o então ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo – geraram custos políticos e econômicos, contribuindo para pressões internas que levaram à sua substituição. Nesse contexto, a permanência do Brasil nos BRICS ao longo desse período refletiu menos um alinhamento normativo com os princípios

11 Essa lógica de reforço da posição do país como fornecedor de commodities em cadeias globais de valor também se expressa no acordo firmado em março de 2026 pelo governo de Goiás, liderado por Ronaldo Caiado (PSD) – também candidato à Presidência – com os Estados Unidos para cooperação na exploração de minerais críticos e terras raras no estado. Chama atenção o fato de se tratar de uma iniciativa conduzida por um ente subnacional, deslocando para o nível estadual uma agenda tradicionalmente associada ao governo federal. Ver em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/03/acordo-entre-goias-e-eua-preve-exclusividade-e-sigilo-no-fornecimento-de-dados-de-minerais-criticos.shtml> Acesso em 04/04/2026.

do agrupamento do que uma escolha pragmática, orientada à preservação de interesses econômicos.

Esse tipo de constrangimento também se manifesta em episódios mais recentes, nos quais a percepção de atuação política, no campo bolsonarista, junto ao governo dos Estados Unidos, por meio de lobby associado à imposição de tarifas sobre produtos brasileiros, repercutiu negativamente em setores exportadores, especialmente no agronegócio, tradicional base de apoio desse campo político. Pesquisas de opinião indicam que, nesse contexto, houve um aumento da popularidade do governo Lula, em meio a uma reorientação discursiva que passou a enfatizar a defesa da soberania nacional diante de pressões externas. O episódio evidencia como disputas em torno da política externa podem produzir efeitos politicamente relevantes no âmbito doméstico.¹²

Nesse sentido, ainda que o discurso político enfatize alinhamentos preferenciais, a prática da política externa brasileira revela a persistência de constrangimentos estruturais que impedem rupturas com parceiros estratégicos como a China, reforçando a necessidade de calibrar posições externas à luz de seus impactos econômicos e políticos internos.

Assim, a forma de inserção internacional não apenas responde a clivagens domésticas, mas também as reconfigura. A estratégia de não-alinhamento ativo adotada pelo governo Lula, ao evitar associações rígidas e privilegiar uma atuação flexível e situada, contribui para despolarizar o debate no âmbito interno e ampliar sua capacidade de interlocução com diferentes segmentos do eleitorado. Em contraste, estratégias de alinhamento mais rígido – como as associadas ao bolsonarismo, marcadas por uma aproximação preferencial aos Estados Unidos – tendem a reforçar clivagens ideológicas, restringindo a formação de coalizões mais amplas e limitando a capacidade de expansão da base de apoio.

12 <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/08/20/quaest-agosto-analise-felipe-nunes.ghtml> Acesso em 03/04/2026. Em

Securitização, intervenção e reconfiguração da ordem regional

A conjuntura internacional recente tem sido marcada pela intensificação do recurso à força e pela crescente violação de normas que historicamente estruturaram a ordem internacional como evidenciam a invasão da Ucrânia pela Rússia, a aceitação do expansionismo territorial israelense, a intervenção militar dos Estados Unidos na Venezuela, a escalada de ataques no Irã e as ameaças recorrentes de ação contra Cuba, o que vem sinalizando uma normalização do uso da força à margem dos mecanismos multilaterais, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Esse cenário assume contornos particularmente críticos para a América Latina, reposicionada pela estratégia de segurança dos Estados Unidos como espaço prioritário de intervenção, contenção geopolítica e controle de cadeias estratégicas. A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos de 2025¹³ explicita essa reorientação ao rearticular a Doutrina Monroe em sua formulação contemporânea associada ao chamado corolário Trump, com o objetivo de restaurar a primazia dos Estados Unidos no Hemisfério Ocidental e conter a presença de atores extra-regionais, especialmente a da China.

No contexto sul-americano, a intervenção na Venezuela estabelece um precedente perigoso, ao se constituir como um episódio de uso direto e aberto da força militar pelos Estados Unidos. Diferentemente de intervenções anteriores na região, que se davam predominantemente de forma indireta e encoberta, a ação combinou bombardeios e a captura de um chefe de Estado, sem declaração formal de guerra. Sua justificativa foi ancorada na guerra contra o narcotráfico, com base na construção de acusações segundo as quais o regime venezuelano constituiria um “narco-Estado”, supostamente articulado em torno do chamado

13 <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf> Acesso em 03/04/2026.

Cartel de los Soles, frequentemente descrito como vinculado a setores das Forças Armadas. A própria existência e o grau de organização desse suposto cartel são objeto de controvérsia, sendo a categoria mobilizada sobretudo por autoridades norte-americanas e por setores da oposição venezuelana no exílio (Rodrigues, 2025). Antes de refletir uma ameaça empiricamente consolidada, essa formulação opera como uma construção político-discursiva que viabiliza a ampliação das bases de legitimidade para o uso da força extraterritorial. Assim, a operação inaugura um padrão no qual ameaças associadas à segurança doméstica dos Estados Unidos são mobilizadas para legitimar intervenções externas, à margem dos marcos tradicionais do direito internacional.

Esse precedente adquire particular relevância no caso brasileiro. A possibilidade de os Estados Unidos classificarem facções criminosas, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), como organizações terroristas insere-se em uma lógica mais ampla que tem se manifestado na América Latina por meio da crescente equiparação entre crime organizado e terrorismo. Essa orientação foi explicitada logo no início do segundo mandato de Trump, quando, em janeiro de 2025, o presidente assinou uma ordem executiva que estabeleceu o processo de designação de cartéis e organizações criminosas transnacionais como “Organizações Terroristas Estrangeiras”¹⁴. Como desdobramento, grupos como o Tren de Aragua, da Venezuela; Los Choneros, do Equador; o Cartel de Sinaloa, do México; e a Mara Salvatrucha (MS-13), originária de El Salvador, passaram a ser formalmente enquadrados nessa categoria na lista do Departamento de Estado (Rodrigues, 2025). Ao deslocar o tratamento do crime organizado do âmbito da segurança pública para o campo do contraterorismo, essa classificação amplia significativamente os instrumentos jurídicos e operacionais à disposição dos Estados Unidos, incluindo

14 <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/designating-cartels-and-other-organizations-as-foreign-terrorist-organizations-and-specially-designated-global-terrorists/> Acesso em 03/04/2026.

sanções financeiras, restrições ao sistema bancário internacional e a possibilidade de legitimação de ações extraterritoriais

Esse deslocamento, por sua vez, não se limita a uma mera classificação, mas implica também uma transformação profunda no regime jurídico aplicável a esses grupos. Ao serem enquadradas como organizações terroristas, essas entidades deixam de ser tratadas no âmbito do direito penal ordinário e passam a ser objeto de dispositivos excepcionais, vinculados ao contraterrorismo. Como demonstrado na experiência internacional desde o pós-11 de setembro, esse enquadramento permite a ampliação dos poderes estatais, incluindo detenções sem acusação formal, restrições às garantias processuais, confisco de bens e bloqueio de recursos financeiros, à margem dos mecanismos tradicionais de responsabilização (Rodrigues, 2025). Nesse sentido, essa lógica de equiparação entre crime organizado e terrorismo pode ser compreendida como um processo de securitização, no qual determinados fenômenos são construídos como ameaças existenciais que justificam medidas excepcionais (Buzan; Wæver; de Wilde, 1998).

Em contraste com essa lógica de securitização, a política adotada pelo governo Lula tem buscado deslocar o enfrentamento ao crime organizado para um enquadramento baseado na cooperação internacional e no fortalecimento de instrumentos jurídicos e financeiros, reduzindo a centralidade das respostas militarizadas. Em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, Lula defendeu que o combate ao crime organizado deve priorizar a repressão à lavagem de dinheiro e ao tráfico de armas, enfatizando a cooperação entre Estados como eixo central de atuação (Rodrigues, 2025). Essa orientação se materializa tanto em iniciativas de cooperação regional, como a criação do Centro de Cooperação Policial Internacional em Manaus/AM, quanto em ações domésticas voltadas ao desmantelamento das estruturas financeiras das organizações criminosas, que têm privilegiado a responsabilização de operadores econômicos e de redes de financiamento (Rodrigues, 2025). Mais recentemente, a sanção do Marco Legal de Combate ao Crime Organizado, conhecido como Lei Antifacção reforça essa estratégia ao

ampliar os instrumentos institucionais de enfrentamento, sem recorrer à equiparação entre crime e terrorismo¹⁵. Nesse sentido, a atuação do governo brasileiro busca esvaziar as bases que sustentam a narrativa da securitização extrema, ao demonstrar que o enfrentamento ao crime organizado deve ser conduzido por mecanismos jurídicos e cooperativos, sem a necessidade de enquadramentos que abram margem a intervenções externas.

Essa dinâmica securitária encontra respaldo no âmbito doméstico brasileiro, onde a securitização do crime organizado já se manifesta como eixo estruturante de políticas de segurança, com ampla ressonância entre a população. A incorporação de categorias como “terrorismo” ao debate interno, em diálogo com agendas internacionais, não inaugura essa lógica, mas tende a intensificá-la e legitimá-la, acompanhada da defesa de respostas centradas na ampliação do uso da força, na intensificação de operações de garantia da lei e da ordem e na militarização das políticas de segurança pública. Nesse contexto, a adoção de marcos legais voltados ao combate ao crime organizado convive com o aprofundamento de uma lógica securitária que privilegia respostas repressivas e expande os limites do uso da força, incidindo de forma desproporcional sobre populações negras e periféricas.

É no âmbito das disputas políticas no Brasil que se inserem as declarações de Flávio Bolsonaro, que, em seu discurso no CPAC, acusou o governo Lula de proteger organizações criminosas, reforçando a defesa de um alinhamento mais estreito com estratégias de enfrentamento baseadas na equiparação entre crime e terrorismo. Nesse sentido, a disputa em torno do enquadramento do crime organizado no Brasil expressa projetos distintos de inserção internacional e de organização da ordem interna: de um lado, uma abordagem que busca conter a escalada securitária e preservar margens de autonomia; de outro, uma perspectiva

15 <https://www.gov.br/sri/pt-br/presidente-lula-sanciona-marco-legal-do-combate-ao-crime-organizado-antifaccao-no-brasil> Acesso em 03/04/2026.

que se aproxima de agendas de alinhamento e centralização, abrindo espaço para a ampliação de práticas de exceção.

Essa disputa também se projeta no plano regional latino-americano e caribenho, onde se acentuam as dinâmicas de fragmentação. No âmbito da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o governo Lula tem defendido a construção de uma atuação conjunta da região, ancorada na cooperação e num regionalismo pragmático, que descarta alinhamentos rígidos.¹⁶ Em discurso na X Cúpula da CELAC, realizada em março de 2026, na Colômbia, afirmou que “a América Latina e o Caribe não cabem no quintal de ninguém”, destacando que a integração regional constitui condição para enfrentar pressões externas, ampliar a capacidade de resposta aos desafios comuns como segurança e gestão de minerais críticos – a partir de estratégias que enfatizam o controle soberano das cadeias produtivas e a agregação de valor, em contraste com abordagens centradas na simples exportação de matérias-primas e na inserção subordinada em cadeias globais.¹⁷

No entanto, tais esforços de concertação esbarram em dificuldades na construção de consensos regionais, evidenciadas pela incapacidade de produzir posições comuns diante de episódios recentes de intervenção, como o da Venezuela. A ascensão de governos com agendas securitárias, em convergência com as estratégias de política externa dos Estados Unidos – em países como El Salvador, Equador, Argentina e Chile– contribui para a fragmentação da região e para a coexistência de projetos distintos de inserção internacional. No caso de El Salvador, por exemplo, o governo de Nayib Bukele instituiu um regime de exceção que suspende garantias constitucionais, amplia detenções sem devido processo legal e legitima o uso extensivo da força, frequentemente

16 <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2026/01/7342465-lula-defende-pragmatismo-latino-americano-em-forum-no-panama.html> Acesso em 04/04/2026.

17 <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2026/03/x-celac-em-discurso-aos-lideres-da-regiao-lula-defende-uma-identidade-latino-americana-e-caribenha-propria-no-cenario-internacional> Acesso em 03/04/2026.

acompanhado de denúncias de violações sistemáticas de direitos humanos (Wolf, 2023), tornando-se uma referência para a extrema direita em toda a região. Nesse contexto, a América Latina configura-se como um espaço atravessado por orientações em disputa, no qual propostas de autonomia regional e coordenação flexível coexistem com dinâmicas de alinhamento externo, especialmente em torno das agendas de segurança e política externa dos Estados Unidos, refletindo, em escala regional, as tensões observadas nos planos global e doméstico.

Diante desse cenário de crescente instabilidade internacional, emerge um desafio adicional para a política externa brasileira. Como destacado na literatura, uma das características históricas da inserção internacional do Brasil tem sido a relativa baixa centralidade das capacidades militares, em um contexto marcado pela percepção de um entorno geopolítico menos conflituoso e pela priorização de agendas de desenvolvimento (Herz, Pinheiro, Silva, no prelo). Essa orientação articula-se com uma concepção de autonomia desvinculada da centralidade do poder militar, privilegiando, em seu lugar, formas de poder entendidas como capacidade de abrir possibilidades, construir agendas e moldar interações por meio de instrumentos normativos e da cooperação (Herz, Pinheiro, Silva, no prelo). Nesse sentido, a ênfase do governo de Lula na destinação de recursos à redução das desigualdades – incluindo agendas como o combate à fome e à pobreza, a justiça tributária e o enfrentamento das doenças socialmente determinadas – tanto no plano doméstico quanto no internacional reafirma essa tradição.

No entanto, esse discurso começa a apresentar inflexões. Diante da intensificação das tensões geopolíticas e da ampliação do recurso à força no sistema internacional, declarações recentes de autoridades brasileiras passam a indicar uma crescente preocupação com temas de defesa e de preparação estratégica. Em entrevista recente, o assessor especial da Presidência para assuntos internacionais, Celso Amorim, chamou a atenção para o caráter mais instável e perigoso do cenário internacional contemporâneo, sugerindo a necessidade de maior atenção às capacida-

des de defesa.¹⁸ Esse deslocamento, ainda que incipiente, revela um possível tensionamento entre a tradição de uma política externa orientada ao desenvolvimento e à cooperação e as pressões de um ambiente internacional mais instável e violento. Nesse contexto, o risco que se coloca não é apenas o de adaptação a novas condições sistêmicas, mas também o de erosão da coerência entre os fundamentos normativos da política externa brasileira e as respostas adotadas em um cenário marcado pela crescente centralidade da segurança.

Por outro lado, a aposta em estratégias de alinhamento externo automáticas também implica riscos significativos. No caso do campo bolsonarista, a aproximação com os Estados Unidos ancora-se na expectativa de convergência política e ideológica, mas ocorre em um cenário de elevada volatilidade. A própria posição relativa dos Estados Unidos no sistema internacional – evidenciada pelas dificuldades de coordenação com aliados europeus, que resistiram a se engajar na reabertura do Estreito de Ormuz –, somada ao crescimento da oposição interna ao governo Trump, intensificada pela condução da guerra no Irã¹⁹, bem como às disputas políticas domésticas em torno de temas como migração, introduz um grau adicional de incerteza quanto à previsibilidade desse alinhamento, sobretudo considerando a proximidade entre os calendários eleitorais, com eleições presidenciais no Brasil em outubro e eleições legislativas nos Estados Unidos em novembro, cujo resultado pode ser desfavorável ao governo Trump e comprometer sua capacidade de sustentação política.

Considerações Finais

Em um cenário de empate técnico entre as principais candidaturas e de elevada incerteza eleitoral, torna-se mais evidente que a política

18 <https://www.phenomenalworld.org/pt-br/entrevistas-br/mundo-em-carne-viva/> Acesso em 03/04/2026.

19 <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/60-desaprovam-acao-militar-dos-eua-contra-ira-aponta-pesquisa-da-cbs-news/> Acesso em 03/04/2026.

externa pode desempenhar um papel relevante no resultado do pleito. Longe de se limitar a clivagens domésticas, ela contribui para reorganizá-las, ao estruturar preferências políticas e redefinir alianças em torno de diferentes projetos de inserção internacional. Por um lado, o não-alinhamento ativo tende a ampliar as margens de interlocução, despolarizar o debate e politizar a inserção internacional do país, ao romper com alinhamentos naturalizados e ampliar as margens de escolha estratégica. Já as estratégias de alinhamento mais rígido reforçam clivagens e reduzem a capacidade de formar coalizões mais amplas. Ao mesmo tempo, a crescente centralidade da segurança no sistema internacional introduz pressões adicionais, colocando em risco tanto a coerência de uma política externa orientada ao desenvolvimento quanto a estabilidade de apostas baseadas em alinhamentos externos flexíveis. Em um ambiente marcado pela intensificação da securitização, pelo maior peso da lógica geopolítica, pela crise profunda das instituições multilaterais e pela instabilidade da ordem internacional, o desafio para o Brasil reside em sustentar autonomia e capacidade de coordenação, sem comprometer seus horizontes estratégicos de longo prazo nem restringir direitos e garantias em nome da segurança.

Bibliografia

BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 48, n. 185, p. 39–72, 2016.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

FERNÁNDEZ, Marta; SIMAN GOMES, Maíra; ROSSONE, Francine. The Production of Liminal Spaces in the Liberal International Order: An Analysis from the Perspective of Brazil's Non-Alignment Towards the War in Ukraine. **Polish Political Science Yearbook**, v. 53, n. 4, 2024.

FERNÁNDEZ, Marta; RODRIGUEZ, Maria Elena. BRICS and the Global South: Anticipating the Steps of the Global North. **E-International Relations**, 20 fev. 2026.

Disponível em: <https://www.e-ir.info/2026/02/20/brics-and-the-global-south-anticipating-the-steps-of-the-global-north/> Acesso em: 03 abr. 2026.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FORTIN, Carlos; HEINE, Jorge; OMINAMI, Carlos. (Ed.) **El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo**. Santiago: Catalonia, 2021.

HEINE, Jorge. Brazil, the BRICS and active non-alignment. **CEBRI-Revista**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 13, p. 40–57, jan./mar. 2025.

HERZ, Monica. Brasil sob Bolsonaro. Política externa da direita radical. In: SUMMA, Giancarlo; HERZ, Monica (org.). **Multilateralismo na mira: a direita radical no Brasil e na América Latina**. Rio de Janeiro; São Paulo: Ed. PUC-Rio; Hucitec, 2024, p. 159–175.

HERZ, Monica; PINHEIRO, Leticia; SILVA, Juliana. Economic and social inclusion as a condition of power in Brazilian foreign policy. In: JARAMILLO, Grace; MILLET, Paz (org.). **Latin American Foreign Policies in the XXI Century: Comparative Perspectives**. Cham: Palgrave Macmillan, no prelo.

LIMA, Maria Regina Soares de. O Brasil e os polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24–41, 2005.

LOPES, Dawisson Belém. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III. **CEBRI-Revista**, ano 3, n. 9, p. 80–102, jan./mar. 2024.

RINALDI, Augusto Leal. Do soft balancing ao bandwagoning: as relações contemporâneas entre Brasil e Estados Unidos na América do Sul. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 13, n. 26, p. 99–126, jul./dez. 2024.

RODRIGUES, Thiago. Lula na ONU: crime organizado não é terrorismo. **The Conversation**, 22 set. 2025. Disponível em: <https://theconversation.com/lula-na-onu-crime-organizado-nao-e-terrorismo-266090>. Acesso em: 03 abr. 2026.

SCHWELLER, Randall L. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. **International Security**, v. 19, n. 1, p. 72–107, 1994.

SPEKTOR, Matias; FASOLIN, Guilherme. Brazil and the United States: Will President Bolsonaro Bandwagon? **E-International Relations**, 15 Nov. 2018. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2018/11/15/brazil-and-the-united-states-will-president-bolsonaro-bandwagon/> Acesso em 03/04/2026.

SILVA, Carolina Albuquerque. A Escola da Autonomia como contribuição latino-americana ao campo de estudos da integração regional: fundamentos teóricos, con-

ceitos e categorias. **Revista Monções, Dourados**, v. 13, n. 25, p. 403–431, 2024. DOI: 10.30612/rmufgd.v13i25.15600.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.

VIEIRA, Marco. Understanding Resilience in International Relations: The Non-Aligned Movement and Ontological Security. **International Studies Review**, v. 18, n. 2, 2016.

VIEIRA, Marco. An ontological security interpretation of Global South middle powers' non-alignment in the Ukrainian war. **Global Policy**, 2025. Publicado em: 25 set. 2025.

WOLF, Sonja. El Salvador's State of Exception: A Piece in Nayib Bukele's Political Project. **LASA Forum**, v. 54, n. 4, p. 34–41, 2023.

Marta Fernández · Professora Associada do IRI/PUC-Rio. Diretora do BRICS Policy Center/PUC-Rio. Bolsista de produtividade do CNPq e Cientista do Nosso Estado da FAPERJ. Editora da série “Global Political Sociology” da Palgrave. Foi presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais (2021-2023) e diretora do IRI/PUC-Rio (2016-2020). Suas principais áreas de interesse são: Governança Global, Estudos Decoloniais, Perspectivas críticas de desenvolvimento.

Mônica Herz é presidente do Instituto Latino-Americano para o Multilateralismo-I-LAM e colaboradora dos Programas de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Foi professora titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro até 2026. Possui doutorado pela London School of Economics and Political Science e é autora de diversos livros, além de vários artigos e capítulos sobre segurança latino-americana, governança global e regional e política externa brasileira. Seu currículo está disponível em https://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?jsessionid=CC8361663E-D40343F2C246C2DA909CEC.buscatextual_o

■ 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